



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.787/2
du 1^{er} juillet 2022

advies 71.787/2
van 1 juli 2022

sur

over

un avant-projet de loi
‘instaurant le « Trajet Retour
Au Travail » sous la
coordination du
« Coordinateur Retour Au
Travail » dans l’assurance
indemnités des travailleurs
indépendants et des conjoints
aidants’

een voorontwerp van wet
‘tot invoering van het “Terug
Naar Werk-traject” onder de
coördinatie van de “Terug
Naar Werk-coördinator” in de
uitkeringsverzekering voor
zelfstandigen en
meewerkende echtgenoten’

Le 29 juin 2022, 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, du Renouveau démocratique et du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'instaurant le « Trajet Retour Au Travail » sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants et des conjoints aidants'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 1^{er} juillet 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2022.

*

Op 29 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen, Democratische Vernieuwing en Buitenlandse Handel verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot invoering van het "Terug Naar Werk-traject" onder de coördinatie van de "Terug Naar Werk-coördinator" in de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen en meewerkende echtgenoten'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 1 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2022.

*

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

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par le fait :

'que l'avant-projet de loi vise à mettre sur pieds un processus de retour au travail facilement accessible pour les travailleurs indépendants conformément aux décisions du conclave budgétaire d'avril 2022. Qu'à cette fin, il instaure, dans l'assurance indemnités des travailleurs indépendants, les concepts de 'Trajet Retour Au Travail', 'Coordinateur Retour Au travail' et 'Dossier Retour Au Travail', déjà introduits dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés. Qu'il s'avère essentiel que les travailleurs indépendants puissent dans les meilleurs délais bénéficier de ces trajets de retour au travail comme c'est déjà le cas actuellement pour les travailleurs salariés. Qu'il est donc nécessaire que la loi entre en vigueur au plus vite, soit le 1^{er} octobre 2022. Que cette date d'entrée en vigueur permettra aux organismes assureurs, forts de l'expérience acquise dans le processus de 'Retour au travail' dans le régime salariés, de prendre leurs dispositions en vue de la mise en œuvre ce nouveau processus (notamment via le recrutement des 'Coordinateurs Retour au Travail'). Que tenant compte du processus législatif encore à effectuer, il s'avère impossible de demander un avis dans les 30 jours, d'autant plus que lorsqu'un délai de trente jours vient à échéance entre le 15 juillet et le 15 août, il est prolongé de plein droit de quinze jours' ».

IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

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

En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des mêmes lois (communication de l'avis dans un délai de trente jours, prolongé de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août ¹⁾ ²⁾.

Il est de jurisprudence constante que la volonté pour une autorité publique de faire entrer en vigueur un texte à un moment qui lui paraît le plus opportun pour bénéficier le plus tôt possible de ses effets ne peut en soi justifier le recours exceptionnel à la procédure de

¹ Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

² Voir en ce sens, notamment, l'avis 70.434/1-2-3-4-VR donné le 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70434>).

consultation du Conseil d'État en urgence puisque pareille motivation pourrait toujours être avancée à l'appui de n'importe quelle demande d'avis ³.

En l'espèce, il ressort de la lettre de demande d'avis que l'urgence invoquée par le demandeur d'avis est, en réalité, totalement liée à sa volonté de faire entrer en vigueur la loi en projet à une date déterminée, étant le 1^{er} octobre 2022, et ce, sans que l'on puisse identifier pour quel motif cette date revêt un caractère impérieux pour le demandeur d'avis.

La circonstance que l'avant-projet s'inscrirait dans les suites des « décisions du conclave budgétaire d'avril 2022 » ne permet pas de justifier le caractère impérieux de la date ainsi retenue dès lors qu'ici aussi pareille motivation pourrait toujours être avancée à l'appui de bon nombre de demandes d'avis.

Il en va de même de la volonté de l'auteur de l'avant-projet de permettre que « les travailleurs indépendants puissent dans les meilleurs délais bénéficier [des] trajets de retour au travail comme c'est déjà le cas actuellement pour les travailleurs salariés » : cet objectif, certes logiquement compréhensible, ne peut toutefois justifier à lui seul de solliciter l'avis de la section de législation dans un délai aussi bref que celui de cinq jours ouvrables ⁴. À ce propos, la section de législation observe par ailleurs que l'existence de l'urgence alléguée est contredite par la chronologie des éléments invoqués : la loi instaurant le « Trajet Retour Au Travail » sous la coordination du « Coordinateur Retour Au Travail » dans l'assurance indemnités des travailleurs salariés a été adoptée dès le 12 décembre 2021 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ; quant à la note CID 2022/17 relative au texte en projet et adressée au Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs indépendants de l'INAMI, elle date du 26 avril 2022, soit de plus de quatre mois après l'adoption de la loi précitée ; enfin, la demande d'avis a, pour sa part, été adressée à la section de législation le 30 juin 2022.

Surabondamment, il convient encore de relever qu'une partie de l'avant-projet de loi à l'examen à savoir son article 2, 2^o, n'est pas destinée à entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2022, mais le 1^{er} janvier 2023, conformément à l'article 6 de l'avant-projet.

³ Voir en ce sens, par exemple, l'avis 70.936/2 donné le 7 février 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 mars 2022 'portant exécution de l'article 59^{ter} de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne l'intervention financière dans la prime syndicale pour le personnel employé dans les secteurs fédéraux de la santé (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70936>), l'avis 70.545/4 donné le 1^{er} décembre 2021 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2008 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de Wallonie-Bruxelles International' et l'avis 52.310/2 donné le 5 novembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 11 juillet 2013 'portant assentiment à : 1^o la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, faits à Bruxelles le 7 octobre 2009 ; 2^o l'échange de lettres du 30 mai et du 11 juillet 2011' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52310.pdf>).

⁴ En ce sens, l'avis 59.691/2 donné le 29 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 septembre 2016 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 juin 1993 fixant le répertoire des options de base dans l'enseignement secondaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59691>). Voir, plus récemment, l'avis 70.936/2 déjà cité.

En conclusion, la demande d'avis est irrecevable.

*

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

In casu luidt de motivering in de brief als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait :

‘que l’avant-projet de loi vise à mettre sur pieds un processus de retour au travail facilement accessible pour les travailleurs indépendants conformément aux décisions du conclave budgétaire d’avril 2022. Qu’à cette fin, il instaure, dans l’assurance indemnités des travailleurs indépendants, les concepts de 'Trajet Retour Au Travail', 'Coordinateur Retour Au travail' et 'Dossier Retour Au Travail', déjà introduits dans l’assurance indemnités des travailleurs salariés. Qu’il s’avère essentiel que les travailleurs indépendants puissent dans les meilleurs délais bénéficier de ces trajets de retour au travail comme c’est déjà le cas actuellement pour les travailleurs salariés. Qu’il est donc nécessaire que la loi entre en vigueur au plus vite, soit le 1^{er} octobre 2022. Que cette date d’entrée en vigueur permettra aux organismes assureurs, forts de l’expérience acquise dans le processus de 'Retour au travail' dans le régime salariés, de prendre leurs dispositions en vue de la mise en œuvre ce nouveau processus (notamment via le recrutement des 'Coordinateurs Retour au Travail'). Que tenant compte du processus législatif encore à effectuer, il s’avère impossible de demander un avis dans les 30 jours, d’autant plus que lorsqu’un délai de trente jours vient à échéance entre le 15 juillet et le 15 août, il est prolongé de plein droit de quinze jours’.

NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Door te eisen dat adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering voorzien worden, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’ (advies mee te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kan worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van dezelfde gecoördineerde wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen, verlengd met 15 dagen wanneer die termijn ingaat tussen 15 en 31 juli of afloopt tussen 15 juli en 15 augustus¹).²

Volgens de vaste adviespraktijk kan de wens in hoofde van een openbare overheid om een tekst in werking te doen treden op een moment dat haar het meest opportuun lijkt om hem

¹ Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

² Zie in die zin onder meer advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70434.pdf>).

zo vroeg mogelijk uitwerking te doen hebben, op zich niet rechtvaardigen dat een uitzonderlijk beroep gedaan wordt op de procedure om de Raad van State met spoedeisendheid te raadplegen aangezien een dergelijke motivering telkens aangegrepen zou kunnen worden ter ondersteuning van om het even welke adviesaanvraag.³

In casu blijkt uit de brief met de adviesaanvraag dat de spoedeisendheid die door de adviesaanvrager aangevoerd wordt in feite nauw verband houdt met zijn wil om de ontworpen wet op een bepaalde datum, namelijk 1 oktober 2022, in werking te laten treden, en dit zonder dat kan worden vastgesteld waarom die datum voor de adviesaanvrager absoluut noodzakelijk is.

De omstandigheid dat het voorontwerp een vervolg zou zijn op de “beslissingen van het begrotingsconclaf van april 2022”, kan het dwingend karakter van de datum die aldus gekozen is, niet verantwoorden, aangezien ook hier geldt dat een dergelijke motivering altijd aangevoerd kan worden tot staving van een groot aantal adviesaanvragen.

Hetzelfde geldt voor de wil van de steller van het voorontwerp om het volgende mogelijk te maken: “que les travailleurs indépendants puissent dans les meilleurs délais bénéficier [des] trajets de retour au travail comme c’est déjà le cas actuellement pour les travailleurs salariés”. Die doelstelling, die weliswaar logischerwijs te begrijpen is, kan op zich echter geen reden opleveren om de afdeling Wetgeving binnen een zo korte termijn als die van vijf werkdagen om advies te verzoeken.⁴ Daarentoemt merkt de afdeling Wetgeving bovendien op dat het bestaan van de beweerde spoedeisendheid tegengesproken wordt door de chronologie van de aangevoerde gegevens: de wet tot invoering van het “Terug Naar Werk-traject” onder de coördinatie van de “Terug Naar Werk-coördinator” in de uitkeringsverzekering voor werknemers” is reeds op 12 december 2021 aangenomen en is op 1 januari 2022 in werking getreden; de nota BZ 2022/17 die op de ontworpen tekst betrekking heeft en die gericht is aan het Beheerscomité van de uitkeringsverzekering voor zelfstandigen van het RIZIV, dateert, harerzijds, van 26 april 2022, dat wil zeggen meer dan vier maanden na de aanneming van de voornoemde wet; ten slotte is de adviesaanvraag, van haar kant, op 30 juni 2022 aan de afdeling Wetgeving gericht.

³ Zie in die zin bijvoorbeeld advies 70.936/2 van 7 februari 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 24 maart 2022 ‘tot uitvoering van artikel 59ter van de programmawet van 2 januari 2001 wat de tegemoetkoming in de vakbondspremie betreft voor het personeel tewerkgesteld in de federale gezondheidssectoren’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70936>), advies 70.545/4 van 1 december 2021 over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsregering ‘modifiant l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2008 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de Wallonie-Bruxelles International’ en advies 52.310/2 van 5 november 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 11 juli 2013 ‘houdende instemming met : 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen, en het Protocol, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009, en 2° de briefwisseling van 30 mei en 11 juli 2011’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52310>).

⁴ Zie in die zin advies 59.691/2 van 29 juni 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 27 september 2016 ‘tot wijziging van het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 14 juni 1993 houdende het repertorium van de basisopties in het secundair onderwijs’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59691>). Zie, recenter, het reeds geciteerde advies 70.936/2.

Ten overvloede dient er nog op gewezen te worden dat een deel van voorliggend voorontwerp van wet, namelijk artikel 2, 2°, ervan, niet op 1 oktober 2022 in werking zou moeten treden, maar op 1 januari 2023, overeenkomstig artikel 6 van het voorontwerp.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT