



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.355/1
van 29 oktober 2021

avis 70.355/1
du 29 octobre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot verlenging van diverse maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 en tot wijziging van artikel 3 van de wet van 23 oktober 2020 tot het openstellen van tijdelijke werkloosheid overmacht corona voor werknemers in de gevallen waarin het onmogelijk is voor hun kind om naar het kinderdagverblijf, de school, of het centrum voor opvang voor personen met een handicap te gaan’

un projet d'arrêté royal ‘prolongeant diverses mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et portant modification de l'article 3 de la loi du 23 octobre 2020 étendant aux travailleurs salariés le bénéfice du régime du chômage temporaire pour force majeure corona dans les cas où il est impossible pour leur enfant de fréquenter la crèche, l'école ou un centre d'accueil pour personnes handicapées’

Op 22 oktober 2021 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 diverse maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 en tot wijziging van artikel 3 van de wet van 23 oktober 2020 tot het openstellen van tijdelijke werkloosheid overmacht corona voor werknemers in de gevallen waarin het onmogelijk is voor hun kind om naar het kinderdagverblijf, de school, of het centrum voor opvang voor personen met een handicap te gaan’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 oktober 2021.

*

Le 22 octobre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘prolongeant diverses mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 et portant modification de l'article 3 de la loi du 23 octobre 2020 étendant aux travailleurs salariés le bénéfice du régime du chômage temporaire pour force majeure corona dans les cas où il est impossible pour leur enfant de fréquenter la crèche, l'école ou un centre d'accueil pour personnes handicapées’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 octobre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 octobre 2021.

*

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 de voorliggende adviesaanvraag wordt het spoedeisende karakter ervan gemotiveerd

“par le fait que le coronavirus COVID-19 continue à se propager sur le territoire européen et en Belgique et que des mesures restrictives continuent à s’appliquer pour limiter le risque pour la santé publique.

Vu la nécessité d’intervenir dans la législation concernant les relations de travail et dans la réglementation du chômage afin de permettre de réagir face aux difficultés d’emploi et au caractère persistant du chômage en raison de l’épidémie ou de la pandémie du coronavirus COVID-19 et d’en gérer les conséquences et de pouvoir continuer à prendre rapidement des mesures.

Vu que les lois précitées du 23 octobre 2020 étendant aux travailleurs salariés le bénéfice du régime du chômage temporaire pour force majeure corona dans les cas où il est impossible pour leur enfant de fréquenter la crèche, l’école ou un centre d’accueil pour personnes handicapées et 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, ainsi que les arrêtés royaux précités des 30 mars 2020 et 22 juin 2020, prévoient, entre autres, des mesures pour permettre aux travailleurs de s’absenter de leur travail pour s’occuper d’un enfant qui, en raison des mesures sanitaires, ne peut fréquenter l’école, la crèche ou un centre d’accueil pour personnes handicapées, pour garantir le niveau de revenu des chômeurs temporaires et pour simplifier les procédures de demande d’allocations de chômage temporaire.

Vu que la situation reste telle qu’il est justifié de maintenir ces mesures vis-à-vis des travailleurs concernés qui doivent être mis en chômage temporaire et ce jusqu’au 31 décembre 2021.

Vu que l’adoption de ces mesures est urgente afin d’apporter la sécurité juridique nécessaire aux chômeurs temporaires concernés.”

*

2. 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 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 om een aantal tijdelijke maatregelen te verlengen die inzake de werkloosheidsreglementering werden genomen teneinde tegemoet te komen aan de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Het tot stand te brengen besluit heeft uitwerking met ingang van 30 september 2021.

4.1. Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe om in artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 oktober 2020 ‘tot het openstellen van tijdelijke werkloosheid overmacht corona voor werknemers in de gevallen waarin het onmogelijk is voor hun kind om naar het kinderdagverblijf, de school, of het centrum voor opvang voor personen met een handicap te gaan’ de datum van “30 september 2021” te vervangen door de datum van “31 december 2021”.

Voor deze bepaling lijkt op het eerste gezicht rechtsgrond te worden geboden door artikel 3 van de voornoemde wet van 23 oktober 2020, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp. Deze bepaling luidt als volgt:

“Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2020 en treedt buiten werking op 30 september 2021.

De Koning kan de datum van buitenwerking[treding] uitstellen.”

Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van de wet van 23 oktober 2020 is sinds 1 oktober 2021 de gehele wet evenwel buiten werking getreden. Dat geldt bijgevolg ook voor artikel 3, tweede lid, van die wet, waardoor de Koning er geen uitvoering meer aan kan geven.

Het gebrek aan een dienstige rechtsgrond wordt niet verholpen door het gegeven dat aan het te nemen besluit terugwerkende kracht tot 30 september 2021 wordt verleend. Een dergelijke terugwerkende kracht is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde om een buitenwerkingtreding die reeds heeft plaatsgevonden ongedaan te maken,¹ maar dat staat los van de vraag of de Koning een dergelijke wijziging kan aanbrengen. Voor zover de terugwerkende kracht kan worden verantwoord, zou de wetgever bijvoorbeeld de in artikel 1 van het ontwerp vervatte wijziging in artikel 3 van de wet van 23 oktober 2020 kunnen aanbrengen door daaraan terugwerkende kracht te verlenen tot 30 september 2021. Dat neemt echter niet weg dat voor het optreden van de Koning een dienstige rechtsgrond voorhanden moet zijn en dat die niet meer gevonden kan worden in artikel 3, tweede lid, van de wet van 23 oktober 2020, nu die wet in haar geheel buiten werking is getreden.

Artikel 1 van het ontwerp kan in de huidige stand van de wetgeving bijgevolg geen doorgang vinden.

4.2. De artikelen 2 tot 4 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1septies, en § 1octies, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

¹ *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 161, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

4.3. Voor artikel 5 van het ontwerp, dat voorziet in de verlenging van 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’ (ontworpen wijziging van artikel 14 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)’), kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet, waaraan de Koning een algemene bevoegdheid tot het uitvoeren van de wet ontleent, gelezen in samenhang met artikel 4 van de voormelde wet van 9 juni 2020.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat maatregelen die overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, om advies moeten worden voorgelegd aan hetzij het betrokken beheerscomité, hetzij de Nationale Arbeidsraad.

Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten blijkt niet dat een dergelijk advies reeds is ingewonnen, noch dat wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisend karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijk advies niet in te winnen, in welk geval krachtens artikel 15, derde lid, van de wet van 25 april 1963 de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte moet worden gebracht van de ingeroepen dringendheid.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Artikel 1 kan in de huidige stand van de wetgeving niet in het ontwerp worden behouden (zie de opmerking *sub* 4.1). In het opschrift van het ontwerp kan in dat geval geen melding worden gemaakt van de ontworpen wijziging van artikel 3 van de wet van 23 oktober 2020.

² Zijnde andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

Aanhef

7. Rekening houdend met hetgeen *sub* 4.3 met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt, dient aan het begin van de aanhef van het ontwerp een lid te worden toegevoegd, luidende: “Gelet op de Grondwet, artikel 108;”.

8. In verband met de verwijzing naar artikel 3 van de wet van 23 oktober 2020 en naar de wetsbepalingen die het voornoemde artikel 3 hebben gewijzigd, in respectievelijk het tweede, het vierde, het vijfde en het zesde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, wordt gerefereerd aan de opmerking *sub* 4.1 in dit advies.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 à l'examen, l'urgence est motivée

« par le fait que le coronavirus COVID-19 continue à se propager sur le territoire européen et en Belgique et que des mesures restrictives continuent à s'appliquer pour limiter le risque pour la santé publique.

Vu la nécessité d'intervenir dans la législation concernant les relations de travail et dans la réglementation du chômage afin de permettre de réagir face aux difficultés d'emploi et au caractère persistant du chômage en raison de l'épidémie ou de la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences et de pouvoir continuer à prendre rapidement des mesures.

Vu que les lois précitées du 23 octobre 2020 étendant aux travailleurs salariés le bénéfice du régime du chômage temporaire pour force majeure corona dans les cas où il est impossible pour leur enfant de fréquenter la crèche, l'école ou un centre d'accueil pour personnes handicapées et 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, ainsi que les arrêtés royaux précités des 30 mars 2020 et 22 juin 2020, prévoient, entre autres, des mesures pour permettre aux travailleurs de s'absenter de leur travail pour s'occuper d'un enfant qui, en raison des mesures sanitaires, ne peut fréquenter l'école, la crèche ou un centre d'accueil pour personnes handicapées, pour garantir le niveau de revenu des chômeurs temporaires et pour simplifier les procédures de demande d'allocations de chômage temporaire.

Vu que la situation reste telle qu'il est justifié de maintenir ces mesures vis-à-vis des travailleurs concernés qui doivent être mis en chômage temporaire et ce jusqu'au 31 décembre 2021.

Vu que l'adoption de ces mesures est urgente afin d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux chômeurs temporaires concernés ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que 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 prises en matière de réglementation du chômage pour lutter contre les conséquences de la pandémie de COVID-19. L'arrêté à élaborer produit ses effets le 30 septembre 2021.

4.1. L'article 1^{er} du projet vise à remplacer la date du « 30 septembre 2021 » par celle du « 31 décembre 2021 » à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 octobre 2020 'étendant aux travailleurs salariés le bénéfice du régime du chômage temporaire pour force majeure corona dans les cas où il est impossible pour leur enfant de fréquenter la crèche, l'école ou un centre d'accueil pour personnes handicapées'.

Cette disposition semble à première vue trouver un fondement juridique dans l'article 3 de la loi du 23 octobre 2020, précitée, qui est visé dans le deuxième alinéa du préambule du projet. Cette disposition s'énonce comme suit :

« La présente loi produit ses effets le 1^{er} octobre 2020 et cesse de produire ses effets le 30 septembre 2021.

Le Roi peut reporter la date de fin de vigueur ».

Cependant, en application de l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 octobre 2020, l'ensemble de la loi a cessé d'être en vigueur le 1^{er} octobre 2021. Cela vaut dès lors également pour l'article 3, alinéa 2, de cette loi, auquel le Roi ne peut donc plus donner exécution.

Attribuer à l'arrêté envisagé un effet rétroactif au 30 septembre 2021 ne permet pas de remédier à l'absence de fondement juridique utile. Une telle rétroactivité est certes une condition nécessaire pour neutraliser une fin de vigueur déjà effective ¹, mais elle est sans effet sur la question de savoir si le Roi est fondé à apporter une telle modification. Pour autant que la rétroactivité puisse être justifiée, le législateur pourrait, par exemple, apporter la modification que l'article 1^{er} du projet envisage d'apporter à l'article 3 de la loi du 23 octobre 2020 en la faisant rétroagir au 30 septembre 2021. Il n'en demeure cependant pas moins que l'intervention du Roi doit s'appuyer sur un fondement juridique utile et que celui-ci ne peut plus être trouvé dans l'article 3, alinéa 2, de la loi du 23 octobre 2020, dès lors que cette loi a cessé, dans son ensemble, d'être en vigueur.

L'article 1^{er} du projet ne peut par conséquent pas se concrétiser dans l'état actuel de la législation.

4.2. Les articles 2 à 4 du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), § 1^{er septies}, et § 1^{er octies}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

¹ *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 161, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

4.3. Pour l'article 5 du projet, qui prévoit la prolongation de 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' (modification en projet de l'article 14 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 COVID19 (I)'), le fondement juridique peut être trouvé dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution des lois, combiné avec l'article 4 de la loi du 9 juin 2020, précitée.

FORMALITÉS

5. Le projet contient des mesures qui, conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', doivent être soumises à l'avis, soit du comité de gestion concerné, soit du Conseil national du Travail.

Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État qu'un tel avis a déjà été recueilli, ni qu'à cet égard le caractère urgent de la matière concernée est invoqué pour ne pas le recueillir, auquel cas, en vertu de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion doit être informé de l'urgence invoquée.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans l'état actuel de la législation, l'article 1^{er} ne peut pas être maintenu dans le projet (voir l'observation 4.1). Dans ce cas, l'intitulé du projet ne peut pas mentionner la modification en projet de l'article 3 de la loi du 23 octobre 2020.

Préambule

7. Eu égard à ce qui a été observé au point 4.3 relativement au fondement juridique, on ajoutera au début du préambule du projet un alinéa rédigé comme suit : « Vu la Constitution, l'article 108 ; ».

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

8. En ce qui concerne la référence à l'article 3 de la loi du 23 octobre 2020 et aux dispositions législatives modificatives de l'article 3 précité figurant respectivement aux deuxième, quatrième, cinquième et sixième alinéas du préambule du projet tel qu'il a été soumis pour avis, on se reportera à l'observation 4.1 du présent avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME