



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.698/1
van 7 juli 2020

avis 67.698/1
du 7 juillet 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 30 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 2 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 juli 2020.

*

Le 30 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 2 juillet 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, 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 Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juillet 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 begeleidende brief 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, 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, onder meer maatregelen bevat om het inkomen van de personen in tijdelijke werkloosheid op peil houden;

Dat de situatie gunstig evolueert maar dat de specifieke maatregelen in het kader van de tijdelijke werkloosheid geleidelijk dienen te worden afgebouwd, rekening houdend met het feit dat meer gebruik zal worden gemaakt van de tijdelijke werkloosheid omwille van economische redenen en minder omwille van overmacht;

Dat de verhoogde uitkering in het kader van tijdelijke werkloosheid dient te worden verlengd tot en met 31 december 2020 om de overgang te faciliteren;

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 verlengt de toepassing van de artikelen 1, 5, eerste lid, 6 en 7 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 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit' tot en met 31 december 2020 (artikel 1 van het ontwerp).¹

Het te nemen besluit treedt in werking op 31 augustus 2020 (artikel 2).

4. De ontworpen regeling ontleent rechtsgrond aan artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1septies en § 1octies, 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 ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5.1. Gevraagd waarom enkel de in artikel 1 van het ontwerp opgesomde artikelen van toepassing blijven tot 31 december 2020, antwoordde de gemachtigde:

“De maatregelen in het kader van de strijd tegen het coronavirus hebben aanleiding gegeven tot verregaande maatregelen op vlak van de tijdelijke werkloosheid in de periode vanaf maart 2020 tot eind augustus 2020 (na verlenging van de maatregelen).

Behalve een verhoging van de uitkeringen van 65% naar 70% bij tijdelijke werkloosheid, werd ook een vereenvoudigde en versoepelde aanvraagprocedure gecreëerd in het kader van tijdelijke werkloosheid overmacht en voorzien in een extra uitkering van 5,63 euro per dag bij overmacht. Een aantal begeleidende maatregelen voorzagen onder meer in afwijkende cumulatiemogelijkheden met een bijkomende activiteit.

Deze uitzonderlijke regelingen van tijdelijke werkloosheid op basis van overmacht wordt beëindigd op 31 augustus 2020. Er zal eerder gebruik worden gemaakt van de tijdelijke werkloosheid wegens economische redenen. Daarvoor zijn specifieke bepalingen opgenomen in hoofdstuk 5 van het koninklijk besluit nr. 46 van 26 juni 2020 (BS 1 juli 2020).

Het voorliggend koninklijk besluit sluit aan bij dit hoofdstuk 5.

Zowel het voorliggend koninklijk besluit als hoofdstuk 5 van KB nr. 46 kunnen aanzien worden als een overgangsregeling tussen de uitzonderlijke crisismaatregelen die aflopen op 31 augustus 2020 en de normale situatie vanaf 1 januari 2021”.

Met deze toelichting kan worden ingestemd.

5.2. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat in afwijking van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 de artikelen 1, 5, eerste lid, 6 en 7 van dat besluit van toepassing blijven tot en met 31 december 2020.

¹ Artikel 1, betreft de toelaatbaarheidsvoorwaarden en de toekenningsvoorwaarden voor het verkrijgen van werkloosheidsuitkeringen wegens tijdelijke werkloosheid, vervalt de wachttijdvoorwaarde voor vol- en deeltijdse werknemers die tijdelijk werkloos worden omwille van economische redenen. De artikelen 5, eerste lid, 6 en 7 betreffen het bedrag respectievelijk van de uitkering wegens tijdelijke werkloosheid, wordt voor alle tijdelijke werklozen het percentage van het gemiddeld dagloon opgetrokken van 65% tot 70%, van de uitkering wegens tijdelijke werkloosheid, wordt de minimale daguitkering vastgelegd op 38,92 euro (55,93 euro geïndexeerd) ongeacht de gezinssituatie en van de uitkering wegens tijdelijke werkloosheid, wordt voor alle tijdelijke werklozen het percentage van het gemiddeld dagloon opgetrokken van 65% tot 70%.

Gevraagd hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 16, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020² dat stelt dat de artikelen 1, 3, 5, eerste lid, 6, 7, 8, 9, 10 en 12, eerste lid, van dit besluit slechts van toepassing zijn op de aanvraag om, de procedure betreffende en de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen die betrekking hebben op de maanden februari tot juni 2020, antwoordde de gemachtigde:

“Men zou het ontworpen artikel 1 kunnen herformuleren zodat deze meer aansluit bij artikel 16 van het KB van 30 maart 2020”.

Verzocht om nadere toelichting bij dit antwoord, deelde de gemachtigde mee dat het de bedoeling is dat de opgesomde maatregelen van toepassing blijven tot 31 december 2020 in plaats van tot 31 augustus 2020 en dat ze betrekking hebben op minder artikelen dan in artikel 16, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 zijn opgesomd.

Er dient te worden opgemerkt dat tengevolge de door artikel 1 van het 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-19’³ aan artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 aangebrachte wijzigingen, waarbij in het eerste en derde lid, de datum “30 juni 2020” telkens wordt vervangen door de datum “31 augustus 2020” en in het tweede lid de maand “juni 2020” wordt vervangen door de maand “augustus 2020”, het koninklijk besluit van 30 maart 2020 op 31 augustus 2020 buiten werking zal treden.

Gelet op het voorgaande verdient het aanbeveling om artikel 1 van het ontwerp op een meer rechtzekere wijze te formuleren waarbij, enerzijds, dient te worden gepreciseerd dat de afwijking betrekking heeft op artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 en, anderzijds, in artikel 16, tweede lid, van hetzelfde besluit, voor de toepassing van de artikelen 1, 5, eerste lid, 6 en 7, de vermelding van de maand “augustus” wordt vervangen door een vermelding van de maand “december”.⁴

*

² Artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 luidt:

“Dit besluit treedt in werking op 1 februari 2020 en treedt buiten werking op 30 juni 2020.

[De artikelen 1, 3, 5, eerste lid, 6, 7, 8, 9, 10 en 12, eerste lid, van dit besluit zijn slechts van toepassing op de aanvraag om, de procedure betreffende en de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen die betrekking hebben op de maanden februari tot juni 2020.

In afwijking van het eerste lid zijn de artikelen 4, 5, tweede tot vierde lid, 11 en 13 van dit besluit slechts van toepassing vanaf 1 maart 2020 tot en met 30 juni 2020.

In afwijking van het eerste lid is het artikel 12, tweede tot vijfde lid, van dit besluit van toepassing vanaf 1 februari 2020.]

In afwijking van het eerste lid is artikel 14 van dit besluit slechts van toepassing vanaf de datum van bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad tot en met 30 juni 2020.

In afwijking van het eerste lid treden de artikelen 2 en 15 in werking op 31 maart 2020.”

³ Zie over dat ontwerp van koninklijk besluit adv.RvS 67.667/1 van 29 juni 2020.

⁴ Rekening houdende met het gegeven dat de ontworpen regeling beoogt dat de artikelen 1, 5, eerste lid, 6 en 7 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 van toepassing blijven tot en met 31 december 2020 en bijgevolg deze artikelen slechts van toepassing zijn op de aanvraag om, de procedure betreffende en de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen die betrekking hebben op de maanden februari tot december 2020.

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 lettre d'accompagnement

« 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, onder meer maatregelen bevat om het inkomen van de personen in tijdelijke werkloosheid op peil houden;

Dat de situatie gunstig evolueert maar dat de specifieke maatregelen in het kader van de tijdelijke werkloosheid geleidelijk dienen te worden afgebouwd, rekening houdend met het feit dat meer gebruik zal worden gemaakt van de tijdelijke werkloosheid omwille van economische redenen en minder omwille van overmacht;

Dat de verhoogde uitkering in het kader van tijdelijke werkloosheid dient te worden verlengd tot en met 31 december 2020 om de overgang te faciliteren;

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

*

2. Conformément à 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 prolonge l'application des articles 1^{er}, 5, alinéa 1^{er}, 6 et 7 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, 52bis, 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 arrêté¹ jusqu'au 31 décembre 2020 inclus (article 1^{er} du projet) ¹.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 31 août 2020 (article 2).

4. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), § 1^{er}*septies* en § 1^{er}*octies*, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' auquel fait référence le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5.1. À la question de savoir pourquoi seuls les articles énumérés à l'article 1^{er} du projet, restent applicables jusqu'au 31 décembre 2020, le délégué a répondu :

« De maatregelen in het kader van de strijd tegen het coronavirus hebben aanleiding gegeven tot verregaande maatregelen op vlak van de tijdelijke werkloosheid in de periode vanaf maart 2020 tot eind augustus 2020 (na verlenging van de maatregelen).

Behalve een verhoging van de uitkeringen van 65% naar 70% bij tijdelijke werkloosheid, werd ook een vereenvoudigde en versoepelde aanvraagprocedure gecreëerd in het kader van tijdelijke werkloosheid overmacht en voorzien in een extra uitkering van 5,63euro per dag bij overmacht. Een aantal begeleidende maatregelen voorzagen onder meer in afwijkende cumulatiemogelijkheden met een bijkomende activiteit.

Deze uitzonderlijke regelingen van tijdelijke werkloosheid op basis van overmacht wordt beëindigd op 31 augustus 2020. Er zal eerder gebruik worden gemaakt van de tijdelijke werkloosheid wegens economische redenen. Daarvoor zijn specifieke bepalingen opgenomen in hoofdstuk 5 van het koninklijk besluit nr. 46 van 26 juni 2020 (BS 1 juli 2020).

Het voorliggend koninklijk besluit sluit aan bij dit hoofdstuk 5.

Zowel het voorliggend koninklijk besluit als hoofdstuk 5 van KB nr. 46 kunnen aanzien worden als een overgangsregeling tussen de uitzonderlijke crisismaatregelen die aflopen op 31 augustus 2020 en de normale situatie vanaf 1 januari 2021 ».

On peut se rallier à ces explications.

5.2. L'article 1^{er} du projet prévoit que par dérogation à l'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars 2020, les articles 1^{er}, 5, alinéa 1^{er}, 6 et 7 de cet arrêté restent applicables jusqu'au 31 décembre 2020 inclus.

¹ L'article 1^{er} prévoit qu'en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et d'octroi requises pour l'obtention d'allocations de chômage pour cause de chômage temporaire, la condition de stage pour les travailleurs à temps plein et à temps partiel, mis en chômage temporaire pour raisons économiques, ne s'applique pas. Les articles 5, alinéa 1^{er}, 6 et 7 prévoient qu'en ce qui concerne le montant, respectivement, de l'allocation de chômage temporaire, le pourcentage de la rémunération journalière moyenne est, pour tous les chômeurs temporaires, porté de 65% à 70%, de l'allocation de chômage temporaire, l'allocation journalière minimale est fixée à 38,92 euros (55,93 euros indexés), et de la situation familiale, et de l'allocation de chômage temporaire, le pourcentage de la rémunération journalière moyenne est, pour tous les chômeurs temporaires, relevé de 65% à 70%.

À la question de savoir comment cette disposition s'articule avec l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 mars 2020² qui énonce que les articles 1^{er}, 3, 5, alinéa 1^{er}, 6, 7, 8, 9, 10 et 12, alinéa 1^{er}, de cet arrêté s'appliquent uniquement à la demande, à la procédure et à l'octroi des allocations de chômage qui sont afférentes aux mois de février à juin 2020, le délégué a répondu :

« Men zou het ontworpen artikel 1 kunnen herformuleren zodat deze meer aansluit bij artikel 16 van het KB van 30 maart 2020 ».

Invité à expliciter cette réponse, le délégué a fait savoir que l'intention est que les mesures énumérées restent applicables jusqu'au 31 décembre 2020 au lieu du 31 août 2020 et qu'elles concernent moins d'articles que ceux énumérés à l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté royal du 30 mars 2020.

Il convient de relever qu'à la suite des modifications apportées par l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal 'prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19'³ à l'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars 2020, qui remplacent chaque fois, dans les alinéas 1^{er} et 3, la date du « 30 juin 2020 » par celle du « 31 août 2020 » et, dans l'alinéa 2, le mois de « juin 2020 » par le mois de « août 2020 », l'arrêté royal du 30 mars 2020 cessera d'être en vigueur le 31 août 2020.

² L'article 16 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 dispose ce qui suit :

« Le présent (arrêté) entre en vigueur le 1^{er} février 2020 et cesse d'être en vigueur le 30 juin 2020 ».

[Les articles 1, 3, 5, alinéa 1^{er}, 6, 7, 8, 9, 10 et 12, alinéa 1^{er}, de cet arrêté s'appliquent uniquement à la demande, à la procédure et à l'octroi des allocations de chômage qui sont afférentes aux mois de février à juin 2020.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les articles 4, 5, alinéas 2 à 4, 11 et 13 de cet arrêté sont uniquement d'application du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2020 inclus.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'article 12, alinéas 2 à 5, de cet arrêté est d'application à partir du 1^{er} février 2020.]

Par dérogation au premier alinéa, l'article 14 du présent arrêté est uniquement d'application à partir de la date de publication du présent arrêté au Moniteur belge jusqu'au 30 juin 2020 inclus.

Par dérogation au premier alinéa, les articles 2 et 15 entrent en vigueur le 31 mars 2020 ».

³ Voir sur ce projet d'arrêté royal l'avis C.E. 67.667/1 du 29 juin 2020.

Eu égard à ce qui précède, il est recommandé de formuler avec davantage de sécurité juridique l'article 1^{er} du projet qui, d'une part, doit préciser que la dérogation concerne l'article 16, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2020 et qui, d'autre part, remplace, dans l'article 16, alinéa 2, de ce même arrêté, pour l'application des articles 1^{er}, 5, alinéa 1^{er}, 6 et 7, la mention du mois d'« août » par celle du mois de « décembre »⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Compte tenu du fait que le dispositif en projet vise à ce que les articles 1^{er}, 5, alinéa 1^{er}, 6 et 7 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 restent applicables jusqu'au 31 décembre 2020 inclus et que, dès lors, ceux-ci s'appliquent uniquement à la demande, à la procédure et à l'octroi des allocations de chômage qui sont afférentes aux mois de février à décembre 2020.