



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.241/1
van 20 april 2020

avis 67.241/1
du 20 avril 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot het tijdelijk
versoepelen van de
voorwaarden waaronder
werklozen, al dan niet met
bedrijfstoeslag, kunnen worden
tewerkgesteld in vitale sectoren
en tot het tijdelijk bevriezen
van de degressiviteit van de
volledige
werkloosheidsuitkeringen'

un projet d'arrêté royal
'assouplissant temporairement
les conditions dans lesquelles
les chômeurs, avec ou sans
complément d'entreprise,
peuvent être occupés dans des
secteurs vitaux et gelant
temporairement la dégressivité
des allocations de chômage
complet'

Op 10 april 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 het tijdelijk versoepelen van de voorwaarden waaronder werklozen, al dan niet met bedrijfstoeslag, kunnen worden tewerkgesteld in vitale sectoren en tot het tijdelijk bevriezen van de degressiviteit van de volledige werkloosheidsuitkeringen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 april 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 Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2020.

*

Le 10 avril 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 ‘assouplissant temporairement les conditions dans lesquelles les chômeurs, avec ou sans complément d'entreprise, peuvent être occupés dans des secteurs vitaux et gelant temporairement la dégressivité des allocations de chômage complet’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 avril 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 Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 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 in de adviesaanvraag gemotiveerd

“door het feit dat het coronavirus COVID-19 zich verspreidt op Europees grondgebied en in België en dringende maatregelen worden genomen om het risico voor de volksgezondheid te beperken;

Dat het nodig is om op te treden in het arbeidsrecht en het sociaalzekerheidsrecht, teneinde het mogelijk te maken om te reageren op de coronavirus COVID-19-epidemie of -pandemie en de gevolgen ervan op te vangen en teneinde snel maatregelen te kunnen nemen ter vrijwaring van vitale sectoren in ons land;

Dat dit besluit maatregelen bevat die tijdelijk werkloze werknemers en werklozen met bedrijfstoeslag toeleiden naar een tijdelijke tewerkstelling in vitale sectoren;

Dat deze maatregelen aldus bijdragen tot een blijvende economische productie en de continuïteit van de dienstverlening waar dit onontbeerlijk is;

Dat aanvaard kan worden dat ingevolge de pandemie en de door de regering opgelegde maatregelen de mogelijkheid tot het vinden van werk in vele sectoren eerder theoretisch is geworden;

Dat het om die reden redelijk is maatregelen te nemen op vlak van de werkloosheid gedurende een welbepaalde periode;

Dat op deze manier wordt verhinderd dat het inkomen van de betrokken gerechtigden op een uitkering afneemt wat de economische impact van de crisis nog verder versterkt;

Dat het nemen van deze maatregelen dringend is teneinde de betrokken werklozen de nodige rechtszekerheid te bieden”.

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Met het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt beoogd een aantal tijdelijke maatregelen tot stand te brengen met betrekking tot de werkloosheidsreglementering, teneinde een regeling te treffen voor de uitzonderlijke situatie van tijdelijke werkloosheid die is ontstaan ten gevolge van de coronacrisis COVID-19.

Het gaat meer bepaald om een vermindering van werkloosheidsuitkeringen wanneer een tijdelijk werkloze, een bruggepensioneerde of een werkloze met bedrijfstoeslag het werk tijdelijk hervat bij een werkgever die behoort tot een vitale sector (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). Daarnaast wordt voor de beperking tot een periode van 36 maanden van het recht op inschakelingsuitkeringen geen rekening gehouden met de periode vanaf 1 april 2020 tot en met 30 juni 2020 (artikel 4). De degressiviteit van volledige werkloosheidsuitkeringen wordt bevroren voor drie maanden (artikel 5). Ten slotte wordt in het geval van een uitkering aan werklozen die artistieke prestaties uitoefenen, voor de vaststelling van de referteperiode geen rekening gehouden met de periode vanaf 1 april 2020 tot en met 30 juni 2020 (artikel 6).

Er wordt met de ontworpen maatregelen afgeweken van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, zonder dat deze bepalingen daarbij evenwel formeel worden gewijzigd.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 april 2020. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp treden buiten werking op 31 mei 2020, zij het dat wordt vermeld dat de Koning de maatregelen bedoeld in de artikelen 2 en 3 met een maand kan verlengen (artikel 7).

4. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 7, § 1, derde lid, i, en § 1^{octies}, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

In de mate het ontwerp een aanpassing inhoudt van de voorwaarden inzake toekenning van werkloosheidsuitkeringen kan ervoor tevens rechtsgrond worden gevonden in artikel 7, § 1^{septies}, derde lid, van de voornoemde besluitwet, dat aan de Koning bepaalde opdrachten verleent met het oog op de toepassing van artikel 7, § 1^{septies}, eerste lid, 2°, van de besluitwet. Deze laatste bepaling luidt:

“Voor de toepassing van § 1, derde lid, i, zijn enkel uitkeringen verschuldigd aan de werkloze die cumulatief voldoet aan:

1° (...);

2° de toekenningsvoorwaarden, zijnde de voorwaarden die een werkloze die toelaatbaar is, moet vervullen om effectief uitkeringen te kunnen ontvangen, inzonderheid onvrijwillig zonder arbeid en zonder loon zijn, beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, ingeschreven zijn als werkzoekende en actief werk zoeken, arbeidsgeschikt zijn, verblijven in België, voldoen aan leeftijdsvoorwaarden en de voorschriften naleven inzake aangifte en controle van werkloosheidsperiodes”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen *sub* 4 met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, kunnen de verwijzingen in het eerste lid van de aanhef worden vervolledigd met een verwijzing naar artikel 7, § 1^{septies}, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944, zoals ingevoegd bij de wet van 25 april 2014.¹

Artikel 1

6. In artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp, wordt voor de omschrijving van het begrip “vitale sectoren” verwezen naar “de werkgevers bepaald bij een koninklijk besluit genomen in uitvoering van artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19 (II)”.

De gemachtigde verduidelijkt deze omschrijving als volgt:

“Artikel 1 is zo opgesteld dat de definitie van de vitale sectoren [wordt] overgenomen uit een koninklijk besluit dat wordt genomen op basis van de volmachten voorzien bij wet van 27 maart 2020. Als via dit volmachtenbesluit het begrip vitale sectoren wordt uitgebreid zullen die ook van toepassing zijn voor de maatregelen in het voorliggende (gewone) besluit”.

De duidelijkheid van de regelgeving zou ermee zijn gebaat indien in artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp, uitdrukkelijk zou worden melding gemaakt van het specifieke koninklijk besluit dat wordt beoogd en dat, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaakt van de op 14 april 2020 bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, ingediende adviesaanvraag 67.249/1.²

7. In artikel 1, § 2, van het ontwerp, wordt bepaald dat de vitale sectoren minstens de werkgevers omvatten die ressorteren onder de in die paragraaf opgesomde paritaire comités. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe artikel 1, § 2, van het ontwerp, zich verhoudt tot de omschrijving van het begrip “vitale sectoren”, in artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Paragraaf 2 van artikel 1 bevat de sectoren die minimaal tot deze vitale sectoren behoren. Deze lijst bevat een dubbel doel:

- de maatregelen in dit gewone besluit kunnen toepassing vinden vanaf zijn ondertekening en publicatie. Zonder paragraaf 2 bestaat het risico dat het gewone besluit eerder wordt genomen en door gebrek aan definitie ‘vitale sector’ geen toepassing zou vinden

¹ Wet van 25 april 2014 ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid’.

² Adviesaanvraag 67.249/1 over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... ‘tot uitvoering van artikel 5, § 1, 5°, van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus Covid-19 (II) tot vrijwaring van een vlote arbeidsorganisatie in de kritieke sectoren, en tot ondersteuning van de werknemers’.

- het laat daarnaast toe dat voor wat betreft de maatregelen in dit besluit, het begrip ‘vitale sectoren’ in de toekomst een ruimere invulling krijgen dan in het volmachtenbesluit, door paragraaf 2 in het voorliggende besluit uit te breiden”.

Rekening houdend met deze toelichting zou in de inleidende zin van artikel 1, § 2, van het ontwerp, moeten worden geëxpliciteerd dat de vitale sectoren in ieder geval, en ook bij ontstentenis van het bij artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp bedoelde koninklijk besluit, minstens de in de betrokken paragraaf bedoelde werkgevers omvatten.

Artikel 2

8. In de Franse tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “chez un autre employeur qui appartient à un secteur vital” in plaats van “chez un autre employeur qui appartient à un secteur vital dans un secteur vital”.

9. Aan het einde van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de datum van buitenwerking (lees: buitenwerkingtreding) van dit besluit”. Uit artikel 7 van het ontwerp valt af te leiden dat enkel met betrekking tot de artikelen 2 en 3 van het ontwerp in een buitenwerkingtreding op een bepaalde datum wordt voorzien. Rekening houdend hiermee lijkt aan het einde van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, dan ook beter melding te worden gemaakt van “de datum van buitenwerkingtreding van dit artikel”.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij artikel 3, § 1, derde lid, van het ontwerp, waarin eveneens melding wordt gemaakt van “de datum van buitenwerking(treding) van dit besluit”.

10. Ter wille van de redactionele eenvormigheid dient, zoals in de overige bepalingen van het ontwerp gebeurt, in de Franse tekst van artikel 5, derde lid, van het ontwerp, telkens te worden geschreven “dans la période du 1^{er} avril 2020 au 30 juin 2020 inclus”.

Artikel 7

11. Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, luidt:

“De Koning kan de maatregelen in de artikelen 2 en 3 met een maand verlengen”.

Dergelijke bepaling opnemen in het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit komt neer op een loutere intentieverklaring aangezien de Koning steeds bevoegd is om de betrokken maatregelen te verlengen, zonder dat daartoe een machtiging nodig is in de zin van artikel 7, tweede lid, van het ontwerp. Het betrokken lid is dan ook overbodig en wordt het best weggelaten.

1. Conformément à 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 indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

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

« door het feit dat het coronavirus COVID-19 zich verspreidt op Europees grondgebied en in België en dringende maatregelen worden genomen om het risico voor de volksgezondheid te beperken;

Dat het nodig is om op te treden in het arbeidsrecht en het sociaalezekerheidsrecht, teneinde het mogelijk te maken om te reageren op de coronavirus COVID-19-epidemie of -pandemie en de gevolgen ervan op te vangen en teneinde snel maatregelen te kunnen nemen ter vrijwaring van vitale sectoren in ons land;

Dat dit besluit maatregelen bevat die tijdelijk werkloze werknemers en werklozen met bedrijfstoeslag toeleiden naar een tijdelijke tewerkstelling in vitale sectoren;

Dat deze maatregelen aldus bijdragen tot een blijvende economische productie en de continuïteit van de dienstverlening waar dit onontbeerlijk is;

Dat aanvaard kan worden dat ingevolge de pandemie en de door de regering opgelegde maatregelen de mogelijkheid tot het vinden van werk in vele sectoren eerder theoretisch is geworden;

Dat het om die reden redelijk is maatregelen te nemen op vlak van de werkloosheid gedurende een welbepaalde periode;

Dat op deze manier wordt verhinderd dat het inkomen van de betrokken gerechtigden op een uitkering afneemt wat de economische impact van de crisis nog verder versterkt;

Dat het nemen van deze maatregelen dringend is teneinde de betrokken werklozen de nodige rechtszekerheid te bieden ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'élaborer un certain nombre de mesures temporaires en ce qui concerne la réglementation du chômage, afin de régler la situation exceptionnelle de chômage temporaire résultant de la crise corona COVID-19.

Il s'agit plus précisément d'une diminution des allocations de chômage lorsqu'un chômeur temporaire, un prépensionné ou un chômeur avec complément d'entreprise reprend temporairement le travail chez un employeur qui appartient à un secteur vital (articles 2 et 3 du projet). Par ailleurs, pour la limitation à une période de 36 mois du droit aux allocations d'insertion, il n'est pas tenu compte de la période du 1^{er} avril 2020 au 30 juin 2020 inclus (article 4). La dégressivité des allocations de chômage complet est gelée pour trois mois (article 5). Enfin, dans le cas d'une allocation aux chômeurs exerçant des prestations artistiques, il n'est pas tenu compte de la période du 1^{er} avril 2020 au 30 juin 2020 inclus pour la détermination de la période de référence (article 6).

Les mesures en projet dérogent à différentes dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', sans que, ce faisant, ces dispositions soient toutefois formellement modifiées.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} avril 2020. Les articles 2 et 3 du projet cesseront d'être en vigueur le 31 mai 2020, encore qu'il soit mentionné que le Roi peut prolonger les mesures visées aux articles 2 et 3 d'un mois (article 7).

4. Le régime en projet peut être réputé trouver un fondement juridique 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', dont fait mention le premier alinéa du préambule du projet.

Dans la mesure où le projet adapte les conditions d'octroi des allocations de chômage, il peut également trouver un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}septies, alinéa 3, de l'arrêté-loi précité, qui confie au Roi certaines missions en vue de l'application de l'article 7, § 1^{er}septies, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté-loi. Cette dernière disposition s'énonce comme suit :

« Pour l'application du § 1^{er}, alinéa 3, i), des allocations sont uniquement redevables au chômeur, qui remplit simultanément :

1° (...);

2° les conditions d'octroi, à savoir les conditions que doit remplir un chômeur qui est admissible, pour pouvoir bénéficier effectivement d'allocations, notamment être involontairement privé de travail et de rémunération, être disponible pour le marché de l'emploi, être inscrit comme demandeur d'emploi et chercher activement de l'emploi, être apte au travail, résider en Belgique, répondre aux conditions d'âge et respecter les prescriptions en matière de déclaration et de contrôle des périodes de chômage ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu des observations formulées au point 4 à propos du fondement juridique du projet, les références figurant au premier alinéa du préambule peuvent être

complétées par une référence à l'article 7, § 1^{er} septies, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, inséré par la loi du 25 avril 2014 ¹.

Article 1^{er}

6. À l'article 1^{er} § 1^{er}, 1^o, du projet, la définition de la notion de « secteurs vitaux » vise « les employeurs définis par un arrêté royal pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 5^o, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la (lire : habilitant le Roi à prendre des mesures de) lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) ».

Le délégué a précisé cette définition comme suit :

« Artikel 1 is zo opgesteld dat de definitie van de vitale sectoren [wordt] overgenomen uit een koninklijk besluit dat wordt genomen op basis van de volmachten voorzien bij wet van 27 maart 2020. Als via dit volmachtenbesluit het begrip vitale sectoren wordt uitgebreid zullen die ook van toepassing zijn voor de maatregelen in het voorliggende (gewone) besluit ».

La réglementation gagnerait en clarté si l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, du projet mentionnait expressément l'arrêté royal spécifique qui est visé et dont le projet fait l'objet de la demande d'avis 67.249/1 ² introduite le 14 avril 2020 au Conseil d'État, section de législation.

7. L'article 1^{er}, § 2, du projet, dispose que les secteurs vitaux comprennent au minimum les employeurs qui relèvent des commissions paritaires énumérées dans ce paragraphe. Il a été demandé au délégué comment l'article 1^{er}, § 2, du projet s'articule avec la définition de la notion de « secteurs vitaux » prévue à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, du projet. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Paragraaf 2 van artikel 1 bevat de sectoren die minimaal tot deze vitale sectoren behoren. Deze lijst bevat een dubbel doel :

- de maatregelen in dit gewone besluit kunnen toepassing vinden vanaf zijn ondertekening en publicatie. Zonder paragraaf 2 bestaat het risico dat het gewone besluit eerder wordt genomen en door gebrek aan definitie 'vitale sector' geen toepassing zou vinden
- het laat daarnaast toe dat voor wat betreft de maatregelen in dit besluit, het begrip 'vitale sectoren' in de toekomst een ruimere invulling krijgen dan in het volmachtenbesluit, door paragraaf 2 in het voorliggende besluit uit te breiden ».

Compte tenu de cette explication, la phrase introductive de l'article 1^{er}, § 2, du projet devrait préciser que les secteurs vitaux doivent, en tout état de cause, et également à défaut

¹ Loi du 25 avril 2014 'portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale'.

² Demande d'avis 67.249/1 sur un projet d'arrêté royal n° ... 'pris en exécution de l'article 5, § 1^{er}, 5^o, de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la (lire : habilitant le Roi à prendre des mesures de) lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II) visant à garantir la bonne organisation du travail dans les secteurs critiques et à soutenir les travailleurs'.

de l'arrêté royal visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1^o, du projet, comprendre au minimum les employeurs visés dans le paragraphe concerné.

Article 2

6. Dans le texte français de l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « chez un autre employeur qui appartient à un secteur vital » au lieu de « chez un autre employeur qui appartient à un secteur vital dans un secteur vital ».

9. À la fin de l'article 2, alinéa 2, du projet, il est fait mention de « la date à laquelle le présent arrêté cesse d'être en vigueur ». Il se déduit de l'article 7 du projet qu'une date déterminée de fin de vigueur est prévue uniquement en ce qui concerne les articles 2 et 3 du projet. Compte tenu de ce qui précède, il semble dès lors préférable de mentionner à la fin de l'article 2, alinéa 2, du projet « la date à laquelle le présent article cesse d'être en vigueur ».

Une observation similaire peut être formulée à l'égard de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, du projet, qui mentionne également « la date à laquelle le présent arrêté cesse d'être en vigueur ».

10. Dans un souci d'uniformité rédactionnelle, il y a lieu, à l'instar des autres dispositions du projet, d'écrire chaque fois dans le texte français de l'article 5, alinéa 3, du projet, « dans la période du 1^{er} avril 2020 au 30 juin 2020 inclus ».

Article 7

11. L'article § 7, alinéa 2, du projet, s'énonce comme suit :

« Le Roi peut prolonger les mesures dans les articles 2 et 3 avec un mois (lire : mesures prévues aux articles 2 et 3 d'un mois) ».

Inscrire pareille disposition dans le projet d'arrêté royal à l'examen s'analyse comme une simple déclaration d'intention, dès lors que le Roi est toujours habilité à prolonger les mesures concernées, sans qu'une autorisation à cet effet soit nécessaire au sens de l'article 7, alinéa 2, du projet. L'alinéa concerné est dès lors superflu et il est préférable de l'omettre du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME