



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 67.582/1  
van 16 juni 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit  
‘betreffende diverse tijdelijke  
maatregelen in de  
werkloosheidsreglementering omwille  
van het COVID-19-virus en tot  
wijziging van de artikelen 12 en 16 van  
het koninklijk besluit van 30 maart 2020  
tot aanpassing van de procedures in het  
kader van tijdelijke werkloosheid  
omwille van het COVID-19- virus en tot  
wijziging van artikel 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 67.582/1  
du 16 juin 2020

sur

un projet d'arrêté royal ‘concernant  
diverses mesures temporaires dans la  
réglementation chômage en raison du  
virus COVID-19 et visant à modifier les  
articles 12 et 16 de l'arrêté royal du  
30 mars 2020 visant à adapter les  
procédures dans le cadre du chômage  
temporaire dû au virus COVID-19 et à  
modifier l'article 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 9 juni 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 ‘betreffende diverse tijdelijke maatregelen in de werkloosheidsreglementering omwille van het COVID-19-virus en tot wijziging van de artikelen 12 en 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het COVID-19- virus en tot wijziging van artikel 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 11 juni 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 16 juni 2020.

\*

Le 9 juin 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 ‘concernant diverses mesures temporaires dans la réglementation chômage en raison du virus COVID-19 et visant à modifier les articles 12 et 16 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus COVID-19 et à modifier l'article 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 11 juin 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 16 juin 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 als volgt:

“gelet op het grote aantal uitkeringsaanvragen als tijdelijk werkloze wegens de gezondheidsmaatregelen omwille van het Covid-19-virus;

Dat het om die reden en om een snelle betaling van de uitkeringen te kunnen garanderen noodzakelijk is tijdelijk afstand te doen van sommige regelingen inzake de cumulatie van uitkeringen met het uitoefenen van een bijkomstige activiteit of met de ontvangst van een ander inkomen, aangezien deze het aanvragen van de uitkeringen meer complex maken;

Dat tevens maatregelen moeten worden genomen om de rechten van de werklozen die zich met een tijdelijk behoud van de uitkering wensen te vestigen als zelfstandige of die activiteiten verrichten voor een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap in het licht van de onmogelijkheid om door de beperkende maatregelen nog de door hen beoogde activiteiten uit te oefenen;

Dat eveneens, en met respect voor de rechten van de verdediging, moet worden voorzien in een maatregel om de continuïteit van de werking van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening te garanderen op het vlak van het nemen van beslissingen tot ontzegging, uitsluiting of schorsing van het recht op uitkeringen, nu de daartoe bestaande procedure ingevolge beperkende maatregelen die niet-essentiële verplaatsingen of persoonlijke contacten pogen te vermijden, niet meer kan worden nageleefd of niet meer aangewezen is;

Dat inmiddels bijkomende maatregelen om de indiening van de uitkeringsaanvragen als tijdelijk werkloze te faciliteren in ontwikkeling zijn en dat niet voor alle maatregelen de inwerkingtreding zoals door de minister bedoeld coherent is weergegeven in het koninklijk besluit van 30 maart 2020 tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het Covid-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 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;

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

\*

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 ertoe nieuwe tijdelijke maatregelen te nemen met betrekking tot de werkloosheidsreglementering, hoofdzakelijk inzake de tijdelijke werkloosheid. Die maatregelen hebben betrekking op de voorwaarden voor de toekenning, het bedrag en de aanvraag van werkloosheidsuitkeringen, en worden genomen in afwijking van de desbetreffende bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ (hierna: werkloosheidsbesluit).

Daarnaast beoogt het ontwerp enkele wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 30 maart 2020 ‘tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het Covid-19-virus en tot wijziging van artikel 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’, waarbij reeds tijdelijke maatregelen inzake tijdelijke werkloosheid werden ingevoerd.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1*septies*, § 1*octies* en § 2, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het te nemen besluit.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 5

5. Artikel 5 van het ontwerp voorziet in een afwijkende regeling voor het verhoor dat wordt geregeld in artikel 144 van het werkloosheidsbesluit. Dat verhoor wordt vervangen door een schriftelijke procedure, voor zover de brief daartoe wordt verstuurd in de periode vanaf de inwerkingtreding van het te nemen besluit tot en met 31 december 2020.

5.1. Voor zover moet worden aangenomen dat de ontworpen afwijkende regeling bedoeld is om de gevolgen op te vangen van de maatregelen tot beperking van de verspreiding van het coronavirus COVID-19, kan die afwijkende regeling waarbij tijdelijk de keuzemogelijkheid tussen een mondeling verhoor en een schriftelijk verhoor wordt opgeschort en vervangen door een verplichte schriftelijke procedure, worden gebillijkt in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. Er dient dan wel over gewaakt te worden dat die afwijkende regeling niet langer geldt dan noodzakelijk is omwille van de voornoemde reden. Zo rijst de vraag of de duur van de periode waarin de afwijkende regeling geldt, tot en met 31 december 2020, wel proportioneel is, en of niet veeleer voor een temporele toepassing moet worden geopteerd die nauwer aansluit bij de werkelijke duur van de noodzaak aan een afwijkende regeling.

5.2. In artikel 5, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de vraag om uitstel (van de datum waarop de verweermiddelen uiterlijk moeten worden bezorgd), behoudens overmacht, op het werkloosheidsbureau “moet toekomen uiterlijk de dag voorafgaand aan de datum vastgelegd in de brief”. Ermee rekening houdend dat het al dan niet voldoen aan die voorwaarde niet enkel afhangt van het zorgvuldig handelen van de werkloze zelf, maar ook van de wijze waarop de postdiensten zijn georganiseerd, en mede gelet op de relatief korte termijn die in de ontworpen regeling wordt gehanteerd, rijst de vraag of niet beter in een regeling wordt voorzien waarbij de laattijdige bezorging van de vraag om uitstel die voornamelijk te wijten is aan de organisatie van de postdiensten niet tot gevolg heeft dat de vraag om uitstel wordt afgewezen, tenzij een dergelijke situatie als een geval van “overmacht” zou worden beschouwd in de zin van de ontworpen bepaling.

### Artikelen 7 en 8

6. Het ontworpen artikel 16, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 (artikel 7 van het ontwerp), in combinatie met artikel 8, zesde lid van het ontwerp, strekt ertoe de temporele toepassing van artikel 4 van dat besluit, dat initieel gold in de periode van 1 februari tot 30 juni 2020, met terugwerkende kracht te verdagen tot 1 maart 2020. Artikel 4 van dat besluit betrof een tijdelijke vrijstelling van de verplichtingen inzake het bezit en het gebruik van de controlekaart bedoeld in artikel 71 van het werkloosheidsbesluit. Aldus wordt met terugwerkende kracht voor de maand februari 2020 aan tijdelijke werklozen een verplichting opgelegd waarvan ze aanvankelijk waren vrijgesteld, hetgeen neerkomt op het retroactief onttrekken van een bepaald voordeel.

Terugwerkende kracht van verordenende bepalingen is enkel aanvaardbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Daargelaten de vraag in welke mate het zinvol wordt geacht om met terugwerkende kracht een verplichting op te leggen waaraan feitelijk niet meer kan worden voldaan, past de beoogde retroactiviteit in elk geval niet in één van de gevallen waarin terugwerkende kracht kan worden gebillijkt. Er dient bijgevolg te worden afgezien van de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit, in de mate ze betrekking heeft op het wijzigen van het temporele toepassingsgebied van artikel 4 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020.

\*

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 comme suit :

« gelet op het grote aantal uitkeringsaanvragen als tijdelijk werkloze wegens de gezondheidsmaatregelen omwille van het Covid-19-virus;

Dat het om die reden en om een snelle betaling van de uitkeringen te kunnen garanderen noodzakelijk is tijdelijk afstand te doen van sommige regelingen inzake de cumulatie van uitkeringen met het uitoefenen van een bijkomstige activiteit of met de ontvangst van een ander inkomen, aangezien deze het aanvragen van de uitkeringen meer complex maken;

Dat tevens maatregelen moeten worden genomen om de rechten van de werklozen die zich met een tijdelijk behoud van de uitkering wensen te vestigen als zelfstandige of die activiteiten verrichten voor een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap in het licht van de onmogelijkheid om door de beperkende maatregelen nog de door hen beoogde activiteiten uit te oefenen;

Dat eveneens, en met respect voor de rechten van de verdediging, moet worden voorzien in een maatregel om de continuïteit van de werking van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening te garanderen op het vlak van het nemen van beslissingen tot ontzegging, uitsluiting of schorsing van het recht op uitkeringen, nu de daartoe bestaande procedure ingevolge beperkende maatregelen die niet-essentiële verplaatsingen of persoonlijke contacten pogen te vermijden, niet meer kan worden nageleefd of niet meer aangewezen is;

Dat inmiddels bijkomende maatregelen om de indiening van de uitkeringsaanvragen als tijdelijk werkloze te faciliteren in ontwikkeling zijn en dat niet voor alle maatregelen de inwerkingtreding zoals door de minister bedoeld coherent is weergegeven in het koninklijk besluit van 30 maart 2020 tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het Covid-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 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;

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<sup>er</sup>, 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 pour objet d'édicter de nouvelles mesures temporaires concernant la réglementation du chômage, essentiellement dans le domaine du chômage temporaire. Ces mesures concernent les conditions d'octroi, le montant et la demande d'allocations de chômage et sont prises par dérogation aux dispositions concernées de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' (ci-après: l'arrêté relatif au chômage).

En outre, le projet vise à apporter quelques modifications à l'arrêté royal du 30 mars 2020 'visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 et à modifier l'article 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', qui a déjà instauré des mesures temporaires en matière de chômage temporaire.

4. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, i), § 1<sup>er</sup>*septies*, § 1<sup>er</sup>*octies* et § 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', que vise le premier alinéa du préambule de l'arrêté envisagé.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Article 5

5. L'article 5 du projet prévoit un régime dérogatoire pour l'audition réglée à l'article 144 de l'arrêté relatif au chômage. Cette audition est remplacée par une procédure écrite, pour autant que le courrier prévu à cet effet soit envoyé au cours de la période qui s'étend de la date de publication de l'arrêté envisagé au 31 décembre 2020 inclus.

5.1. Dans la mesure où il convient d'admettre que le régime dérogatoire en projet est destiné à pallier les effets des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus COVID-19, ce régime dérogatoire, qui suspend temporairement la possibilité de choisir entre une audition orale et une audition écrite pour la remplacer par une procédure écrite obligatoire, peut se justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité. Dans ce cas, il faut veiller à ce que ce régime dérogatoire ne s'applique pas plus longtemps que nécessaire pour la raison précitée. Ainsi, la question se pose de savoir si la durée de la période au cours de laquelle le régime dérogatoire s'applique, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre inclus, est effectivement proportionnée et s'il ne faut pas plutôt opter pour une application temporelle qui se rapproche davantage de la durée réelle de la nécessité d'un régime dérogatoire.

5.2. L'article 5, alinéa 3, du projet dispose que la demande de remise (de la date ultime à laquelle les moyens de défense doivent être communiqués) doit, sauf en cas de force majeure, « parvenir » au bureau du chômage « au plus tard le jour précédant la date fixée dans le courrier ». Compte tenu de ce que le respect ou non de cette condition ne dépend pas seulement de la diligence du chômeur lui-même, mais également de l'organisation des services de la poste, et eu égard notamment au délai relativement court prévu dans le régime en projet, la question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux prévoir que la transmission tardive de la demande de remise qui est principalement imputable à l'organisation des services postaux, n'entraîne pas le rejet de cette demande, sauf si une telle situation serait considérée comme un cas de « force majeure » au sens de la disposition en projet.

### Articles 7 et 8

6. L'article 16, alinéas 2 et 3, en projet, de l'arrêté royal du 30 mars 2020 (article 7 du projet), combiné avec l'article 8, alinéa 6, du projet, vise à reporter avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> mars 2020 l'application temporelle de l'article 4 de cet arrêté, qui s'appliquait initialement durant la période s'étendant du 1<sup>er</sup> février au 30 juin 2020. L'article 4 de cet arrêté concernait une dispense temporaire des obligations relatives à la possession et à l'utilisation de la carte de contrôle visée à l'article 71 de l'arrêté relatif au chômage. Il est ainsi imposé aux chômeurs temporaires, avec effet rétroactif au mois de février 2020, une obligation dont ils étaient à l'origine dispensés, ce qui revient à la suppression rétroactive d'un avantage déterminé.

L'effet rétroactif de dispositions réglementaires n'est admissible que lorsqu'il existe une base légale à cet effet, que la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Indépendamment de la question de savoir dans quelle mesure il est jugé utile d'imposer avec effet rétroactif une obligation à laquelle il ne peut plus être satisfait concrètement, la rétroactivité visée ne s'inscrit en tout état de cause pas dans l'un des cas permettant de la justifier. Par conséquent, il convient de renoncer à la rétroactivité de l'arrêté en projet, dans la mesure où elle porte sur la modification du champ d'application temporel de l'article 4 de l'arrêté royal du 30 mars 2020.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME