



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.975/1/V
van 9 september 2020

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van
artikel 7 van 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.975/1/V
du 9 septembre 2020

sur

un projet d’arrêté royal
‘modifiant l’article 7 de l’arrêté
royal du 23 avril 2020
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 2 september 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 wijziging van artikel 7 van 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'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 september 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 september 2020.

*

Le 2 septembre 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 'modifiant l'article 7 de l'arrêté royal du 23 avril 2020 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 des vacations le 8 septembre 2020. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 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.

De spoedeisendheid wordt in de adviesaanvraag gemotiveerd door het feit:

“dat het coronavirus COVID-19 zich verspreidt op Europees grondgebied en in België (...) 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 de artikelen 2 en 3 van 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, maatregelen bevatten die tijdelijk werkloze werknemers toeleiden naar een tijdelijke tewerkstelling in vitale sectoren voor de maanden april en mei 2020, en dat de toepassing van deze artikelen verlengd werd tot 31 augustus 2020;

Dat er ook voor de maanden september en oktober 2020 nood aanwezig blijft om de tewerkstelling in de vitale sectoren te garanderen;

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

*

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 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’ bevat een aantal tijdelijke maatregelen 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 onder meer om een vermindering van werkloosheidsuitkeringen wanneer een tijdelijke werkloze, een bruggepensioneerde of een werkloze met bedrijfstoelage het werk tijdelijk hervat bij een werkgever die behoort tot een vitale sector (artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 23 april 2020). Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit verlengt de toepassing

van het voormelde artikel 2 tot 31 oktober 2020. De buitenwerkingtreding van artikel 3 op 31 augustus 2020 wordt behouden.¹

4. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 7, § 1, derde lid, i, en § 1octies, 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.

Voor de rechtsgrond hoeft geen beroep te worden gedaan op artikel 7, § 1septies, van dezelfde besluitwet of op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, vastgelegd in artikel 108 van de Grondwet, zodat de verwijzingen naar deze bepalingen in de aanhef moeten worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Het ontwerp van besluit voorziet enkel in de verlenging van de maatregel bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 april 2020, maar niet in de verlenging van de maatregel bedoeld in artikel 3 van hetzelfde besluit.

Aldus kiezen de stellers van het ontwerp ervoor de categorieën van tijdelijke werklozen enerzijds en van bruggepensioneerden of werklozen met bedrijfstoeslag anderzijds, die tot nu toe gelijk werden behandeld in het kader van de uitzonderlijke regeling van het koninklijk besluit van 23 april 2020, voortaan verschillend te behandelen.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Gevraagd naar een verantwoording in dit verband, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Oorspronkelijk was een regeling getroffen voor werkhervatting in de vitale sectoren voor tijdelijke werklozen, SWT’ers en werknemers in loopbaanonderbreking, tijdscrediet of thematisch verlof.

Dit werd deels geregeld bij KB van 23 april 2020 en deels in volmachtenbesluit nr. 14 van 27 april 2020. Beiden werden verlengd tot 31 augustus 2020 bij KB van 4 juni 2020.

¹ Deze geldingstermijn werd reeds vastgesteld door artikel 5 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 ‘tot verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’.

De groep van mogelijke werknemers die op deze wijze het werk konden hervatten was toen ruim gedefinieerd omdat rekening werd gehouden met de mogelijkheid dat het begrip ‘vitale sectoren’ nog zou moeten worden verruimd. Het was immers de bedoeling om te voorzien in voldoende arbeidskrachten in die sectoren die vitaal werden bevonden voor een blijvende economische productie. Uiteindelijk is de maatregel beperkt gebleven tot de tuin-, land- en bosbouw en werd een uitbreiding tot bijvoorbeeld de zorg en ziekenhuizen – wat als een reële mogelijkheid werd beschouwd – niet langer nodig geacht.

De mogelijkheid voor SWt’ers voor werkhervatting werd eerder nuttig gezien met het oog op een eventuele uitbreiding naar dienstensectoren, zoals onder meer de zorg, en niet zozeer voor land- en tuinbouw, tot wat de maatregel uiteindelijk beperkt bleef. In de praktijk hebben dan ook amper (...) SWT’ers gebruik gemaakt van de maatregel.

Gelet op de afbakening van de vitale sectoren is dat ook logisch en heeft het weinig zin om de SWT’ers te behouden in dit systeem.”

Binnen de hem toegemeten tijd komt het de Raad van State voor dat deze toelichting onvoldoende verantwoordt waarom enkel in de verlenging van de werking van artikel 2 van het koninklijk besluit van 23 april 2020 wordt voorzien. Het gegeven dat tot nu toe slechts een beperkt aantal bruggepensioneerden of werknemers in loopbaanonderbreking van deze regeling gebruik hebben gemaakt, is immers op zich niet doorslaggevend in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het komt de stellers toe in een afdoende verantwoording te voorzien.

*

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.

Dans la demande d'avis, l'urgence est motivée par le fait :

« dat het coronavirus COVID-19 zich verspreidt op Europees grondgebied en in België (...) 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 de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 23 april 2020 tot het tijdelijk versoepelen van de voorwaarden waaronder werklozen, al dan niet met bedrijfstoelagen, kunnen worden tewerkgesteld in vitale sectoren en tot het tijdelijk bevroren van de degressiviteit van de volledige werkloosheidsuitkeringen, maatregelen bevatten die tijdelijk werkloze werknemers toeleiden naar een tijdelijke tewerkstelling in vitale sectoren voor de maanden april en mei 2020, en dat de toepassing van deze artikelen verlengd werd tot 31 augustus 2020;

Dat er ook voor de maanden september en oktober 2020 nood aanwezig blijft om de tewerkstelling in de vitale sectoren te garanderen;

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

*

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. L'arrêté royal du 23 avril 2020 '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' contient un certain nombre de mesures temporaires relatives à la réglementation du chômage en vue de régler la situation exceptionnelle du chômage temporaire résultant de la crise du coronavirus COVID-19. Il s'agit notamment 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 autre employeur qui appartient à un secteur vital (articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 23 avril 2020). Le projet d'arrêté royal soumis pour avis

prolonge l'application de l'article 2 précité jusqu'au 31 octobre 2020. La fin de vigueur de l'article 3, prévue au 31 août 2020, est maintenue ¹.

4. Le règlement 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', mentionné dans le premier alinéa du préambule du projet.

Pour le fondement juridique, il n'y a pas lieu de recourir à l'article 7, § 1^{er}septies, du même arrêté-loi ou au pouvoir général d'exécution du Roi, consacré par l'article 108 de la Constitution, de sorte que les références à ces dispositions doivent être omises dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Le projet d'arrêté ne prévoit que le prolongement de la mesure visée à l'article 2 de l'arrêté royal du 23 avril 2020, mais pas le prolongement de la mesure visée à l'article 3 du même arrêté.

Ainsi, les auteurs du projet choisissent de traiter différemment à l'avenir les catégories de chômeurs temporaires, d'une part, et celles de pensionnés ou de chômeurs avec complément d'entreprise, d'autre part, qui étaient à ce jour traitées de manière égale dans le cadre du régime exceptionnel de l'arrêté royal du 23 avril 2020.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Invité à justifier ce choix, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Oorspronkelijk was een regeling getroffen voor werkhervatting in de vitale sectoren voor tijdelijke werklozen, SWT'ers en werknemers in loopbaanonderbreking, tijdscrediet of thematisch verlof.

Dit werd deels geregeld bij KB van 23 april 2020 en deels in volmachtenbesluit nr. 14 van 27 april 2020. Beiden werden verlengd tot 31 augustus 2020 bij KB van 4 juni 2020.

De groep van mogelijke werknemers die op deze wijze het werk konden hervatten was toen ruim gedefinieerd omdat rekening werd gehouden met de mogelijkheid dat het begrip 'vitale sectoren' nog zou moeten worden verruimd. Het was immers de bedoeling om te voorzien in voldoende arbeidskrachten in die sectoren die vitaal werden bevonden

¹ Ce délai de validité a déjà été fixé par l'article 5 de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 'prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)'.

voor een blijvende economische productie. Uiteindelijk is de maatregel beperkt gebleven tot de tuin-, land- en bosbouw en werd een uitbreiding tot bijvoorbeeld de zorg en ziekenhuizen – wat als een reële mogelijkheid werd beschouwd – niet langer nodig geacht.

De mogelijkheid voor SWT'ers voor werkhervatting werd eerder nuttig gezien met het oog op een eventuele uitbreiding naar dienstensectoren, zoals onder meer de zorg, en niet zozeer voor land- en tuinbouw, tot wat de maatregel uiteindelijk beperkt bleef. In de praktijk hebben dan ook amper (...) SWT'ers gebruik gemaakt van de maatregel.

Gelet op de afbakening van de vitale sectoren is dat ook logisch en heeft het weinig zin om de SWT'ers te behouden in dit systeem ».

Dans le délai qui lui a été imparti, il apparaît au Conseil d'État que ces explications ne justifient pas à suffisance pourquoi il est uniquement prévu de prolonger l'effet de l'article 2 de l'arrêté royal du 23 avril 2020. Le fait que seul un nombre limité de prépensionnés ou de travailleurs en interruption de carrière ont jusqu'à présent eu recours à ce régime n'est en effet pas déterminant en soi au regard du principe d'égalité. Il appartient aux auteurs de prévoir une justification adéquate.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH