



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.411/1
van 30 november 2021

avis 70.411/1
du 30 novembre 2021

over

sur

een ontwerp van
koninklijk besluit 'tot
wijziging van artikel 46 van
het koninklijk besluit van
25 november 1991
houdende de
werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 46 de
l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant la
réglementation du chômage'

Op 29 oktober 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 46 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 november 2021.

*

Le 29 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'article 46 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 novembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 novembre 2021.

*

1. 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 toegespitst op 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen dat de inkomsten uit een mandaat als lid van een adviesorgaan in de culturele sectoren of van de Commissie Kunstenaars¹ tot een bepaald totaalbedrag per jaar voor alle mandaten samen niet als loon wordt beschouwd, zodat deze inkomsten niet beletten dat de werkloze, die voldoet aan de andere voorwaarden om een uitkering te genieten, een werkloosheidsuitkering kan genieten.

Daartoe wordt artikel 46, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ aangevuld met een punt 7°.

3. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i, en artikel 7, § 1septies, derde lid, 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

Algemene opmerking

4. De ontworpen regeling is beperkt tot het opnemen van een mandaat als lid van een adviesorgaan in de culturele sectoren of een mandaat als lid van de Commissie Kunstenaars. Het personeel toepassingsgebied van de ontworpen regeling omvat bijgevolg niet de leden van vergelijkbare (advies)organen in andere sectoren en er zal uiteraard moeten kunnen worden verantwoord waarom deze categorieën op een andere wijze worden behandeld dan de personen die wel onder de toepassing van de ontworpen regeling vallen.

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.²

¹ Zoals ingesteld bij artikel 172 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017,

In de aanhef wordt vermeld dat de deelname van de culturele sector essentieel is voor de uitwerking van het cultuurbeleid en de toekenning van de subsidies. Er wordt gewezen op het specifieke “*kunstenaarsstatuut*” en de kunstenaarsberoepen die gekenmerkt worden door onzekerheid, met name wegens de afwisselende periodes van betaald en onbetaald werk, korte contracten of werk op basis van taakloon en een veelheid aan werkgevers. Er wordt gesteld dat die situatie een belemmering vormt voor bepaalde leden om een mandaat op te nemen in (advies)organen van de culturele sector, wat bijgevolg de goede werking verhindert van de (adviserende) instanties in de culturele sector.

Zonder over alle feitelijke elementen te beschikken die haar een volkomen inzicht verschaffen met betrekking tot de desbetreffende problematiek, komt het de afdeling Wetgeving voor dat de in de aanhef aangereikte argumenten inzake de specifieke context van de kunstenaarsberoepen en hun statuut van aard zijn om het gekozen personeel toepassingsgebied op een redelijke wijze te kunnen verantwoorden in het licht van de grondwettelijk gewaarborgde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

Artikel 1

5. In het eerste lid van het ontworpen artikel 46, § 3, 7°, wordt verwezen naar een totaalbedrag per jaar dat wordt toegekend door “één of meerdere instellingen”.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat deze begrippen worden gebruikt “en raison du fait que sont visés d’une part les mandats dans des organes consultatifs mais aussi les mandats de membre de la Commission artistes qui n’est pas un organe consultatif”.

Aangezien dit het totaalbedrag betreft dat per jaar kan worden toegekend voor alle mandaten samen, verdient het aanbeveling om dit op een meer expliciete wijze tot uitdrukking te brengen in de tekst van het ontwerp en te bepalen dat het gaat om een totaalbedrag “toegekend voor één of meerdere mandaten”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à prévoir que les revenus provenant de l'exercice d'un mandat de membre d'un organe consultatif dans les secteurs culturels ou de la Commission Artistes ¹, ne sont pas considérés comme rémunération dans la limite d'un montant total déterminé, alloué par année, pour l'ensemble des mandats, de sorte que ces revenus ne font pas obstacle à ce que le chômeur qui remplit les autres conditions pour bénéficier d'une allocation puisse bénéficier d'une allocation de chômage.

À cet effet, l'article 46, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' est complété par un 7°.

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

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. Le dispositif en projet est limité à l'exercice d'un mandat de membre d'un organe consultatif dans les secteurs culturels ou d'un mandat de membre de la Commission Artistes. Par conséquent, le champ d'application personnel du dispositif en projet n'inclut pas les membres d'organes (consultatifs) comparables et il faudra évidemment pouvoir justifier pour quel motif ces catégories sont traitées différemment des personnes qui tombent effectivement dans le champ d'application du régime proposé.

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 ².

¹ Instituée par l'article 172 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017,

Le préambule mentionne que la participation du secteur culturel est essentielle pour l'élaboration de la politique culturelle et pour l'attribution des subventions. L'attention est attirée sur le « *statut d'artiste* » spécifique et la précarité qui caractérise les métiers des arts, notamment en raison d'une intermittence entre des périodes rémunérées et non rémunérées, des contrats de courtes durées ou à la tâche et d'une multiplicité d'employeurs. Il expose que cette situation constitue un frein à l'exercice d'un mandat pour certains membres dans des organes (consultatifs) du secteur culturel, ce qui empêche par conséquent le bon fonctionnement des instances (consultatives) du secteur culturel.

Bien que ne disposant pas de tous les éléments de fait lui permettant d'appréhender pleinement la problématique concernée, il apparaît à la section de législation que les arguments avancés dans le préambule concernant le contexte spécifique des métiers des arts et leur statut sont de nature à justifier de manière raisonnable le champ d'application personnel choisi au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par la Constitution.

Article 1^{er}

5. L'alinéa 1^{er} de l'article 46, § 3, 7^o, en projet vise un montant total alloué par année par « un ou plusieurs organismes ».

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré que ces notions sont utilisées « en raison du fait que sont visés d'une part les mandats dans des organes consultatifs mais aussi les mandats de membre de la Commission artistes qui n'est pas un organe consultatif ».

Dès lors qu'il s'agit du montant total qui peut être alloué par année pour l'ensemble des mandats, il est recommandé de l'exprimer plus explicitement dans le texte du projet et de disposer qu'il s'agit d'un montant total « alloué pour un ou plusieurs mandats ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME