



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.667/1
van 29 juni 2020

avis 67.667/1
du 29 juin 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot verlenging van de
maatregelen genomen op vlak
van werkloosheid in het kader
van de strijd tegen de
verspreiding van het
coronavirus COVID-19'

un projet d'arrêté royal
'prolongeant les mesures prises
en matière de chômage dans le
cadre de la lutte contre la
propagation du coronavirus
COVID-19'

Op 22 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 ‘tot verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS 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 29 juni 2020.

*

Le 22 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 ‘prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 juin 2020. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS 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 29 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 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 socialezekerheidsrecht, 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 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, en het koninklijk besluit van XXXXXX 2020 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, 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, onder meer maatregelen bevatten om de aanvragen om erkenning van een overmachtssituatie en tijdelijke werkloosheidsuitkeringen op te vangen, evenals maatregelen die het inkomen van de betrokken personen op peil houden;

Dat het koninklijk besluit van 23 april 2020 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 onder meer maatregelen bevatten die tijdelijke werklozen en werklozen met bedrijfstoeslag toeleiden naar een tijdelijke tewerkstelling in vitale sectoren, evenals maatregelen die het inkomen van werklozen in deze periode op peil houden;

Dat de situatie vooralsnog niet in die mate is geëvolueerd dat het verantwoord is de maatregelen opgenomen in de voornoemde besluiten van 30 maart 2020, 23 april 2020 en XXXXXX 2020 te stoppen en dat ze dienen te worden verlengd tot 31 augustus 2020;

Dat in sommige sectoren de werkgevers bijzonder hard worden getroffen door de COVID-19-pandemie en de maatregelen die in de strijd daartegen zijn genomen;

Dat voor het vermijden van ontslagen de noodzaak bestaat de specifieke maatregelen in het kader van de tijdelijke werkloosheid in de situatie van overmacht te bestendigen in deze bijzonder hard getroffen sectoren, waarbij tevens gezorgd wordt dat het inkomen van de betrokken werknemers voor een deel gevrijwaard blijft;

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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal tijdelijke maatregelen, die in de werkloosheidsreglementering werden genomen om tegemoet te komen aan de gevolgen van de COVID-19 pandemie, te verlengen.

4.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ waaraan in het eerste lid van de aanhef van het te nemen besluit wordt gerefereerd.

4.2. Voor de afwijking van artikel 4 van de wet van 9 juni 2020 ‘tot invoering van een recht op uitkeringen bij tijdelijke werkloosheid van gepensioneerden van 65 jaar omwille van het COVID-19-virus’, waarin artikel 14 van het ontwerp voorziet, wordt rechtsgrond gevonden in artikel 108 van de Grondwet, waaraan de Koning een algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent, gelezen in samenhang met voornoemd artikel 4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Rekening houdend met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontwerp, dient in de aanhef een nieuw eerste lid te worden opgenomen waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, en dient in het huidige tweede lid ervan uitdrukkelijk te worden verwezen naar artikel 4 van de wet van 9 juni 2020.

Artikelen 10 en 14

6.1. In artikel 10 van het ontwerp dienen de woorden “van artikel 1 van dit besluit en” te worden geschrapt, aangezien “artikel 1 van dit besluit” verwijst naar artikel 1 van het ontwerp dat een wijzigingsartikel is.

6.2. Om dezelfde reden dienen in artikel 14 van het ontwerp de woorden “van artikel 1 van dit besluit,” te worden geschrapt.

Artikel 15

7.1. Luidens artikel 15 van het ontwerp bepaalt de bevoegde minister, voor de toepassing van de artikelen 10 tot 14 van het ontwerp, wat wordt verstaan onder “sectoren die uitzonderlijk hard zijn getroffen door de corona-crisis”. Aldus wordt aan de minister een verordenende bevoegdheid toegekend.

7.2. Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijke voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

7.3. Het bepalen van de sectoren die uitzonderlijk hard zijn getroffen door de corona-crisis kan bezwaarlijk als bijkomstig of detailmatig worden beschouwd, nu op die wijze wordt bepaald op welke werkgevers en werknemers bedoelde uitzonderingsmaatregelen in de werkloosheidsreglementering vier maanden langer van toepassing zullen zijn. Het staat bijgevolg in beginsel aan de Koning om die sectoren vast te stellen, tenzij de machtiging aan de bevoegde minister dermate wordt afgebakend, door het bepalen van voorwaarden of criteria, dat de aldus uitgeoefende bevoegdheid weldegelijk als bijkomstig of detailmatig kan worden beschouwd.

7.4. Het vaststellen van de voornoemde sectoren heeft bovendien tot gevolg dat een ongelijke behandeling wordt gecreëerd tussen die sectoren en andere sectoren. Voor dat verschil in behandeling zal een redelijke verantwoording voorhanden moeten zijn in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

*

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 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 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, en het koninklijk besluit van XXXXXX 2020 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, 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, onder meer maatregelen bevatten om de aanvragen om erkenning van een overmachtssituatie en tijdelijke werkloosheidsuitkeringen op te vangen, evenals maatregelen die het inkomen van de betrokken personen op peil houden;

Dat het koninklijk besluit van 23 april 2020 tot het tijdelijk versoepelen van de voorwaarden waaronder werklozen, al dan niet met bedrijfstoelage, kunnen worden tewerkgesteld in vitale sectoren en tot het tijdelijk bevriezen van de degressiviteit van de volledige werkloosheidsuitkeringen onder meer maatregelen bevatten die tijdelijke werklozen en werklozen met bedrijfstoelage toeleiden naar een tijdelijke tewerkstelling in vitale sectoren, evenals maatregelen die het inkomen van werklozen in deze periode op peil houden;

Dat de situatie vooralsnog niet in die mate is geëvolueerd dat het verantwoord is de maatregelen opgenomen in de voornoemde besluiten van 30 maart 2020, 23 april 2020 en XXXXXX 2020 te stoppen en dat ze dienen te worden verlengd tot 31 augustus 2020;

Dat in sommige sectoren de werkgevers bijzonder hard worden getroffen door de COVID-19-pandemie en de maatregelen die in de strijd daartegen zijn genomen;

Dat voor het vermijden van ontslagen de noodzaak bestaat de specifieke maatregelen in het kader van de tijdelijke werkloosheid in de situatie van overmacht te bestendigen in deze bijzonder hard getroffen sectoren, waarbij tevens gezorgd wordt dat het inkomen van de betrokken werknemers voor een deel gevrijwaard blijft;

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, 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 de prolonger un certain nombre de mesures temporaires, qui avaient été prises dans la réglementation du chômage pour répondre aux conséquences de la pandémie de COVID-19.

4.1. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs' auquel fait référence le premier alinéa du préambule de l'arrêté envisagé.

4.2. La dérogation à l'article 4 de la loi du 9 juin 2020 'visant à introduire un droit à des allocations de chômage temporaires pour les pensionnés de 65 ans et plus en raison du virus COVID-19', que prévoit l'article 14 du projet, trouve un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 4 précité.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, on ajoutera au préambule un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution, et on inscrira dans le deuxième alinéa actuel une référence expresse à l'article 4 de la loi du 9 juin 2020.

Articles 10 à 14

6.1. À l'article 10 du projet, on supprimera les mots « à l'article 1^{er} du présent arrêté et », dès lors que « l'article 1^{er} du présent arrêté » vise l'article 1^{er} du projet, qui est un article modificatif.

6.2. Par identité de motif, on supprimera, à l'article 14 du projet, les mots « à l'article 1^{er} du présent arrêté ».

Article 15

7.1. Selon l'article 15 du projet, le ministre compétent détermine, pour l'application des articles 10 à 14 du projet, ce que l'on entend par « secteurs qui sont particulièrement touchés par la crise corona ». Ce faisant, une compétence réglementaire est attribuée au ministre.

7.2. Selon l'article 108 de la Constitution, c'est en principe au Roi qu'il appartient de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue son pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées se concilier avec la règle constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

7.3. La détermination des secteurs qui sont particulièrement touchés par la crise du coronavirus peut difficilement être qualifiée d'accessoire ou de détail, dès lors que, de la sorte, on détermine à quels employeurs et travailleurs lesdites mesures exceptionnelles s'appliqueront pendant quatre mois de plus dans la réglementation du chômage. Il appartient par conséquent en principe au Roi de déterminer ces secteurs, à moins que la délégation au ministre compétent soit à ce point délimitée, en fixant des conditions ou critères, que la compétence ainsi exercée puisse effectivement être considérée comme accessoire ou de détail.

7.4. La détermination des secteurs précités a en outre pour effet de créer une différence de traitement entre ces secteurs et d'autres secteurs. Cette différence de traitement devra être raisonnablement justifiée à la lumière du principe constitutionnel d'égalité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH