



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.620/1
van 23 juni 2021

avis 69.620/1
du 23 juin 2021

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende de toekenning van
een eenmalige premie voor
bepaalde begunstigden van
tijdelijke crisismaatregelen
overbruggingsrecht in het
kader van de COVID-19-crisis’

un avant-projet de loi ‘relatif à
l’octroi d’une prime unique
pour certains bénéficiaires des
mesures temporaires de crise
de droit passerelle dans le
cadre de la crise de la
COVID-19’

Op 16 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de toekenning van een eenmalige premie voor bepaalde begunstigden van tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht in het kader van de COVID-19-crisis'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Bert THYS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2021.

*

Le 16 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'relatif à l'octroi d'une prime unique pour certains bénéficiaires des mesures temporaires de crise de droit passerelle dans le cadre de la crise de la COVID-19'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 22 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Bert THYS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juin 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd:

“par le fait que la crise du coronavirus et les mesures qui en ont découlé ont durement [atteint] les travailleurs indépendants. Ceux-ci ont dû subir des mesures de fermeture, des restrictions dans leur travail qui les ont touchés durablement financièrement. Afin de pouvoir aider au plus vite ces indépendants en difficulté, il est essentiel que la prime unique prévue dans l’avant-projet de loi qui vous est présenté soit octroyée le plus rapidement possible. Le fait que la pandémie semble connaître une régression sensible actuellement en Belgique ne préjudicie en rien la réalité actuelle des travailleurs indépendants.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het toekennen van een eenmalige premie aan bepaalde begunstigden van tijdelijke crisismaatregelen “overbruggingsrecht” in het kader van de COVID-19-crisis.

Daartoe wordt in de wet van 23 maart 2020 ‘tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen’ een hoofdstuk 3/1 ingevoegd waarin wordt voorzien in de toekenning van een premie ten bedrage van 598,802395 euro, die onder bepaalde voorwaarden wordt toegekend aan de zelfstandige, helper of meewerkende echtgenoot zoals bedoeld in artikel 3, § 1, van de te wijzigen wet (artikel 2 van het voorontwerp).

De voormelde eenmalige premie wordt onderworpen aan een bijzondere fiscale regeling (artikel 3 van het voorontwerp).

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden, op een gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel verdraagt niet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen burgers.

De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium steunt en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van een bepaalde maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

5. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet geeft, in het licht van de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a) Wat de in aanmerking genomen referentieperiode betreft

6. Om de eenmalige premie te ontvangen, is vereist dat de betrokkene “in de periode vanaf 1 oktober 2020 tot en met 30 april 2021” minstens zes maandelijkse uitkeringen in toepassing van de artikelen 4bis, § 2, 4ter, 4quater, § 1, en 4quinquies, § 2, van de wet van 23 maart 2020 rechtmatig heeft genoten.

Gevraagd om de afbakening van de voormelde referentieperiode toe te lichten, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Pour répondre à vos questions, il a été décidé de:

- Commencer la période de référence au 01/10/2020 car il s'agit du mois où la seconde série de mesures sanitaires restrictives concernant l'économie a commencé. En effet, le 16/10/2020, le Comité de concertation s'est prononcé pour des règles plus strictes au 19/10/2020 notamment la fermeture de l'horeca, la limitation des rassemblements privés et sur la voie publique. C'est en octobre que le niveau d'alerte 4 a été décrété.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11 en GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

- Terminer la période de référence au 30/04/2021 car fin avril, la pause pascalle est arrivée à son terme (comité de concertation du 14/04/2021), et des perspectives de réouverture ont été émises pour certains secteurs tels que les métiers de contacts non-médicaux. Ainsi, les mois de mai et de juin sont des mois durant [lesquels] des assouplissements ont été décidés et non plus des mesures de restriction. Les travailleurs indépendants qui bénéficient encore d'une prestation financière de droit passerelle de crise pour les mois de mai et de juin sont généralement dans des secteurs qui ont été arrêtés par les premières mesures restrictives décidées en octobre ou novembre: terminer la période de référence en avril n'est donc pas discriminatoire pour eux. Par ailleurs, de manière pragmatique, terminer la période [de] référence le 30/04/2021 permettait d'avoir déjà une idée assez précise du nombre de travailleurs indépendants qui pourrait potentiellement bénéficier de cette mesure au moment de l'édicter et de mettre en œuvre plus facilement son paiement automatique par les caisses d'assurances sociales.

L'objectif premier de cette prime est d'aider les travailleurs indépendants en difficulté suite aux conséquences sociales et économiques de la crise du coronavirus. La condition d'avoir bénéficié de six mois de prestations financières de mesures temporaires de crise de droit passerelle, soit une demi-année, sur la période de 7 mois pendant laquelle les mesures sanitaires restrictives de l'économie ont été les plus sévères et ont touché un grand nombre d'indépendants nous semble répondre à cette objectif. En ce qui concerne le principe d'égalité, nous tenons à préciser que la condition de six mois reprend tous les types de mesures temporaires de crise de droit passerelle en ce inclus, la mesure temporaire de soutien à la reprise (octobre-décembre 2020) et la mesure de soutien en cas de baisse du chiffre d'affaires de 40% (à partir du 1er janvier 2021). Il n'y a donc pas de discrimination entre les indépendants qui ont eu l'obligation de fermer et qui ont bénéficié des mesures temporaires de crise en cas d'interruption forcée (en ce compris la double prestation financière) et les indépendants qui n'ont pas été contraints à fermeture, mais qui ont été fortement impactés de manière plus indirecte par la crise du coronavirus et ce, quel que soit le secteur dans lequel ils sont actifs.

Au surplus, il a fallu déterminer politiquement, à l'instar de la prime unique concernant les travailleurs salariés (arrêté royal du 28 mars 2021 relatif à l'octroi d'une prime unique pour les chômeurs temporaires ayant un bas salaire occupés dans un secteur où les activités ont dû être arrêtées sur l'ordre des autorités) à un moment donné les conditions pour pouvoir bénéficier de cette prime unique.

En ce qui concerne l'urgence invoquée, le choix de la condition de six mois entre le 01/10/2020 et le 30/04/2020 tel que justifié ci-dessus ne préjudicie en rien et conforte même le fait qu'il est nécessaire que ces-dits travailleurs indépendants qui ont souffert pendant au moins une demi-année bénéficient au plus vite de cette prime unique. La reprise actuelle des activités est souvent phasée et limitée et continue à impacter lourdement des travailleurs indépendants dans le cadre de cette crise sans précédent."

Het verdient aanbeveling om deze verantwoording, die op het eerste gezicht aanvaardbaar is, een fundamenteel aspect van de ontworpen maatregel betreft en van belang is om deze maatregel te beoordelen in het licht van de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie, op te nemen in de memorie van toelichting bij het ontwerp.

b) Wat de uitsluiting van bepaalde begunstigten van uitkeringen van overbruggingsrecht op grond van de wet van 23 maart 2020 betreft

7. De eenmalige premie wordt niet toegekend aan de zelfstandigen en de helpers zoals bedoeld in artikel 3, § 2, van die wet,³ die normaal de helft van het bedrag van de betrokken uitkering ontvangen.⁴

Hierover bevraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Le champ d’application de cette prime est effectivement similaire au champ d’application personnel pour bénéficier d’une prestation complète de mesure temporaire de crise de droit passerelle. Cela se justifie au regard de l’objectif recherché par cette prime: aider les indépendants en difficulté. Or les indépendants qui bénéficient d’une demi-prestation sont les indépendants à titre [complémentaire] et les indépendants actifs après l’âge de la pension qui cotisent en-deçà du seuil minimal (sur base d’un plafond intermédiaire, c’est-à-dire, ceux dont les cotisations provisoires légalement dues sont calculées sur un revenu de référence en N-3 compris entre 7.021,29 euros et 14.042,57 euros) et ceux qui perçoivent une pension. Ces catégories bénéficient ou pourraient bénéficier déjà d’autres prestations telles qu’une pension ou une allocation de chômage ou ont également une activité salariée qui leur permettent de maintenir en partie leur niveau de vie. Exclure ces catégories ne nous semblent pas discriminatoire au regard de l’objectif recherché qui est d’assurer un complément unique en tant que revenu de remplacement et assurer un revenu de subsistance aux travailleurs indépendants lourdement impactés par la crise.”

Ook deze verantwoording, die op het eerste gezicht aanvaardbaar is, verdient om te worden opgenomen in de memorie van toelichting bij het ontwerp.

c) Wat de fiscale behandeling van de eenmalige premie betreft

8.1. De gemachtigde lichtte het in artikel 3 van het voorontwerp vervatte fiscale regime dat op de eenmalige premie van toepassing is, toe als volgt:

“Het fiscaal stelsel van de éénmalige premie wordt, net als de meeste maatregelen inzake inkomstenbelastingen in het kader van de Covid-19 pandemie, geregeld in een autonome bepaling, buiten het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.

De éénmalige premie kan worden toegekend aan belastingplichtigen die inkomsten verkrijgen die op fiscaal vlak als winst, baten, bezoldigingen van bedrijfsleider of bezoldigingen van meewerkende echtgenoten worden gekwalificeerd. Het fiscaal stelsel van de overbruggingsrechten die aan deze belastingplichtigen werden toegekend, verschilt naargelang het type overbruggingsrecht en de aard van de inkomsten die de betrokken belastingplichtigen in beginsel verkrijgen (winst, baten, bezoldigingen van bedrijfsleider

³ Het betreft “de zelfstandigen en helpers, zoals bedoeld in respectievelijk artikel 3, 5quater en 6 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, die naar aanleiding van COVID-19 gedwongen worden hun zelfstandige activiteit te onderbreken, voor zover ze op het moment van de voormelde gedwongen onderbreking voorlopige bijdragen verschuldigd zijn overeenkomstig de artikelen 12, § 2, tweede, derde en vierde lid, of 12bis, § 1, 2 of 13, § 1, tweede, derde en vierde lid, en voor zover de voorlopige bijdragen minstens berekend worden op de helft van het bedrag vermeld in artikel 12, § 1, tweede lid, eerste zin van het voormelde besluit”.

⁴ De artikelen 4bis, § 3, 4quater, § 2, en 4quinquies, § 4, van de wet van 23 maart 2020.

of bezoldigingen van meewerkende echtgenoten). In dat kader wordt verwezen naar de volgende circulaire:

circulaire 2020/C/94 van 8 juli 2020 over het belastingstelsel van de financiële uitkeringen in het kader van het crisis-overbruggingsrecht; <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/341dad80-8748-4602-bdb5-5e0e61fe2676> [bedoeld wordt: <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/02e76075-feb3-4d9d-ab3d-9f827b8e5750>]

circulaire 2020/C/114 van 4 september 2020 over de aanpassingen in het crisisoverbruggingsrecht en de invoering van het heropstartoverbruggingsrecht; <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/341dad80-8748-4602-bdb5-5e0e61fe2676>

circulaire 2021/C/51 van 4 juni 2021 over het belastingstelsel van bepaalde financiële uitkeringen in het kader van het crisisoverbruggingsrecht. <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/50f1dd9a-9401-4269-8c20-33b3dde07fe5>

Het fiscaal stelsel van de éénmalige premie zal echter voor alle betrokken belastingplichtigen hetzelfde zijn.

Het eerste lid van artikel 3 van het ontwerp stelt dat de éénmalige premie belastbaar is als vervangingsinkomen (vergoeding tot volledig of gedeeltelijk herstel van een tijdelijke derving van inkomsten). Dit impliceert dat wanneer de vergoeding gezamenlijk wordt belast, de belasting erop kan worden gemilderd door een belastingvermindering voor vervangingsinkomsten, i.c. de belastingvermindering voor pensioenen en andere vervangingsinkomsten (artikel 147, eerste lid, 1° en 2°, WIB 92).

Wat de éénmalige premies betreft die worden toegekend aan meewerkende echtgenoten, maakt het eerste lid ook dat deze premie principieel belastbaar is in de inkomstenbelasting.

Het tweede lid bepaalt dat de éénmalige premie zal worden belast tegen een afzonderlijke aanslagvoet van 16,5 pct., tenzij de globalisatie van deze premie en de in artikel 171, WIB 92 vermelde inkomsten voordeliger is voor de belastingplichtige.”

8.2. De inspecteur van Financiën merkt in zijn advies van 15 juni 2021 aan de minister van Financiën het volgende op over het ontworpen fiscale stelsel:

“Dit maakt dus dat sommigen hun inkomen uit arbeid belast wordt tegen de normale tarieven in de personenbelasting en bij anderen wordt een deel belast tegen een voordeligere aanslagvoet.

Dit verschil in behandeling moet de toetsing aan artikel 10 van de grondwet kunnen doorstaan en moet dus gemotiveerd worden.”

8.3. Gevraagd om zijn zienswijze hieromtrent toe te lichten, verklaarde de gemachtigde: “Hieromtrent hebben wij geen bijzondere inzichten te delen”.

Naast – en meer nog dan – het verschil met de inkomsten uit arbeid waarop de inspecteur van Financiën wijst, moet worden gewezen op de verschillende fiscale behandeling van de thans beoogde eenmalige premie met de andere uitkeringen op grond van de wet van 23 maart 2020, waarop de gemachtigde zelf wijst, alsook met vergelijkbare premies ten gunste van bepaalde werknemers, zoals diegene waarop door de gemachtigde is gewezen in zijn toelichting, hiervóór geciteerd *sub* 6.⁵

Voor het verschil in behandeling dat door het ontworpen fiscale stelsel tot stand wordt gebracht, zal een deugdelijke verantwoording moeten kunnen worden gegeven in het licht van de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie.

Het is weliswaar niet bij voorbaat uitgesloten dat een dergelijke verantwoording bestaat, maar de in het kader van de adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving voorgelegde stukken bevatten hieromtrent alvast geen spoor. Het komt ook niet aan de Raad van State toe – al zeker niet in het kader van een spoedadviesaanvraag – om uit eigen beweging een mogelijke verantwoording te formuleren.

De stellers van het voorontwerp wordt dan ook aanbevolen om in de memorie van toelichting een adequate verantwoording op te nemen met betrekking tot de verenigbaarheid van het fiscale stelsel van de premie waarin wordt voorzien, met de grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

9. De premie bedraagt krachtens het ontworpen artikel 5/1, § 1, van de wet van 23 maart 2020 598,802395 euro. Om toelichting gevraagd over dit bedrag, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“L'accord politique était d'accorder une prime d'un montant équivalent à 500 euros nets. Ce qui signifie que le montant brut devait être de 598,802395 euros puisque le traitement fiscal est de 16,5% sauf si la globalisation de tous les revenus est plus favorable. Cependant, il est vrai que les caisses d'assurances sociales ne pourront pas payer si précisément ce montant. Nous proposons donc d'indiquer '598,81 euros'.”

Met deze wijziging, voorgesteld door de gemachtigde, kan worden ingestemd.

⁵ Koninklijk besluit van 28 maart 2021 'betreffende het toekennen van een éénmalige premie voor tijdelijk werklozen met een laag loon, tewerkgesteld in een sector waar de activiteiten op bevel van de overheid moesten gestaakt worden'. Zie ook het koninklijk besluit van 20 januari 2021 'betreffende het toekennen van een toeslag voor werknemers die in 2020 tijdelijk werkloos werden gesteld'.

10. Zoals bevestigd door de gemachtigde, moeten in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5/2, § 5, de woorden “Bij de aanvraag” worden vervangen door de woorden “Op aanvraag”.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis

« par le fait que la crise du coronavirus et les mesures qui en ont découlé ont durement [atteint] les travailleurs indépendants. Ceux-ci ont dû subir des mesures de fermeture, des restrictions dans leur travail qui les ont touchés durablement financièrement. Afin de pouvoir aider au plus vite ces indépendants en difficulté, il est essentiel que la prime unique prévue dans l'avant-projet de loi qui vous est présenté soit octroyée le plus rapidement possible. Le fait que la pandémie semble connaître une régression sensible actuellement en Belgique ne préjudicie en rien la réalité actuelle des travailleurs indépendants ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'octroyer une prime unique à certains bénéficiaires des mesures de crise temporaires dites « droit passerelle » dans le cadre de la crise du COVID-19.

À cet effet, un chapitre 3/1 prévoyant l'octroi d'une prime d'un montant de 598,802395 euros attribuée, sous certaines conditions, au travailleur indépendant, à l'aidant ou au conjoint aidant, visés à l'article 3, § 1^{er}, de la loi à modifier, est inséré dans la loi du 23 mars 2020 'modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants' (article 2 de l'avant-projet).

La prime unique précitée est soumise à un régime fiscal particulier (article 3 de l'avant-projet).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, consacrées par les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, exigent que toutes les personnes qui se trouvent dans une

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

même situation soient traitées de manière égale. Le principe d'égalité ne peut souffrir qu'une distinction arbitraire soit opérée entre citoyens.

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard d'une mesure déterminée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ².

5. Au regard des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, l'avant-projet de loi soumis pour avis appelle les observations suivantes.

a) En ce qui concerne la période de référence prise en compte

6. Pour bénéficier de la prime unique, il est requis que l'intéressé, « au cours de la période allant du 1^{er} octobre 2020 au 30 avril 2021 inclus », ait dûment perçu au minimum six prestations mensuelles en application des articles 4bis, § 2, 4ter, 4quater, § 1^{er}, et 4quinquies, § 2, de la loi du 23 mars 2020.

Invitée à préciser la délimitation de la période de référence précitée, la déléguée a déclaré ce qui suit :

« Pour répondre à vos questions, il a été décidé de:

- Commencer la période de référence au 01/10/2020 car il s'agit du mois où la seconde série de mesures sanitaires restrictives concernant l'économie a commencé. En effet, le 16/10/2020, le Comité de concertation s'est prononcé pour des règles plus strictes au 19/10/2020 notamment la fermeture de l'horeca, la limitation des rassemblements privés et sur la voie publique. C'est en octobre que le niveau d'alerte 4 a été décrété.

- Terminer la période de référence au 30/04/2021 car fin avril, la pause pascalle est arrivée à son terme (comité de concertation du 14/04/2021), et des perspectives de réouverture ont été émises pour certains secteurs tels que les métiers de contacts non-médicaux. Ainsi, les mois de mai et de juin sont des mois durant [lesquels] des assouplissements ont été décidés et non plus des mesures de restriction. Les travailleurs indépendants qui bénéficient encore d'une prestation financière de droit passerelle de crise pour les mois de mai et de juin sont généralement dans des secteurs qui ont été arrêtés par les premières mesures restrictives décidées en octobre ou novembre: terminer la période de référence en avril n'est donc pas discriminatoire pour eux. Par ailleurs, de manière pragmatique, terminer la période [de] référence le 30/04/2021 permettait d'avoir déjà une

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 et C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

idée assez précise du nombre de travailleurs indépendants qui pourrait potentiellement bénéficier de cette mesure au moment de l'édicter et de mettre en œuvre plus facilement son paiement automatique par les caisses d'assurances sociales.

L'objectif premier de cette prime est d'aider les travailleurs indépendants en difficulté suite aux conséquences sociales et économiques de la crise du coronavirus. La condition d'avoir bénéficié de six mois de prestations financières de mesures temporaires de crise de droit passerelle, soit une demi-année, sur la période de 7 mois pendant laquelle les mesures sanitaires restrictives de l'économie ont été les plus sévères et ont touché un grand nombre d'indépendants nous semble répondre à cet objectif. En ce qui concerne le principe d'égalité, nous tenons à préciser que la condition de six mois reprend tous les types de mesures temporaires de crise de droit passerelle en ce inclus, la mesure temporaire de soutien à la reprise (octobre-décembre 2020) et la mesure de soutien en cas de baisse du chiffre d'affaires de 40 % (à partir du 1^{er} janvier 2021). Il n'y a donc pas de discrimination entre les indépendants qui ont eu l'obligation de fermer et qui ont bénéficié des mesures temporaires de crise en cas d'interruption forcée (en ce compris la double prestation financière) et les indépendants qui n'ont pas été contraints à fermeture, mais qui ont été fortement impactés de manière plus indirecte par la crise du coronavirus et ce, quel que soit le secteur dans lequel ils sont actifs.

Au surplus, il a fallu déterminer politiquement, à l'instar de la prime unique concernant les travailleurs salariés (arrêté royal du 28 mars 2021 relatif à l'octroi d'une prime unique pour les chômeurs temporaires ayant un bas salaire occupés dans un secteur où les activités ont dû être arrêtées sur l'ordre des autorités) à un moment donné les conditions pour pouvoir bénéficier de cette prime unique.

En ce qui concerne l'urgence invoquée, le choix de la condition de six mois entre le 01/10/2020 et le 30/04/2020 tel que justifié ci-dessus ne préjudicie en rien et conforte même le fait qu'il est nécessaire que ces-dits travailleurs indépendants qui ont souffert pendant au moins une demi-année bénéficient au plus vite de cette prime unique. La reprise actuelle des activités est souvent phasée et limitée et continue à impacter lourdement des travailleurs indépendants dans le cadre de cette crise sans précédent ».

Cette justification qui, à première vue, est admissible, concerne un aspect fondamental de la mesure en projet et est importante pour apprécier cette mesure au regard des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, mérite de figurer dans l'exposé des motifs du projet.

b) En ce qui concerne l'exclusion de certains bénéficiaires d'allocations de droit passerelle sur la base de la loi du 23 mars 2020

7. La prime unique n'est pas attribuée aux travailleurs indépendants et aux aidants visés à l'article 3, § 2, de cette loi ³, qui perçoivent normalement la moitié du montant de l'allocation concernée ⁴.

Interrogée à ce sujet, la déléguée a déclaré ce qui suit :

« Le champ d'application de cette prime est effectivement similaire au champ d'application personnel pour bénéficier d'une prestation complète de mesure temporaire de crise de droit passerelle. Cela se justifie au regard de l'objectif recherché par cette prime: aider les indépendants en difficulté. Or les indépendants qui bénéficient d'une demi-prestation sont les indépendants à titre [complémentaire] et les indépendants actifs après l'âge de la pension qui cotisent en-deçà du seuil minimal (sur base d'un plafond intermédiaire, c'est-à-dire, ceux dont les cotisations provisoires légalement dues sont calculées sur un revenu de référence en N-3 compris entre 7.021,29 euros et 14.042,57 euros) et ceux qui perçoivent une pension. Ces catégories bénéficient ou pourraient bénéficier déjà d'autres prestations telles qu'une pension ou une allocation de chômage ou ont également une activité salariée qui leur permettent de maintenir en partie leur niveau de vie. Exclure ces catégories ne nous semblent pas discriminatoire au regard de l'objectif recherché qui est d'assurer un complément unique en tant que revenu de remplacement et assurer un revenu de subsistance aux travailleurs indépendants lourdement impactés par la crise ».

Cette justification qui, à première vue, est admissible, mérite également de figurer dans l'exposé des motifs du projet.

c) En ce qui concerne le traitement fiscal de la prime unique

8.1. Le délégué a précisé le régime fiscal applicable à la prime unique, contenu à l'article 3 de l'avant-projet, comme suit :

« Het fiscaal stelsel van de éénmalige premie wordt, net als de meeste maatregelen inzake inkomstenbelastingen in het kader van de Covid-19 pandemie, geregeld in een autonome bepaling, buiten het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.

De éénmalige premie kan worden toegekend aan belastingplichtigen die inkomsten verkrijgen die op fiscaal vlak als winst, baten, bezoldigingen van bedrijfsleider of bezoldigingen van meewerkende echtgenoten worden gekwalificeerd. Het fiscaal stelsel van de overbruggingsrechten die aan deze belastingplichtigen werden toegekend, verschilt naargelang het type overbruggingsrecht en de aard van de inkomsten die de betrokken belastingplichtigen in beginsel verkrijgen (winst, baten, bezoldigingen van bedrijfsleider

³ Il s'agit des « travailleurs indépendants et (...) aidants visés respectivement aux articles 3, 5^{quater} et 6 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants qui, à la suite du COVID-19, sont forcés d'interrompre leur activité indépendante, pour autant qu'ils soient, au moment de l'interruption forcée précitée, redevables de cotisations provisoires conformément aux articles 12, § 2, alinéas 2, 3 et 4, ou 12^{bis}, § 1^{er}, 2, ou 13, § 1^{er}, alinéas 2, 3 et 4, et pour autant que les cotisations provisoires soient au moins calculées sur la moitié du montant mentionné à l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de l'arrêté précité ».

⁴ Les articles 4^{bis}, § 3, 4^{quater}, § 2, en 4^{quinqies}, § 4, de la loi du 23 mars 2020.

of bezoldigingen van meewerkende echtgenoten). In dat kader wordt verwezen naar de volgende circulaire:

- circulaire 2020/C/94 van 8 juli 2020 over het belastingstelsel van de financiële uitkeringen in het kader van het crisis-overbruggingsrecht; <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/341dad80-8748-4602-bdb5-5e0e61fe2676> [bedoeld wordt: <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/02e76075-feb3-4d9d-ab3d-9f827b8e5750>]

- circulaire 2020/C/114 van 4 september 2020 over de aanpassingen in het crisisoverbruggingsrecht en de invoering van het heropstartoverbruggingsrecht; <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/341dad80-8748-4602-bdb5-5e0e61fe2676>

- circulaire 2021/C/51 van 4 juni 2021 over het belastingstelsel van bepaalde financiële uitkeringen in het kader van het crisisoverbruggingsrecht. <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet/document/50f1dd9a-9401-4269-8c20-33b3dde07fe5>

Het fiscaal stelsel van de éénmalige premie zal echter voor alle betrokken belastingplichtigen hetzelfde zijn.

Het eerste lid van artikel 3 van het ontwerp stelt dat de éénmalige premie belastbaar is als vervangingsinkomen (vergoeding tot volledig of gedeeltelijk herstel van een tijdelijke derving van inkomsten). Dit impliceert dat wanneer de vergoeding gezamenlijk wordt belast, de belasting erop kan worden gemilderd door een belastingvermindering voor vervangingsinkomsten, i.c. de belastingvermindering voor pensioenen en andere vervangingsinkomsten (artikel 147, eerste lid, 1° en 2°, WIB 92).

Wat de éénmalige premies betreft die worden toegekend aan meewerkende echtgenoten, maakt het eerste lid ook dat deze premie principieel belastbaar is in de inkomstenbelasting.

Het tweede lid bepaalt dat de éénmalige premie zal worden belast tegen een afzonderlijke aanslagvoet van 16,5 pct., tenzij de globalisatie van deze premie en de in artikel 171, WIB 92 vermelde inkomsten voordeliger is voor de belastingplichtige ».

8.2. Dans son avis du 15 juin 2021 au ministre des Finances, l'inspecteur des Finances a formulé l'observation suivante à propos du régime fiscal en projet :

« Dit maakt dus dat sommigen hun inkomen uit arbeid belast wordt tegen de normale tarieven in de personenbelasting en bij anderen wordt een deel belast tegen een voordeligere aanslagvoet.

Dit verschil in behandeling moet de toetsing aan artikel 10 van de grondwet kunnen doorstaan en moet dus gemotiveerd worden ».

8.3. Invité à préciser son point de vue à ce sujet, le délégué a déclaré : « Hieromtrent hebben wij geen bijzondere inzichten te delen ».

Outre – et plus encore que – la différence avec les revenus du travail relevée par l'inspecteur des Finances, il faut souligner la différence de traitement fiscal entre la prime unique envisagée actuellement et les autres allocations attribuées sur la base de la loi du 23 mars 2020, que le délégué lui-même relève, ainsi que les primes comparables en faveur de certains travailleurs salariés, tels que ceux visés par la déléguée dans ses explications, citée ci-dessus au point 6⁵.

La différence de traitement engendrée par le régime fiscal en projet devra pouvoir être adéquatement justifiée au regard des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination.

S'il est vrai qu'il ne peut d'emblée être exclu que pareille justification existe, il n'en demeure pas moins qu'on n'en retrouve aucune trace dans les pièces soumises à la section de législation dans le cadre de la demande d'avis. Il n'appartient pas non plus au Conseil d'État – certainement pas dans le cadre d'une demande d'avis urgente – de formuler d'initiative une justification éventuelle.

Il est dès lors recommandé aux auteurs de l'avant-projet de faire figurer dans l'exposé des motifs une justification adéquate concernant la compatibilité du régime fiscal de la prime, qui est prévue, avec les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

9. Selon l'article 5/1, § 1^{er}, en projet, de la loi du 23 mars 2020, le montant de la prime s'élève à 598,802395 euros. Invitée à fournir des précisions à ce sujet, la déléguée a déclaré ce qui suit :

« L'accord politique était d'accorder une prime d'un montant équivalent à 500 euros nets. Ce qui signifie que le montant brut devait être de 598,802395 euros puisque le traitement fiscal est de 16,5 % sauf si la globalisation de tous les revenus est plus favorable. Cependant, il est vrai que les caisses d'assurances sociales ne pourront pas payer si précisément ce montant. Nous proposons donc d'indiquer '598,81 euros' ».

On peut se rallier à cette modification proposée par la déléguée.

⁵ Arrêté royal du 28 mars 2021 'relatif à l'octroi d'une prime unique pour les chômeurs temporaires ayant un bas salaire occupés dans un secteur où les activités ont dû être arrêtées sur l'ordre des autorités'. Voir également l'arrêté royal du 20 janvier 2021 'relatif à l'octroi d'un complément pour les travailleurs qui ont été mis en chômage temporaire en 2020'.

10. Comme l'a confirmé le délégué, les mots « Bij de aanvraag » doivent être remplacés par les mots « Op aanvraag » dans le texte néerlandais de l'article 5/2, § 5, en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME