



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.755/1
van 29 december 2021

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot verbetering van de
toestand van de werknemers in
de culturele sector in het kader
van de crisis van de
coronavirus COVID-19’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.755/1
du 29 décembre 2021

sur

un projet d'arrêté royal
‘améliorant la situation des
travailleurs du secteur culturel
dans le cadre de la crise du
coronavirus COVID-19’

Op 22 december 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 verbetering van de toestand van de werknemers in de culturele sector in het kader van de crisis van de coronavirus COVID-19’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 december 2021. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste 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 december 2021.

*

Le 22 décembre 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 ‘améliorant la situation des travailleurs du secteur culturel dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 décembre 2021. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier 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 décembre 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 dit geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Vu l’urgence motivée par le fait que l’Europe se trouve à nouveau dans l’épicentre de la pandémie du coronavirus COVID-19, en raison de la propagation de la variante Delta, qui est plus contagieuse encore, et qu’en Belgique des mesures restrictives contin[u]ent à s’appliquer et à être prises complémentirement pour limiter le risque pour la santé publique, plus particulièrement pour éviter la propagation de la variante Omikron, constatée récemment ;

Vu que cette situation implique que des mesures nécessaires, pouvant soutenir le mieux possible les secteurs lourdement impactés, doivent continuer à être rapidement prises ;

Vu que le présent arrêté s’adresse aux travailleurs du secteur culturel particulièrement touchés par la crise, étant donné qu’ils sont occupés dans un secteur qui n’a pas encore pu reprendre normalement ses activités de façon durable ;

Vu qu’il est urgent de prévoir, une nouvelle fois, des mesures pour garantir, pendant cette période, le niveau de revenu de ces chômeurs particulièrement touchés ;”.

*

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 te nemen in de werkloosheidsreglementering ten gunste van de werknemers in de culturele sector in het kader van de crisis van het coronavirus COVID-19.¹ Daartoe worden in essentie een aantal maatregelen die reeds vervat waren in de wet van 15 juli 2020 ‘tot verbetering van de toestand van de werknemers in de culturele sector’ en die op 30 september 2021 afliepen,² opnieuw ingevoerd.

De maatregelen hebben betrekking op de toelaatbaarheidsvoorwaarden (artikel 1), de verlenging van de referteperiodes (artikelen 3 en 5) en het bedrag van de uitkering (artikelen 2 en 4).

¹ In de Nederlandstalige tekst van het opschrift schrijve men “het coronavirus” in de plaats van “de coronavirus”.

² Overeenkomstig artikel 8 van deze wet trad ze immers buiten werking op 1 oktober 2021.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022 en treedt buiten werking op 1 april 2022. De artikelen 3, eerste lid, en 5 blijven van toepassing na 31 maart 2022.

4. De bepalingen van het ontwerp vinden hoofdzakelijk rechtsgrond in de bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontworpen koninklijk besluit.

Zoals ook werd bevestigd door de gemachtigde ontleen de artikelen 1, 3 en 5 van het ontwerp tevens rechtsgrond aan artikel 7, § 1^{septies}, tweede lid, 1°, van voormelde besluitwet, dat de Koning opdraagt om voor de toepassing van het eerste lid, 1°, van diezelfde besluitwet het vereiste aantal arbeids- of gelijkgestelde dagen, de referteperiode waarin die dagen gelegen moeten zijn, de voorwaarden waaraan die arbeidsdagen en gelijkgestelde dagen moeten voldoen en de wijze van berekenen van die arbeidsdagen en gelijkgestelde dagen te bepalen, waarbij een modulatie mogelijk is in functie van onder meer specifieke karakteristieken van de vóór de werkloosheid uitgeoefende arbeid, zoals de tewerkstelling als havenarbeider, als zeevisser of als kunstenaar.

Deze bepaling dient dan ook bijkomend te worden vermeld in de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Algemene opmerking

5. De Nederlandse en Franse tekst van het verslag aan de Koning stemmen niet overeen, waarbij in de Nederlandse tekst een gedeelte lijkt te ontbreken, of minstens niet op de juiste plaats staat vermeld. Het is ter wille van de rechtszekerheid van belang dat dit euvel wordt rechtgezet.

Artikelen 3 en 5

6. Het verslag aan de Koning bij artikel 3, eerste lid, en artikel 5, stelt dat er sprake is van “een schorsing van de referteperiode”, terwijl in de betrokken bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit zelf “een verlenging van de referteperiodes” wordt geregeld.

Gevraagd of in de tekst van het ontwerp niet veeleer het begrip “opschorting” dient te worden gehanteerd, zoals reeds het geval was in de wet van 15 juli 2020, antwoordde de gemachtigde:

“Cette mesure, depuis le 1^{er} avril 2020, été prévue par 2 textes.

L’AR du 23 avril 2020, article 6, alinéa 1^{er}, prévoyait que ‘Pour la détermination des périodes de référence de respectivement douze et dix-huit mois visées à l’article 116, § 5, du même arrêté royal du 25 novembre 1991, qui sont au moins partiellement situées

dans la période du 1^{er} avril 2020 au 30 juin 2020 inclus, il n'est pas tenu compte de la période du 1^{er} avril 2020 jusqu'au 30 juin 2020 inclus.’

La loi du 15 juillet 2020, article 4, alinéa 1^{er} précisait que les périodes de référence de respectivement douze et dix-huit mois visées aux paragraphes 5 et 5 bis de l’article 116 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 étaient suspendues pendant la période du 13 mars 2020 au 31 décembre 2020.

Il s’agit ici de périodes de référence qui se situent avant une demande d’octroi ou de renouvellement qui se situe dans le futur. Ces périodes de référence se situent par définition toujours dans le passé et il s’agit de les prolonger par la période visée par le texte.

Le terme suspension est plus approprié pour une période qui court.

Le projet d’arrêté, article 3, alinéa 1^{er}, précise donc que les périodes de référence sont prolongées par la période située du 1^{er} janvier 2022 au 31 mars 2022 inclus.”

Het voorgaande neemt niet weg dat de verlenging van de referteperiode in de ontworpen bepalingen op rechtsonzekere wijze is geformuleerd en aanleiding kan geven tot betwistingen.

Zo biedt de verklaring van de gemachtigde alvast geen verantwoording voor de discrepantie tussen het verslag aan de Koning en de artikelen 3 en 5 van het ontwerp. Beiden zullen in elk geval op elkaar afgestemd moeten worden.

Voorts valt op te merken dat de door de gemachtigde geschetste terminologie, die erop neer lijkt te komen dat de term “schorsing” beter aangepast is voor een lopende referteperiode en de term “verlenging” voor toekomstige aanvragen die betrekking hebben op het verleden, in elk geval niet consequent gehanteerd werd in de wet van 15 juli 2020, hetgeen tot verwarring aanleiding zou kunnen geven. In dit verband verdient het ook aanbeveling om de woorden “verlenging van maximaal 18 maanden ingevoerd door de wet van 15 juli 2020” in het verslag aan de Koning bij artikel 3 en 5 van het ontwerp aan te passen en te vervangen door “de maximale opschorting zoals ingevoerd door de wet van 15 juli 2020”.³ Er is dus sprake van een verlenging van de referteperiode door het ontwerp die gecombineerd kan worden met de maximale opschorting zoals ingevoerd door de wet van 15 juli 2020.

³ Zie inzonderheid artikel 4 van de wet 15 juli 2020, dat luidt als volgt:

“De referteperiodes van respectievelijk twaalf en achttien maanden als bedoeld in artikel 116, §§ 5 en 5bis, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering worden van 13 maart 2020 tot en met 30 september 2021 opgeschort.

De periode van twaalf maanden als bedoeld in artikel 116, §§ 5 en 5bis, eerste en vierde lid, van hetzelfde koninklijk besluit van 25 november 1991, in voorkomend geval verlengd met toepassing van artikel 116, §§ 5 en 5bis, zesde lid, van hetzelfde koninklijk besluit van 25 november 1991, die een einde neemt tijdens de periode vanaf 13 maart 2020 tot en met 30 september 2021, wordt verlengd tot en met 30 september 2021.”

Artikel 5 van diezelfde wet bepaalt:

“De referteperiode van achttien maanden als bedoeld in artikel 31 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering wordt van 13 maart 2020 tot 30 september 2021 opgeschort.”

Ten slotte rijst de vraag of het wel voldoende duidelijk is voor welke referteperiodes deze bepalingen gelden. Uit bijkomende toelichting verstrekt door de gemachtigde blijkt dat deze betrekking hebben op de “période de référence [qui] tombe dans la période 01/01/2022 au 31/03/2022” en dat het volstaat dat de referteperiode daarin begint (deze periode dient dus niet volledig in de referteperiode te vallen). Het is raadzaam om dit te verduidelijken in het ontwerp.

Artikel 4

7. De toepassing van artikel 4 van het ontwerp is beperkt in de tijd. Overeenkomstig artikel 6 van het ontwerp heeft artikel 4 uitwerking met ingang van 1 januari 2022 en treedt deze bepaling buiten werking op 1 april 2022.

Het is echter onduidelijk hoe de datum bepaald wordt van de inkomsten uit auteursrechten en uit naburige rechten. De gemachtigde verduidelijkt dit als volgt:

“Comme il ressort de l'article 4, le montant journalier de l'allocation de chômage n'est pas diminué dans la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 mars 2022 avec les revenus qui proviennent de droits d'auteur et de droit voisins.

Ceci signifie que le calcul de l'article 130, §2 s'effectue en tenant compte des revenus perçus du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022.

Sur base de ce calcul, le montant journalier qui doit être déduit de l'allocation de chômage journalière est le cas échéant déterminé.

Dans la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 mars 2022, le montant journalier de l'allocation ne sera pas diminué par ce montant.

Le critère n'est donc pas lié au moment de la perception des revenus.”

Het verdient aanbeveling om dit in het verslag aan de Koning te verduidelijken.

*

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 comme suit :

« Vu l'urgence motivée par le fait que l'Europe se trouve à nouveau dans l'épicentre de la pandémie du coronavirus COVID-19, en raison de la propagation de la variante Delta, qui est plus contagieuse encore, et qu'en Belgique des mesures restrictives contin[u]ent à s'appliquer et à être prises complémentirement pour limiter le risque pour la santé publique, plus particulièrement pour éviter la propagation de la variante Omikron, constatée récemment ;

Vu que cette situation implique que des mesures nécessaires, pouvant soutenir le mieux possible les secteurs lourdement impactés, doivent continuer à être rapidement prises ;

Vu que le présent arrêté s'adresse aux travailleurs du secteur culturel particulièrement touchés par la crise, étant donné qu'ils sont occupés dans un secteur qui n'a pas encore pu reprendre normalement ses activités de façon durable ;

Vu qu'il est urgent de prévoir, une nouvelle fois, des mesures pour garantir, pendant cette période, le niveau de revenu de ces chômeurs particulièrement touchés ; ».

*

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 prendre un certain nombre de mesures temporaires dans la réglementation du chômage en faveur des travailleurs du secteur culturel dans le cadre de la crise du coronavirus COVID-19¹. À cet effet, le projet rétablit essentiellement une série de mesures déjà contenues dans la loi du 15 juillet 2020 'améliorant la situation des travailleurs du secteur culturel' et qui ont expiré le 30 septembre 2021².

Les mesures portent sur les conditions d'admissibilité (article 1^{er}), la prolongation des périodes de référence (articles 3 et 5) et le montant de l'allocation (articles 2 et 4).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2022 et cesse d'être en vigueur le 1^{er} avril 2022. Les articles 3, alinéa 1^{er}, et 5 restent en vigueur après le 31 mars 2022.

4. Les dispositions du projet trouvent principalement leur fondement juridique dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' visées au premier alinéa du préambule de l'arrêté royal en projet.

¹ Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on écrira « het coronavirus » au lieu de « de coronavirus ».

² Conformément à son article 8, cette loi cessait en effet d'être en vigueur le 1^{er} octobre 2021.

Comme l'a également confirmé le délégué, les articles 1^{er}, 3 et 5 du projet tirent aussi un fondement juridique de l'article 7, § 1^{er septies}, alinéa 2, 1^o, de l'arrêté-loi précité, qui, pour l'application de l'alinéa 1^{er}, 1^o, de ce même arrêté-loi, charge le Roi de déterminer le nombre de journées de travail ou journées assimilées requises, la période de référence dans laquelle doivent se situer ces journées, les conditions que doivent remplir ces journées de travail ou journées assimilées et le mode de calcul de ces journées de travail et journées assimilées, pour lesquelles une modulation est possible en fonction, entre autres, des caractéristiques spécifiques du travail exercé avant le chômage, comme une occupation en tant que travailleur portuaire, marin pêcheur ou artiste.

Cette disposition doit par conséquent également être mentionnée dans le préambule du projet.

EXAMEN DU PROJET

Observation générale

5. Les textes français et néerlandais du rapport au Roi sont disconcordants, une partie de texte semblant faire défaut dans la version néerlandaise, ou du moins ne pas être mentionnée au bon endroit. La sécurité juridique commande de remédier à cette lacune.

Articles 3 et 5

6. Selon le rapport au Roi, il est question à l'article 3, alinéa 1^{er}, et à l'article 5 d'une « suspension de la période de référence », tandis que les dispositions concernées du projet d'arrêté royal proprement dit règlent une « prolongation des périodes de référence ».

À la question de savoir s'il ne faudrait pas plutôt utiliser la notion « suspension » (« opschorting » en néerlandais) dans le texte du projet, comme c'était déjà le cas dans la loi du 15 juillet 2020, le délégué a répondu ce qui suit :

« Cette mesure, depuis le 1^{er} avril 2020, éte prévue par 2 textes.

L'AR du 23 avril 2020, article 6, alinéa 1^{er}, prévoyait que 'Pour la détermination des périodes de référence de respectivement douze et dix-huit mois visées à l'article 116, § 5, du même arrêté royal du 25 novembre 1991, qui sont au moins partiellement situées dans la période du 1^{er} avril 2020 au 30 juin 2020 inclus, il n'est pas tenu compte de la période du 1^{er} avril 2020 jusqu'au 30 juin 2020 inclus.'

La loi du 15 juillet 2020, article 4, alinéa 1^{er} précisait que les périodes de référence de respectivement douze et dix-huit mois visées aux paragraphes 5 et 5 bis de l'article 116 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 étaient suspendues pendant la période du 13 mars 2020 au 31 décembre 2020.

Il s'agit ici de périodes de référence qui se situent avant une demande d'octroi ou de renouvellement qui se situe dans le futur. Ces périodes de référence se situent par définition toujours dans le passé et il s'agit de les prolonger par la période visée par le texte.

Le terme suspension est plus approprié pour une période qui court.

Le projet d'arrêté, article 3, alinéa 1^{er}, précise donc que les périodes de référence sont prolongées par la période située du 1^{er} janvier 2022 au 31 mars 2022 inclus ».

Ces explications ne changent rien au fait que la prolongation de la période de référence est formulée de manière incertaine du point de vue de la sécurité juridique dans les dispositions en projet et peut donner lieu à des contestations.

Ainsi, les explications du délégué ne justifient de toute façon pas la discordance entre le rapport au Roi et les articles 3 et 5 du projet. Il faudra en tout état de cause harmoniser les deux textes.

Par ailleurs, on relèvera que la terminologie évoquée par le délégué, qui semble impliquer que le terme « suspension » est mieux adapté à une période de référence en cours et le terme « prolongation » à des demandes futures relatives au passé, n'est de toute façon pas utilisée de manière cohérente dans la loi du 15 juillet 2020, ce qui pourrait prêter à confusion. À cet égard, il est également recommandé d'adapter les mots « la prolongation d'au maximum 18 mois introduite par la loi du 15 juillet 2020 » dans le rapport au Roi en ce qui concerne les articles 3 et 5 du projet, et de les remplacer par les mots « la suspension maximale instaurée par la loi du 15 juillet 2020 »³. Il s'agit donc d'une prolongation, par le projet, de la période de référence, qui peut être combinée avec la suspension maximale instaurée par la loi du 15 juillet 2020.

Enfin, la question se pose de savoir si l'on aperçoit suffisamment clairement pour quelles périodes de référence ces dispositions sont applicables. Il ressort des explications supplémentaires fournies par le délégué que celles-ci portent sur la « période de référence [qui] tombe dans la période 01/01/2022 au 31/03/2022 » et qu'il suffit que la période de référence commence à courir dans cette période (cette période ne doit donc pas coïncider entièrement avec la période de référence). Il est conseillé d'apporter ces précisions dans le projet.

Article 4

7. L'application de l'article 4 du projet est limitée dans le temps. Conformément à l'article 6 du projet, l'article 4 produit ses effets le 1^{er} janvier 2022 et cette disposition cesse d'être en vigueur le 1^{er} avril 2022.

On n'aperçoit pas, cependant, comment est déterminée la date des revenus provenant de droits d'auteur et de droits voisins. Le délégué a précisé ce point comme suit :

³ Voir plus particulièrement l'article 4 de la loi du 15 juillet 2020, qui s'énonce comme suit :

« Les périodes de référence de respectivement douze et dix-huit mois visées aux paragraphes 5 et 5bis de l'article 116 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage sont suspendues pendant la période du 13 mars 2020 au 30 septembre 2021 inclus.

La période de douze mois visé[e] à l'article 116, §§ 5 et 5bis, premier et quatrième alinéa, du même arrêté royal du 25 novembre 1991, le cas échéant prolongée en application de l'article 116, §§ 5 et 5bis, sixième alinéa, qui prend fin durant la période du 13 mars 2020 au 30 septembre 2021 inclus est prolongée jusqu'au 30 septembre 2021 inclus »

L'article 5 de cette même loi dispose :

« La période de référence de dix-huit mois visée à l'article 31 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage est suspendue pendant la période du 13 mars 2020 au 30 septembre 2021 inclus ».

« Comme il ressort de l'article 4, le montant journalier de l'allocation de chômage n'est pas diminué dans la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 mars 2022 avec les revenus qui proviennent de droits d'auteur et de droit voisins.

Ceci signifie que le calcul de l'article 130, § 2 s'effectue en tenant compte des revenus perçus du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022.

Sur base de ce calcul, le montant journalier qui doit être déduit de l'allocation de chômage journalière est le cas échéant déterminé.

Dans la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 mars 2022, le montant journalier de l'allocation ne sera pas diminué par ce montant.

Le critère n'est donc pas lié au moment de la perception des revenus ».

Il est recommandé de préciser ce point dans le rapport au Roi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jeroen VAN NIEUWENHOVE