



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.289/1
van 20 mei 2020

avis 67.289/1
du 20 mai 2020

over

sur

een wetsvoorstel van de Kamer van
volksvertegenwoordigers 'tot
wijziging van het koninklijk besluit
van 25 november 1991 houdende
de werkloosheidsreglementering,
teneinde de regel waarbij de
werkloosheidsuitkering lager ligt
bij cumulatie van die uitkering met
inkomsten uit artistieke
activiteiten, ongedaan te maken
(*Parl.St. Kamer* 2019-20,
nr. 55-1154/001)'

une proposition de loi de la
Chambre des représentants
'modifiant l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage en vue
de mettre fin à la règle de
diminution des allocations en cas
de cumul entre allocations de
chômage et revenus tirés de
l'exercice d'une activité artistique
(*Doc. parl., Chambre*, 2019-2020,
n° 55-1154/001)'

Op 23 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde de regel waarbij de werkloosheidsuitkering lager ligt bij cumulatie van die uitkering met inkomsten uit artistieke activiteiten, ongedaan te maken (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1154/001)'.

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 14 mei 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 Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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

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

*

Le 23 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en vue de mettre fin à la règle de diminution des allocations en cas de cumul entre allocations de chômage et revenus tirés de l'exercice d'une activité artistique (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1154/001)'.

La proposition a été examinée par la première chambre le 14 mai 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 Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2020.

*

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe in artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ de bepalingen op te heffen waarin grenzen worden opgelegd aan het cumuleren van een volledige werkloosheidsuitkering met inkomsten die voortvloeien uit de uitoefening van een artistieke activiteit. Aan de Koning wordt een machtiging verleend om de gewijzigde bepalingen te wijzigen, op te heffen of te vervangen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 voorziet in de vermindering van het bedrag van werkloosheidsuitkering in het geval de uitkering gecumuleerd wordt met bepaalde andere inkomsten.

Artikel 2 van het voorstel schrapt in artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de bepalingen inzake de categorie van werklozen die inkomsten ontvangen “voortvloeiend uit de oefening (sic) van een scheppende of een vertolkende artistieke activiteit”.

In de toelichting bij het voorstel verantwoorden de stellers de voorgestelde opheffing door te verwijzen naar de ongelijke behandeling die uit de huidige regeling zou volgen voor “kunstenaars die, naast een werkloosheidsuitkering, via auteursrechten en/of naburige rechten ook inkomsten ontvangen die hoger liggen dan het netto belastbaar bedrag van 4 446 euro per jaar” en daardoor “een vermindering (en meestal ook een terugbetaling) opgelegd (krijgen) van het bedrag van de werkloosheidsuitkering”.

Uit artikel 130, § 1, 6°, en § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, gelezen in samenhang met artikel 27, 10°², van hetzelfde besluit, volgt evenwel dat de inkomsten die rechtstreeks of onrechtstreeks voortvloeien uit de uitoefening van een artistieke activiteit, bedoeld in artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, niet beperkt zijn tot de inkomsten uit auteursrechten en/of naburige rechten, maar evengoed inkomsten kunnen zijn die voortvloeien uit het uitoefenen van een occasionele artistieke activiteit of van een artistieke activiteit als zelfstandige in bijberoep.

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Deze bepaling definieert het begrip artistieke activiteit als volgt: “artistieke activiteit: de creatie en/of uitvoering of interpretatie van artistieke oeuvres in de audiovisuele en de beeldende kunsten, in de muziek, de literatuur, het spektakel, het theater en de choreografie”.

De draagwijdte van het dispositief van het voorstel reikt aldus verder dan de doelstelling zoals uitgedrukt in de toelichting.

Dit geldt des te meer daar de stellers hun voorstel verantwoorden door een vergelijking te maken tussen enerzijds “kunstenaars die inkomsten uit auteursrechten en/of naburige rechten ontvangen” en anderzijds “werklozen met inkomsten uit roerende of onroerende goederen die zij op soortgelijke wijze met de opbrengst van hun beroepsactiviteiten hebben verworven”. Die laatste zijn niet aan de cumulatieregel onderworpen zodat het uitgekeerde bedrag, bijvoorbeeld van dividenden, geen gevolgen heeft voor hun werkloosheidsuitkering.³

Gelet op de bedoeling van de stellers van het voorstel moet het wetsvoorstel aangepast worden en moet de afschaffing van de cumulatieregeling enkel doorgevoerd worden voor inkomsten uit auteursrechten en naburige rechten.

4. Artikel 2, 2°, c), van het voorstel heft artikel 130, § 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 op.

Artikel 130, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 heeft betrekking op werklozen die een nevenactiviteit (1°) of een politiek mandaat uitoefenen (2°) met bijhorend inkomen, een prestatie ontvangen ten gevolge van pensionering (2° en 4°) dan wel uit arbeidsongeschiktheid of invaliditeit (3°), of inkomsten puur uit een artistieke activiteit (6°). Artikel 130, § 2, eerste lid, van hetzelfde besluit regelt de wijze waarop het dagbedrag van de uitkering wordt verminderd met het gedeelte van het dagbedrag van het inkomen uit die activiteit of van die prestatie dat een bepaald bedrag overschrijdt. Overeenkomstig artikel 130, § 2, vijfde lid, van hetzelfde besluit wordt het dagbedrag van dat inkomen berekend door het netto jaarinkomen te delen door 312. Naargelang die activiteit of die prestatie slechts een deel van het jaar bestrijkt, voorziet artikel 130, § 2, zesde lid, een proportionele berekening van het netto jaarinkomen.

Aldus blijkt dat artikel 130, § 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 een regeling bevat die geldt voor de activiteiten vermeld in artikel 130, § 1, 1° en 6°, alsook voor de prestaties vermeld in artikel 130, § 1, 2° tot 4°.

³ In het arrest nr. 232.598 van 19 oktober 2015 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Société des auteurs compositeurs dramatiques et La maison des auteurs t. Belgische Staat) werd vastgesteld dat deze ongelijke behandeling geen schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel uitmaakt. Het betrof een beroep tot nietigverklaring van de artikelen 3, 5 en 7 van het koninklijk besluit van 7 februari 2014 ‘tot wijziging van de artikelen 27, 37, 71bis, 116 en 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, tot invoeging van een artikel 48bis en tot opheffing van artikel 74bis in hetzelfde besluit en tot wijziging van artikel 13 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel met bedrijfstoeslag’. De Raad van State oordeelde: “Deuxième discrimination: entre d’une part, ‘les chômeurs qui recueillent des revenus de leur patrimoine intellectuel (et qui pourraient donc être sanctionnés par la réduction de leurs allocations, dans les conditions prévues par la réglementation incriminée)’ et d’autre part, ‘les chômeurs qui recueillent les revenus de leur patrimoine mobilier ou immobilier (et qui ne seraient pas susceptibles de l’être)’”. Les deux catégories définies par les parties requérantes visent des personnes qui tirent des revenus d’un patrimoine mobilier, en tout cas. La première catégorie de revenus concerne les droits d’auteur et les droits voisins tandis que la seconde comprendrait tous les autres revenus mobiliers comme, à suivre l’exemple cité par les requérantes dans leur dernier mémoire, les ‘stock options’. Au regard de l’objectif de définition d’un régime de sécurité sociale propre aux artistes, la prise en considération des droits d’auteur et des droits voisins, dont la proximité avec l’activité des artistes qui les perçoivent n’est pas contestable, n’est pas disproportionnée”.

Aangezien het voorstel in artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 enkel de regeling voor de inkomsten voortvloeiend uit artistieke activiteiten ongedaan wil maken, is de opheffing van artikel 130, § 2, zesde lid, in zijn geheel te verregaand en moet worden volstaan met de opheffing van de zinsnede “of 6°” in deze bepaling.

5. De voorgestelde wijziging van artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 heeft gevolgen voor andere bepalingen van het koninklijk besluit, waarin naar artikel 130 wordt verwezen in zoverre dit betrekking heeft op een inkomen uit een artistieke activiteit. Dit is met name het geval voor de artikelen 48*bis* en 71*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 waarin meermaals wordt verwezen naar het ontvangen van een inkomen in de zin van artikel 130 uit de uitoefening van een artistieke activiteit. De tekst van deze bepalingen zal moeten worden aangepast rekening houdend met de voorgestelde wijzigingen aan artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Artikel 3

6. Artikel 3 van het voorstel verleent aan de Koning een machtiging om “de bij artikel 2 gewijzigde bepalingen” (artikel 130, § 1, 6°, en § 2, derde, vierde en zesde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991) te wijzigen, op te heffen of te vervangen.

Met het voorstel worden in artikel 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 evenwel enkel bepalingen opgeheven. De machtiging aan de Koning heeft dan ook geen zin. Bovendien volstaat de machtiging aan de Koning in artikel 7, § 1*octies*, derde lid, 7°, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ in beginsel nog steeds om artikel 130 van het koninklijk van 25 november 1991 te wijzigen.

Artikel 3 van het voorstel wordt dan ook het best weggelaten.

*

1. 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 fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'abroger dans l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' les dispositions imposant des restrictions au cumul d'une allocation de chômage complet et de revenus tirés de l'exercice d'une activité artistique. Le Roi est habilité à modifier, abroger ou remplacer les dispositions modifiées.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. L'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 prévoit la diminution du montant de l'allocation de chômage lorsque celle-ci est cumulée à certains autres revenus.

L'article 2 de la proposition supprime dans l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 les dispositions relatives à la catégorie de chômeurs qui perçoivent des revenus « tirés de l'exercice d'une activité artistique de création ou d'interprétation ».

Dans les développements de la proposition, les auteurs justifient l'abrogation proposée en faisant référence à la différence de traitement qui résulterait du régime actuel pour les « artiste[s] (qui) perçoi(ven)t, en plus de (leurs) allocations, des droits d'auteur et/ou des droits voisins qui dépassent un seuil de 4 446 euros net imposables par an » et se voient ainsi « impose(r) la diminution du montant des allocations de chômage et, dans la plupart des cas, un remboursement de celles-ci ».

Toutefois, il résulte de l'article 130, § 1^{er}, 6°, et § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, combiné avec l'article 27, 10°², du même arrêté, que les revenus découlant directement ou indirectement de l'exercice de l'activité artistique, au sens de l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ne se limitent pas aux revenus tirés de droits d'auteur et/ou de droits voisins, mais peuvent tout aussi bien être des revenus tirés de l'exercice d'une activité artistique occasionnelle ou d'une activité artistique indépendante à titre accessoire.

La portée du dispositif de la proposition va donc au-delà de l'objectif visé dans les développements.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Cette disposition définit la notion d'activité artistique comme suit : « activité artistique : la création et/ou l'exécution ou l'interprétation d'œuvres artistiques dans le secteur de l'audiovisuel et des arts plastiques, de la musique, de la littérature, du spectacle, du théâtre et de la chorégraphie ».

Il en est d'autant plus ainsi que les auteurs justifient leur proposition en procédant à une comparaison entre, d'une part, des « artistes qui perçoivent des droits d'auteur et/ou droits voisins » et, d'autre part, des « chômeurs qui perçoivent des revenus de leur patrimoine mobilier ou immobilier, qu'ils se sont constitués, de façon analogue, avec le produit de leurs activités professionnelles ». Ces derniers ne sont pas soumis à la règle du cumul de sorte que le montant alloué, par exemple de dividendes, n'affecte pas leur allocation de chômage³.

Compte tenu de l'intention des auteurs de la proposition, la proposition de loi doit être adaptée et la règle du cumul doit uniquement être supprimée pour les revenus tirés de droits d'auteur et de droits voisins.

4. L'article 2, 2°, c), de la proposition abroge l'article 130, § 2, alinéa 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

L'article 130, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 concerne les chômeurs qui exercent une activité accessoire (1°) ou un mandat politique (2°) assorti de la rémunération y afférente, bénéficient d'une prestation à la suite de la mise à la retraite (2° et 4°) ou en vertu d'une incapacité de travail ou d'une invalidité (3°), ou perçoivent des revenus tirés d'une activité artistique (6°). L'article 130, § 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté règle la manière dont le montant journalier de l'allocation est diminué de la partie du montant journalier du revenu tiré de cette activité ou de cette prestation qui excède un montant déterminé. Conformément à l'article 130, § 2, alinéa 5, du même arrêté, le montant journalier de ce revenu est obtenu en divisant le revenu annuel net par 312. Selon que cette activité ou cette prestation ne couvre qu'une partie de l'année, l'article 130, § 2, alinéa 6, prévoit un calcul proportionnel du revenu annuel net.

Il s'avère ainsi que l'article 130, § 2, alinéa 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 contient une règle qui s'applique aux activités mentionnées à l'article 130, § 1^{er}, 1° et 6°, ainsi qu'aux prestations mentionnées à l'article 130, § 1^{er}, 2° à 4°.

Dès lors que la proposition entend uniquement supprimer à l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, le régime applicable aux revenus tirés d'activités artistiques l'abrogation de l'intégralité de l'article 130, § 2, alinéa 6, est excessive et l'abrogation du segment de phrase « ou 6° » dans cette disposition doit suffire.

³ Dans l'arrêt n° 232.598 du 19 octobre 2015 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État (Société des auteurs compositeurs dramatiques et La maison des auteurs contre l'État belge), il a été constaté que cette différence de traitement ne viole pas le principe constitutionnel d'égalité. Il s'agissait d'un recours en annulation des articles 3, 5 et 7 de l'arrêté royal du 7 février 2014 'modifiant les articles 27, 37, 71bis, 116 et 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, insérant un article 48bis et abrogeant un article 74bis dans le même arrêté et modifiant l'article 13 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise'. Le Conseil d'État a jugé : « Deuxième discrimination : entre d'une part, 'les chômeurs qui recueillent des revenus de leur patrimoine intellectuel (et qui pourraient donc être sanctionnés par la réduction de leurs allocations, dans les conditions prévues par la réglementation incriminée)' et d'autre part, 'les chômeurs qui recueillent les revenus de leur patrimoine mobilier ou immobilier (et qui ne seraient pas susceptibles de l'être)'. Les deux catégories définies par les parties requérantes visent des personnes qui tirent des revenus d'un patrimoine mobilier, en tout cas. La première catégorie de revenus concerne les droits d'auteur et les droits voisins tandis que la seconde comprendrait tous les autres revenus mobiliers comme, à suivre l'exemple cité par les requérantes dans leur dernier mémoire, les 'stock options'. Au regard de l'objectif de définition d'un régime de sécurité sociale propre aux artistes, la prise en considération des droits d'auteur et des droits voisins, dont la proximité avec l'activité des artistes qui les perçoivent n'est pas contestable, n'est pas disproportionnée ».

5. La modification proposée de l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 affecte d'autres dispositions de l'arrêté royal qui font référence à l'article 130 dans la mesure où cela concerne un revenu provenant d'une activité artistique. Tel est notamment le cas des articles 48bis et 71bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui font à plusieurs reprises référence à la perception d'un revenu au sens de l'article 130 et tiré de l'exercice d'une activité artistique. Le texte de ces dispositions devra être adapté en tenant compte des modifications proposées concernant l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Article 3

6. L'article 3 de la proposition habilite le Roi à modifier, abroger ou remplacer « les dispositions modifiées par l'article 2 » (article 130, § 1^{er}, 6°, et § 2, alinéas 3, 4 et 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Toutefois, la proposition se limite à abroger des dispositions à l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. L'habilitation conférée au Roi n'a dès lors guère de sens. En outre, l'habilitation que l'article 7, § 1^{er}octies, alinéa 3, 7°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' confère au Roi suffit en principe encore et toujours pour modifier l'article 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Mieux vaudrait dès lors omettre l'article 3 de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME