



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.140/1
van 27 maart 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot aanpassing van de procedures
in het kader van tijdelijke
werkloosheid omwille van het
Covid-19 virus en tot wijziging van
de artikelen 7 en 10 van het
koninklijk besluit van 6 mei 2019
tot wijziging van de artikelen 27,
51, 52*bis*, 58, 58/3 en 63 van het
koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende de
werkloosheidsreglementering en
tot invoeging van de
artikelen 36*sexies*, 63*bis* en 124*bis*
in hetzelfde besluit’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.140/1
du 27 mars 2020

sur

un projet d'arrêté royal ‘visant à
adapter les procédures dans le
cadre du chômage temporaire dû
au virus Covid-19 et à modifier les
articles 7 et 10 de l'arrêté royal du
6 mai 2019 modifiant les
articles 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3,
et 63 de l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage et
insérant les articles 36*sexies*, 63*bis*
et 124*bis* dans le même arrêté’

Op 23 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het Covid-19 virus en tot wijziging van de artikelen 7 en 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van de artikelen 36*sexies*, 63*bis* en 124*bis* in hetzelfde besluit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2020.

*

Le 23 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 et à modifier les articles 7 et 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les articles 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3, et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36*sexies*, 63*bis* et 124*bis* dans le même arrêté’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 mars 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2020.

*

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 het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“het Covid-19 virus een ernstige invloed heeft op de economische activiteiten in België;

Dat veel bedrijven op bevel van de overheid dienen te sluiten, wat leidt tot een grote toevloed van aanvragen om erkenning van een overmachtssituatie en om tijdelijke werkloosheidsuitkeringen;

Dat de bestaande procedures niet aangepast zijn om op een adequate manier te kunnen reageren op deze toevloed en dat ze dus dringend moeten worden versoepeld of zelfs tijdelijk opgeschort;

Dat de nodige aanpassingen zonder verwijl dienen te worden ingevoerd om te vermijden dat tijdelijk werkloos gestelde werknemers zonder inkomen zouden vallen en om het mogelijk te maken dat werkgevers die met de overmachtssituatie worden geconfronteerd, binnen de kortst mogelijke periode de arbeidsovereenkomsten van hun werknemers, voor wie er geen werk meer beschikbaar is, zouden kunnen schorsen;

Gelet op het feit dat het Covid-19 virus eveneens een serieuze impact heeft op het goede verloop van de interviews die de gewestelijke tewerkstellingsdiensten moeten toelaten om aan de hand van de screeningtool ICF – International Classification of Functioning, Disability and Health, de werkzoekenden te identificeren die moeten worden erkend als niet toeleidbare werkzoekenden”.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er hoofdzakelijk toe om een aantal tijdelijke maatregelen te nemen met betrekking tot de werkloosheidsreglementering, meer bepaald wat betreft de toekenning van werkloosheidsuitkeringen voor verschillende vormen van tijdelijke werkloosheid, teneinde een regeling te treffen voor de uitzonderlijke situatie van tijdelijke werkloosheid die is ontstaan ten gevolge van de zogenaamde corona-crisis. Die maatregelen houden een aanpassing in van de toelaatbaarheidsvoorwaarden, de toekenningsvoorwaarden en de aanvraagprocedure, alsook van het bedrag en de wijze van uitbetaling van de uitkeringen. Daartoe wordt afgeweken van verschillende bepalingen van zowel het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ als van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende

de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering', zonder deze bepalingen ook formeel te wijzigen.

Daarnaast beoogt het ontwerp de overgangsregeling voor een specifieke categorie van werkzoekenden die gerechtigd zijn op een inschakelingsuitkering, die gold tot 31 maart 2020, te verlengen tot 30 september 2020. Daartoe wordt het koninklijk besluit van 6 mei 1919 'tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52bis, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van de artikelen 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit' gewijzigd (zie evenwel, wat dit laatste betreft, opmerking 7).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 februari 2020 en treedt buiten werking op 30 juni 2020. In afwijking daarvan zijn sommige bepalingen maar van toepassing vanaf 1 maart 2020, 13 maart 2020 of vanaf de datum van bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*. De bepalingen die betrekking hebben op de verlenging van de overgangperiode voor gerechtigden op een inschakelingsuitkering (artikelen 16 en 17 van het ontwerp) treden in werking op 1 april 2020.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt niet enkel geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1octies, van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders', dat wordt vermeld in het eerste lid van de aanhef, maar ook door § 1septies, eerste lid, 2°, tweede en derde lid, en § 2, van dat artikel. Het ontwerp heeft immers niet enkel betrekking op het bepalen van de voorwaarden voor het vaststellen van de betrokken uitkeringen maar ook op het bepalen van afwijkende toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden en de uitbetaling van de betrokken uitkeringen, en op het verlengen van de overgangperiode met betrekking tot de toekenning van een inschakelingsuitkering aan bepaalde gerechtigde werkzoekenden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp, dient het eerste lid van de aanhef te worden vervolledigd met een verwijzing naar § 1septies, eerste lid, 2°, tweede en derde lid, en § 2, van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944.

Artikel 6

6. Krachtens artikel 6, tweede lid, wordt het bedrag van de werkloosheidsuitkering per dag verhoogd met 5 euro, voor zover de tijdelijke werkloosheid niet het gevolg is van een schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wegens overmacht die veroorzaakt wordt door de arbeidsongeschiktheid van de werknemer. Op die wijze wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen uitkeringsgerechtigde werklozen, al naargelang zij al dan niet aan die voorwaarde voldoen. Voor een dergelijk verschil in behandeling dient een passende

verantwoording voorhanden te zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De gemachtigde heeft in dat verband de volgende toelichting verstrekt:

“- voor tijdelijke werklozen wegens slecht weer of staking geldt de verhoging niet.

- voor tijdelijke werklozen wegens economische reden: in de artikelen 51, § 8 en 77/4, § 7 van de Arbeidsovereenkomstenwet staat dat de werkgever bovenop de werkloosheidsuitkering ‘een supplement’ betaalt (bij [werknemer] 2 euro (wellicht zal dat bedrag geïndexeerd ergens in de buurt van 5 euro liggen); bij bedienden wordt dat supplement bij CAO bepaald).

- voor tijdelijke werklozen wegens overmacht als gevolg van arbeidsongeschiktheid: dit is een specifieke situatie waarbij wordt betwist of een werknemer arbeidsongeschikt/ziek is. Zolang de betwisting duurt krijgt hij een uitkering. Na de betwisting volgt een verrekening. Vandaar dat die groep de premie van 5 euro niet krijgt.

- voor de andere tijdelijke werklozen wegens overmacht: zij krijgen de premie van 5 euro.

De meeste tijdelijke werklozen als gevolg van de coronacrisis zijn tijdelijk werkloos omwille van overmacht, of omwille van economische redenen, vandaar dat tijdelijke werkloosheid wegens overmacht tijdelijke wordt ‘gelijkgeschakeld’ met tijdelijke werkloosheid omwille van economische redenen. Voor de andere vormen van tijdelijke werkloosheid wordt de premie niet voorzien.”

Voor de Raad van State, afdeling Wetgeving, is het binnen de hem toegemeten termijn om advies te geven en op basis van de voornoemde elementen niet mogelijk om op afdoende wijze de overeenstemming van de in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp opgenomen regeling met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel te kunnen beoordelen. Op dit punt wordt dan ook een voorbehoud gemaakt.

Artikel 16

7. De bij artikel 16 van het ontwerp ontworpen wijziging dient te worden aangebracht in artikel 63, § 2, vierde lid, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, en niet in artikel 7 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 dat immers als wijzigingsartikel is uitgewerkt en geen rechtskracht meer heeft.

Artikel 18

8. Overeenkomstig artikel 18, eerste lid, van het ontwerp heeft het te nemen besluit in beginsel uitwerking met ingang van 1 februari 2020. Dit impliceert dat alle werknemers die vanaf die datum voldoen of hadden kunnen voldoen aan de voorwaarden die vanaf die datum gelden, het voordeel van die voorwaarden moeten kunnen genieten. Dit laatste houdt in dat aan de

betrokken werknemers de mogelijkheid moet worden geboden om hetzij alsnog een aanvraag in te dienen, hetzij, indien reeds een aanvraag is ingediend, hun recht te doen herzien. Voor zover dat door de steller van het ontwerp nodig wordt geacht, kan het ontwerp worden aangevuld met een regeling in voornoemde zin.

*

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 par la circonstance que

« het Covid-19 virus een ernstige invloed heeft op de economische activiteiten in België;

Dat veel bedrijven op bevel van de overheid dienen te sluiten, wat leidt tot een grote toevloed van aanvragen om erkenning van een overmachtssituatie en om tijdelijke werkloosheidsuitkeringen;

Dat de bestaande procedures niet aangepast zijn om op een adequate manier te kunnen reageren op deze toevloed en dat ze dus dringend moeten worden versoepeld of zelfs tijdelijk opgeschort;

Dat de nodige aanpassingen zonder verwijl dienen te worden ingevoerd om te vermijden dat tijdelijk werkloos gestelde werknemers zonder inkomen zouden vallen en om het mogelijk te maken dat werkgevers die met de overmachtssituatie worden geconfronteerd, binnen de kortst mogelijke periode de arbeidsovereenkomsten van hun werknemers, voor wie er geen werk meer beschikbaar is, zouden kunnen schorsen;

Gelet op het feit dat het Covid-19 virus eveneens een serieuze impact heeft op het goede verloop van de interviews die de gewestelijke tewerkstellingsdiensten moeten toelaten om aan de hand van de screeningtool ICF – International Classification of Functioning, Disability and Health, de werkzoekenden te identificeren die moeten worden erkend als niet toeleidbare werkzoekenden ».

*

2. En application de 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a essentiellement pour objet de prendre un certain nombre de mesures temporaires relatives à la réglementation du chômage, plus spécifiquement en ce qui concerne l'octroi d'allocations de chômage dans le cadre de différentes formes de chômage temporaire, en vue de régler la situation exceptionnelle du chômage temporaire survenue à la suite de la crise dite du coronavirus. Ces mesures adaptent les conditions d'admissibilité, les conditions d'octroi et la procédure de demande de même que le montant et le mode de paiement des allocations. À cet effet, il est dérogé à différentes dispositions tant de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' que de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage', sans modifier lesdites dispositions formellement.

En outre, le projet vise à prolonger jusqu'au 30 septembre 2020 les mesures transitoires applicables à l'égard d'une catégorie spécifique de demandeurs d'emploi pouvant prétendre à une allocation d'insertion, en vigueur jusqu'au 31 mars 2020. À cet effet, l'arrêté royal du 6 mai 2019 'modifiant les articles 27, 51, 52bis, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36sexies, 63bis et 124bis dans le même arrêté' est modifié (voir toutefois, pour ce dernier point, l'observation 7).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} février 2020 et cesse d'être en vigueur le 30 juin 2020. Par dérogation, certaines dispositions ne s'appliquent qu'à partir du 1^{er} mars 2020, du 13 mars 2020 ou à partir de la date de publication de l'arrêté au *Moniteur belge*. Les dispositions relatives à la prolongation de la période transitoire en faveur des bénéficiaires d'une allocation d'insertion (articles 16 et 17 du projet) entrent en vigueur le 1^{er} avril 2020.

4. Le projet trouve son fondement juridique non seulement dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), et § 1^{er}octies, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', visé dans le premier alinéa du préambule mais également dans le § 1^{er}septies, alinéa 1^{er}, 2^o, alinéas 2 et 3, et § 2, de cet article. En effet, le projet ne prévoit pas uniquement les conditions fixant les allocations concernées mais détermine aussi les conditions d'admissibilité et d'octroi dérogatoires ainsi que le paiement desdites allocations et prolonge en outre la période transitoire relative à l'octroi d'une allocation d'insertion à certains demandeurs d'emploi bénéficiaires.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées ci-dessus au sujet du fondement juridique du projet, il y a lieu de compléter le premier alinéa du préambule par une référence au § 1^{er}septies, alinéa 1^{er}, 2^o, alinéas 2 et 3, et § 2, de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Article 6

6. En vertu de l'article 6, alinéa 2, le montant de l'allocation de chômage est augmenté de 5 euros par jour, pour autant que le chômage temporaire ne soit pas la conséquence d'une suspension de l'exécution du contrat de travail pour cause de force majeure qui est due à l'inaptitude au travail du travailleur. Une différence de traitement est ainsi créée entre les chômeurs indemnisés, selon qu'ils remplissent cette condition ou non. Une telle différence de traitement doit faire l'objet d'une justification adéquate au regard du principe d'égalité. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

À ce propos, le délégué a donné les éclaircissements suivants :

« - voor tijdelijke werklozen wegens slecht weer of staking geldt de verhoging niet.

- voor tijdelijke werklozen wegens economische reden: in de artikelen 51, § 8 en 77/4, § 7 van de Arbeidsovereenkomstenwet staat dat de werkgever bovenop de werkloosheidsuitkering 'een supplement' betaalt (bij [werknemer] 2 euro (wellicht zal dat bedrag geïndexeerd ergens in de buurt van 5 euro liggen); bij bedienden wordt dat supplement bij CAO bepaald).

- voor tijdelijke werklozen wegens overmacht als gevolg van arbeidsongeschiktheid: dit is een specifieke situatie waarbij wordt betwist of een werknemer arbeidsongeschikt/ziek is. Zolang de betwisting duurt krijgt hij een uitkering. Na de betwisting volgt een verrekening. Vandaar dat die groep de premie van 5 euro niet krijgt.

- voor de andere tijdelijke werklozen wegens overmacht: zij krijgen de premie van 5 euro.

De meeste tijdelijke werklozen als gevolg van de coronacrisis zijn tijdelijk werkloos omwille van overmacht, of omwille van economische redenen, vandaar dat tijdelijke werkloosheid wegens overmacht tijdelijke wordt 'gelijkgeschakeld' met tijdelijke werkloosheid omwille van economische redenen. Voor de andere vormen van tijdelijke werkloosheid wordt de premie niet voorzien ».

Dans le délai qui lui est imparti pour donner son avis et sur la base des éléments précités, il n'est pas possible pour le Conseil d'État, section de législation, d'apprécier adéquatement si le dispositif inscrit à l'article 6, alinéa 2, du projet se concilie avec le principe constitutionnel d'égalité. Une réserve est donc formulée sur ce point.

Article 16

7. La modification envisagée à l'article 16 du projet doit être apportée dans l'article 63, § 2, alinéa 4, 3° et 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et non dans l'article 7 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 qui a en effet épuisé ses effets comme article modificatif et n'a plus aucune force juridique.

Article 18

8. Conformément à l'article 18, alinéa 1^{er}, du projet, l'arrêté envisagé produit en principe ses effets le 1^{er} février 2020. Cela implique qu'à partir de cette date, tous les travailleurs qui satisfont ou auraient pu satisfaire aux conditions applicables à compter de ladite date, doivent pouvoir bénéficier de l'avantage de ces conditions. Il s'en déduit que les travailleurs concernés doivent avoir la possibilité soit d'encore introduire une demande soit, dans l'éventualité où une demande aurait déjà été introduite, de faire réexaminer leur droit. Pour autant qu'il l'estime nécessaire, l'auteur du projet peut compléter celui-ci en y insérant des dispositions en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME