



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.814/1
van 5 december 2023

avis 74.814/1
du 5 décembre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende
de werkloosheidsreglementering,
wat betreft het bedrag van de
tijdelijke
werkloosheidsuitkering'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
règlementation du chômage,
en ce qui concerne le
montant de l'allocation de
chômage temporaire'

Op 31 oktober 2023 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 het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, wat betreft het bedrag van de tijdelijke werkloosheidsuitkering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 november 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 december 2023.

*

Le 31 octobre 2023, 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'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en ce qui concerne le montant de l'allocation de chômage temporaire’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 novembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 décembre 2023.

*

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 beperkt 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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, met ingang van 1 januari 2024 (artikel 1 van het ontwerp), in geval van tijdelijke werkloosheid omwille van een andere reden dan overmacht, het bedrag van de werkloosheidsuitkering te verlagen, zowel door het dagbedrag van de werkloosheidsuitkering te verlagen tot 60% van het gemiddeld dagloon als door het minimum dagbedrag van de uitkering te verlagen tot 35,74 euro. In geval van tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht blijft de bestaande regelgeving gelden.

Daartoe worden de artikelen 114, § 6, eerste lid, en 115, § 4, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ vervangen.

2.2. De ontworpen regeling houdt verband met artikel 21 van de wet van 5 november 2023 ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’, dat met ingang van 1 januari 2024 artikel 29 van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ (hierna: Arbeidsovereenkomstenwet) herstelt. Die bepaling voert voor alle werknemers van wie de uitvoering van de arbeidsovereenkomst is geschorst en die recht hebben op een uitkering voor tijdelijke werkloosheid, onder bepaalde voorwaarden, een recht in op een toeslag van 5 euro ten laste van de werkgever, behalve wanneer de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst het gevolg is van overmacht. In de parlementaire voorbereiding werd gesteld dat die toeslag wordt ingevoerd “[t]er compensatie”¹ van de onder 2.1 beschreven verlaging van het bedrag van de werkloosheidsuitkering van de tijdelijk werkloze indien de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wordt geschorst omwille van een andere reden dan overmacht.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1octies, derde en vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijk zekerheid der arbeiders’. Nu aldus een specifieke bepaling het ontwerp tot rechtsgrond strekt, is het niet nodig om artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944, dat wordt vermeld in het eerste lid van de aanhef, in te roepen als rechtsgrond.

¹ Verantwoording amendement nrs. 3 tot 5 (THÉMONT c.s.) bij het wetsontwerp ‘houdende diverse arbeidsbepalingen’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3540/002, 9.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4.1. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp introduceren een verschil in behandeling tussen tijdelijke werklozen² die recht hebben op een werkloosheidsuitkering wegens tijdelijke werkloosheid, naargelang de oorzaak van de tijdelijke werkloosheid. Als de tijdelijke werkloosheid niet het gevolg is van de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst omwille van overmacht, dan ontvangen de betrokken tijdelijke werklozen een lagere werkloosheidsuitkering dan de werklozen van wie de tijdelijke werkloosheid het gevolg is van de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst omwille van overmacht. Zij ontvangen een lager dagbedrag van de uitkering (60% i.p.v. 65% van het gemiddeld dagloon) en hebben ook recht op een lager minimum dagbedrag (35,74 euro i.p.v. 38,72 euro).

4.2. De vraag rijst of het ingevoerde verschil in behandeling in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof³ en de adviespraktijk van Raad van State⁴ 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.

Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever beschikt in sociaal-economische aangelegenheden kan een verschil in behandeling dat volgt uit de door de regelgever gemaakte keuzes en de motieven die daaraan ten grondslag liggen alleen worden afgekeurd indien er geen redelijke verantwoording voor die keuzes zou bestaan.⁵

² Als tijdelijk werkloze wordt beschouwd “a) de werkloze die door een arbeidsovereenkomst verbonden is waarvan de uitvoering, tijdelijk, geheel of gedeeltelijk, geschorst is; b) de werknemer die aan een staking deelneemt, die getroffen wordt door een lock-out of wiens werkloosheid het rechtstreekse of onrechtstreekse gevolg is van een staking of een lock-out; c) de leerling, wanneer de uitvoering van de leerovereenkomst tijdelijk geheel of gedeeltelijk wordt geschorst overeenkomstig een bepaling voorzien door of krachtens een decreet of een ordonnantie” (artikel 27, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991).

³ Zie bv. GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, overweging B.8.

⁴ Zie bv. adv.RvS nr. 67.774/1/V van 5 augustus 2020 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de regelgeving betreffende de geldelijke en sociale anciënniteit van sommige personeelsleden van het onderwijs’, 14.

⁵ In die zin, GwH 17 maart 2016, nr. 41/2016, B.17; GwH 22 december 2022, nr. 169/2022, B.8.2.

4.3.1. Ongeacht de oorzaak die aan de schorsing van de arbeidsovereenkomst ten grondslag ligt,⁶ bevinden beide categorieën van tijdelijke werklozen zich in een vergelijkbare situatie, met name de omstandigheid dat ze als werknemer de verplichtingen van hun arbeidsovereenkomst geheel of gedeeltelijk niet tot uitvoering kunnen brengen en dat ze daardoor recht hebben op een werkloosheidsuitkering wegens tijdelijke werkloosheid ter compensatie van hetzelfde risico op inkomensverlies.

4.3.2. Gevraagd naar het oogmerk van de ontworpen regeling die aanleiding geeft tot het ingevoerde onderscheid, gaf de gemachtigde aan dat de stellers van het ontwerp een budgettaire doelstelling nastreven en de werkgevers op hun verantwoordelijkheid willen wijzen wanneer ze op het stelsel van de tijdelijke werkloosheid terugvallen. Die tweede doelstelling houdt veeleer verband met de maatregel die bij artikel 21 van de wet van 5 november 2023 werd ingevoegd in artikel 29 van de Arbeidsovereenkomstenwet (zie hoger opmerking 2.2) die weliswaar verband houdt met de ontworpen regeling. Beide nagestreefde doelstellingen zijn wettig.

De verlaging van een deel van de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid draagt bovendien vanzelfsprekend bij tot het realiseren van die budgettaire doelstelling.

4.3.3. Het criterium van onderscheid, in essentie de oorzaak van de tijdelijke werkloosheid, heeft een objectief karakter. Om ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie een verschil in behandeling te verantwoorden, is het evenwel niet voldoende te wijzen op het bestaan van objectieve verschillen. Daarnaast moet nog worden aangetoond dat, ten aanzien van de geregelde aangelegenheid, het onderscheid relevant is om een verschillende behandeling in redelijkheid te verantwoorden.⁷

Gevraagd naar de redenen waarom de uitkering voor tijdelijke werkloosheid enkel wordt verminderd in situaties waarbij de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wordt geschorst omwille van een andere reden dan overmacht, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Le choix de ne pas appliquer la mesure au chômage temporaire pour force majeure s’explique en raison de la nature des situations couvertes par ce type de chômage. En effet, dans ce cas l’employeur est confronté à un événement soudain, imprévisible, indépendant de la volonté des parties. Il serait donc injuste et injusticiable de vouloir responsabiliser l’employeurs dans pareilles situation. On notera par ailleurs que les situations couvertes par

⁶ De redenen die aanleiding kunnen geven tot de ‘tijdelijke werkloosheid’ zijn hoofdzakelijk vastgelegd in de Arbeidsovereenkomstenwet. De oorzaak overmacht (artikel 26) valt samen met de gebeurtenis die een plotselinge, onvoorzienbare gebeurtenis, onafhankelijk van de wil van de partijen is, waardoor de overeenkomst niet kan worden uitgevoerd. Naast overmacht bestaan er nog andere oorzaken die tot de schorsing van de arbeidsovereenkomst kunnen leiden, zoals de jaarlijkse vakantiesluiting van het bedrijf (artikel 28, 1°), technische storingen in de onderneming (artikel 49), slecht weer (artikel 50) en economische oorzaken (artikel 51 en 77/4). Het regime van de tijdelijke werkloosheid is daarnaast ook van toepassing op bepaalde categorieën van werknemers die hun arbeidsovereenkomst geschorst zien tijdens de ontslagprocedure wegens dringende redenen (artikel 5 van de wet van 19 maart 1991 ‘houdende bijzondere ontslagregeling voor de personeelsafgevaardigden in de ondernemingsraden en in de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen alsmede voor de kandidaat-personeelsafgevaardigden’). Tot slot vallen ook bepaalde werknemers van wie de werkgever getroffen wordt door een *lock-out* of *staking* onder de regeling van tijdelijke werkloosheid. Voor een bespreking, zie A. MECHELYNCK en J.-F. NEVEN, “Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et du chômage temporaire”, *JTT* 2020, (157) 158 e.v.

⁷ Zie o.m. GwH 21 maart 1995, nr. 27/95, B.5; GwH 26 juli 2007, nr. 110/2007, B.13; GwH 11 juni 2008, nr. 90/2008, B.4 en B.5; GwH 10 november 2011, nr. 174/2011, B.7.

la force majeure (par exemple inondations, incendies) sont très souvent d'une durée plus longue que les autres formes de chômage temporaire que vous citez (fermetures suite aux vacances annuelles, les problèmes techniques, les intempéries, les grèves ou lock-out).”

Die verantwoording houdt evenwel uitsluitend verband met het onderscheidingscriterium dat gebruikt wordt in het gewijzigde artikel 29 van de Arbeidsovereenkomstenwet. Dat criterium maakt eveneens een onderscheid tussen de werknemers van wie de uitvoering van de arbeidsovereenkomst is geschorst en recht hebben op een werkloosheidsuitkering wegens tijdelijke werkloosheid, naargelang de uitvoering van de arbeidsovereenkomst al dan niet wordt geschorst omwille van overmacht. Ook al kunnen naar aanleiding van de hierboven weergegeven verklaring van de gemachtigde vragen worden gesteld bij de pertinentie van dat onderscheidingscriterium,⁸⁻⁹ wanneer de wetgever beleidsmaatregelen heeft genomen in het kader van zijn beleid inzake arbeidsverhoudingen die ten laste van de werkgever bijkomende financiële rechten creëren voor een welbepaalde categorie van werknemers die tijdelijk werkloos zijn, is het niet zonder reden dat de stellers van het ontwerp hetzelfde criterium van onderscheid wensen te hanteren als ze aan die maatregel ook gevolgen verbinden voor de aan de betrokken werknemers toegekende werkloosheidsuitkering.

4.3.4. Wat de evenredigheid van de gevolgen van de ontworpen maatregel betreft, verklaarde de gemachtigde dat het verschil in behandeling wordt gecompenseerd door de toeslag die wordt toegekend in het bij artikel 21 van de wet van 5 november 2023 ingevoegde artikel 29 van de Arbeidsovereenkomstenwet, dat luidt als volgt:

“In alle gevallen waarin de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wordt geschorst en de werknemer recht heeft op uitkeringen wegens tijdelijke werkloosheid, met uitzondering van de schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wegens overmacht, heeft de werknemer waarvan het maandloon niet hoger is dan 4.000 euro, voor iedere dag die wordt gedekt door een tijdelijke werkloosheidsuitkering, recht op een toeslag van 5 euro, dit onverminderd de wettelijke of conventionele supplementen bedoeld in artikel 51, § 8, en artikel 77/4, § 7. De werknemer waarvan het maandloon hoger is dan 4.000 euro heeft recht op die toeslag van zodra hij in hetzelfde jaar bij dezelfde werkgever meer dan 26 dagen tijdelijke werkloosheid telt, en dit voor alle dagen vanaf de 27e dag, de dagen tijdelijke werkloosheid wegens overmacht buiten beschouwing gelaten.”

Doordat een forfaitaire toeslag van 5 euro wordt toegekend terwijl het dagbedrag van de werkloosheidsuitkering wordt uitgedrukt in een percentage van het gemiddeld dagloon worden niet alle werknemers die tijdelijk werkloos zijn als gevolg van een schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst omwille van een andere reden dan overmacht volledig gecompenseerd. De betrokken tijdelijke werklozen met een hoger gemiddeld dagloon (een gemiddeld dagloon van meer dan 100 euro per dag) zien hun “totale vergoeding” voor de tijdelijke

⁸ Het is immers onduidelijk of de aard van situaties die door het overmachtsbegrip worden gedekt wel in belangrijke mate verschillen van sommige andere situaties die aanleiding kunnen geven tot de schorsing van de arbeidsovereenkomst, zoals bijvoorbeeld weersomstandigheden of technische problemen. Het is bovendien allerminst aangetoond dat een tijdelijke werkloosheid wegens overmacht altijd van langere duur is dan de tijdelijke werkloosheid wegens slechte weersomstandigheden, een staking of technische problemen. Het is evenmin vanzelfsprekend om aan te nemen dat enkel overmachtssituaties zich buiten de wil van de werkgever situeren.

⁹ De tekst van het amendement dat aanleiding heeft gegeven tot de invoering van artikel 29 van de Arbeidsovereenkomstenwet werd niet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd.

werkloosheid immers dalen. Hoe dichter het bedrag van het gemiddeld dagloon ligt bij het plafond van 126,889 euro, hoe groter het verschil met de uitkering voor tijdelijke werkloosheid die een werknemer met hetzelfde gemiddeld dagloon ontvangt en wiens arbeidsovereenkomst is geschorst omwille van overmacht. Bovendien volgt uit artikel 29 van de Arbeidsovereenkomstenwet dat werknemers van wie de uitvoering van de arbeidsovereenkomst is geschorst omwille van een andere reden dan overmacht maar die een brutoloon ontvangen dat hoger is dan 4000 euro, althans de eerste 26 dagen, helemaal geen toeslag ontvangen. Er wordt op geen enkele manier verantwoord waarom de betrokken werknemers die tijdelijk werkloos zijn geen of geen volledige compensatie ontvangen terwijl andere werknemers die tijdelijk werkloos zijn in dezelfde omstandigheden maar met een lager loon wel een volledige compensatie ontvangen. De niet of niet volledige compensatie van de vermindering van het bedrag van de uitkering voor tijdelijke werkloosheid kan ook niet worden verantwoord door de door de gemachtigde aangevoerde responsabilisering van de werkgever, aangezien dat argument voor andere werknemers precies leidt tot een (volledige) compensatie van het verminderen van de werkloosheidsuitkering. Het niet of niet volledig compenseren van de betrokken werknemers kan niet worden verantwoord door een reden die enkel verband houdt met het gedrag van de werkgever.

4.4. Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 1 en 2 van het om advies voorliggende ontwerp, zelfs indien ze worden gelezen in samenhang met artikel 29 van de Arbeidsovereenkomstenwet, op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel dat voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre niet kan worden verantwoord waarom niet alle tijdelijke werklozen omwille van een andere reden dan overmacht niet volledig worden gecompenseerd voor de vermindering van het bedrag van de tijdelijke werkloosheidsuitkering.¹⁰

*

¹⁰ Overigens lijken ook werknemers met een laag inkomen waarvan de werkloosheidsuitkering wegens tijdelijke werkloosheid in de buurt komt van of gelijk is aan het minimum dagbedrag slechter af in het geval van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht dan in het geval van tijdelijke werkloosheid om een andere reden, nu het minimum dagbedrag van de uitkering van 38,72 euro minder bedraagt dan de som van het verlaagde minimum dagbedrag (35,74 euro) en de forfaitaire compensatie van 5 euro (samen 40,74 euro). Ook dit verschil in behandeling kan moeilijk worden verantwoord door de doelstelling die het ontwerp nastreeft, met name om werkgevers te responsabiliseren voor het gebruik van het stelsel van tijdelijke werkloosheid, omdat precies een categorie van werknemers waarvoor het gebruik van het stelsel van tijdelijke werkloosheid wordt ontmoedigd een hogere “totale vergoeding” ontvangt dan een andere categorie van werknemers met hetzelfde loon.

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 s'est limitée 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

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de réduire, à partir du 1^{er} janvier 2024 (article 1^{er} du projet), le montant de l'allocation de chômage en cas de chômage temporaire pour une raison autre que la force majeure, tant en ramenant le montant journalier de l'allocation de chômage à 60% de la rémunération journalière moyenne qu'en ramenant le montant journalier minimum de l'allocation à 35,74 euros. La réglementation existante reste applicable en cas de chômage temporaire pour cause de force majeure.

À cet effet, les articles 114, § 6, alinéa 1^{er}, et 115, § 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' sont remplacés.

2.2. Le régime en projet est lié à l'article 21 de la loi du 5 novembre 2023 'portant des dispositions diverses relatives au travail', qui rétablit, à partir du 1^{er} janvier 2024, l'article 29 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' (ci-après : loi relative aux contrats de travail). Cette disposition instaure pour tous les travailleurs dont l'exécution du contrat de travail est suspendue et qui ont droit à une allocation de chômage temporaire, sous certaines conditions, un droit à un supplément de 5 euros à charge de l'employeur, sauf lorsque la suspension de l'exécution du contrat de travail résulte d'un cas de force majeure. Lors des travaux préparatoires, il a été précisé que ce supplément est introduit « [e]n guise de compensation » ¹ de la réduction du montant de l'allocation de chômage du chômeur temporaire, définie au point 2.1, si l'exécution du contrat de travail est suspendue pour une raison autre que la force majeure.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er} octies, alinéas 3 et 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'. Dès lors qu'une disposition spécifique procure ainsi un fondement juridique au projet, il n'est pas nécessaire d'invoquer l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, mentionné au premier alinéa du préambule, à titre de fondement juridique.

¹ Justification des amendements n^{os} 3 à 5 (THÉMONT et consorts) au projet de loi 'portant des dispositions diverses relatives au travail', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n^o 55-3540/002, p. 9.

EXAMEN DU TEXTE

4.1. Les articles 1^{er} et 2 du projet instaurent une différence de traitement entre les chômeurs temporaires² qui ont droit à une allocation de chômage pour cause de chômage temporaire, selon la cause du chômage temporaire. Si le chômage temporaire n'est pas la conséquence de la suspension de l'exécution du contrat de travail pour cause de force majeure, les chômeurs temporaires concernés bénéficient alors d'une allocation de chômage inférieure à celle des chômeurs dont le chômage temporaire résulte de la suspension de l'exécution du contrat de travail pour cause de force majeure. Ils reçoivent un montant journalier inférieur de l'allocation (60% au lieu de 65% de la rémunération journalière moyenne) et ont également droit à un montant journalier minimum inférieur (35,74 euros au lieu de 38,72 euros).

4.2. La question se pose de savoir si la différence de traitement instaurée est conforme au principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle³ et à la jurisprudence du Conseil d'État⁴, 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 qu'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.

Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont le législateur dispose dans les matières socio-économiques, une différence de traitement qui résulte des choix faits par le législateur et les motifs qui la fondent ne peuvent être censurés que si ces choix étaient dépourvus de justification raisonnable⁵.

² Est considéré comme chômeur temporaire « a) le chômeur lié par un contrat de travail dont l'exécution est temporairement, soit totalement, soit partiellement, suspendue ; b) le travailleur qui participe à une grève, qui est touché par un lock-out ou dont le chômage est la conséquence directe ou indirecte d'une grève ou d'un lock-out ; c) l'apprenti, lorsque l'exécution du contrat d'apprentissage est temporairement, soit totalement, soit partiellement, suspendue conformément à une disposition prévue par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance » (article 27, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

³ Voir par exemple C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, considérant B.8.

⁴ Voir par exemple l'avis C.E. n° 67.774/1/V du 5 août 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'tot wijziging van de regelgeving betreffende de geldelijke en sociale anciënniteit van sommige personeelsleden van het onderwijs', p. 14.

⁵ En ce sens, C.C., 17 mars 2016, n° 41/2016, B.17 ; C.C., 22 décembre 2022, n° 169/2022, B.8.2.

4.3.1. Quelle que soit la cause qui sous-tend la suspension du contrat de travail ⁶, les deux catégories de chômeurs temporaires se trouvent dans une situation comparable, à savoir la circonstance qu'en tant que travailleurs, ils sont dans l'impossibilité de mettre à exécution, en tout ou en partie, les obligations de leur contrat de travail et ont donc droit à une allocation de chômage pour cause de chômage temporaire en guise de compensation du même risque de perte de revenus.

4.3.2 Interrogé quant à l'objectif du régime en projet qui génère la distinction instaurée, le délégué a indiqué que les auteurs du projet poursuivent un objectif budgétaire et entendent rappeler aux employeurs leur responsabilité lorsqu'ils recourent au régime du chômage temporaire. Ce deuxième objectif est plutôt en rapport avec la mesure insérée à l'article 29 de la loi relative aux contrats de travail par l'article 21 de la loi du 5 novembre 2023 (voir l'observation 2.2 ci-dessus) qui est certes liée au régime en projet. Les deux objectifs poursuivis sont légitimes.

En outre, il va de soi que la réduction d'une partie des allocations pour cause de chômage temporaire contribue à la réalisation de cet objectif budgétaire.

4.3.3. Le critère de distinction, en substance la cause du chômage temporaire, revêt un caractère objectif. Pour justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, une différence de traitement, il ne suffit cependant pas d'indiquer l'existence de différences objectives. Il doit en outre être démontré qu'à l'égard de la matière réglée, la distinction est pertinente pour justifier raisonnablement une différence de traitement ⁷.

Interrogé sur les raisons pour lesquelles l'allocation pour cause de chômage temporaire est uniquement réduite dans des situations où l'exécution du contrat de travail est suspendue pour une raison autre que la force majeure, le délégué a répondu en ces termes :

« Le choix de ne pas appliquer la mesure au chômage temporaire pour force majeure s'explique en raison de la nature des situations couvertes par ce type de chômage. En effet, dans ce cas l'employeur est confronté à un événement soudain, imprévisible, indépendant de la volonté des parties. Il serait donc injuste et injusticiable de vouloir responsabiliser l'employeurs dans pareilles situation. On notera par ailleurs que les situations couvertes par la force majeure (par exemple inondations, incendies) sont très souvent d'une durée plus longue que les autres formes de chômage temporaire que vous citez (fermetures suite aux vacances annuelles, les problèmes techniques, les intempéries, les grèves ou lock-out) ».

⁶ Les raisons susceptibles d'entraîner le 'chômage temporaire' sont essentiellement déterminées dans la loi relative aux contrats de travail. La cause de force majeure (article 26) correspond à l'événement qui est un événement soudain, imprévisible, indépendant de la volonté des parties, qui empêche l'exécution du contrat. Outre la force majeure, il existe encore d'autres causes pouvant entraîner la suspension du contrat de travail, comme la fermeture de l'entreprise pendant les vacances annuelles (article 28, 1°), les accidents techniques se produisant dans l'entreprise (article 49), les intempéries (article 50) et les causes économiques (articles 51 et 77/4). En outre, le régime du chômage temporaire s'applique également à certaines catégories de travailleurs qui voient leur contrat de travail suspendu pendant la procédure de licenciement pour motifs graves (article 5 de la loi du 19 mars 1991 'portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel'). Enfin, certains travailleurs dont l'employeur est touché par un *lock-out* ou une *grève* relèvent également du régime du chômage temporaire. Pour un examen, voir A. MECHELYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et du chômage temporaire », *JTT* 2020, (157) 158 e.s.

⁷ Voir notamment C.C., 21 mars 1995, n° 27/95, B.5 ; C.C., 26 juillet 2007, n° 110/2007, B.13 ; C.C., 11 juin 2008, n° 90/2008, B.4 et B.5 ; C.C., 10 novembre 2011, n° 174/2011, B.7.

Toutefois, cette justification est uniquement liée au critère de distinction utilisé à l'article 29 modifié de la loi relative aux contrats de travail. Ce critère opère également une distinction entre les travailleurs dont l'exécution du contrat de travail est suspendue et qui ont droit à une allocation de chômage pour cause de chômage temporaire, selon que l'exécution du contrat de travail est suspendue ou non pour cause de force majeure. Même si, à la suite de la déclaration du délégué reproduite ci-dessus, on peut s'interroger sur la pertinence de ce critère de distinction⁸⁻⁹, si le législateur a adopté, dans le cadre de sa politique en matière de relations de travail, des mesures politiques qui créent des droits financiers supplémentaires à la charge de l'employeur pour une catégorie bien précise de travailleurs en chômage temporaire, ce n'est pas sans raison que les auteurs du projet souhaitent recourir au même critère de distinction s'ils attachent également à cette mesure des effets pour l'allocation de chômage accordée aux travailleurs concernés.

4.3.4 En ce qui concerne la proportionnalité des effets de la mesure en projet, le délégué a déclaré que la différence de traitement est compensée par le supplément octroyé à l'article 29 de la loi sur les contrats de travail, inséré par l'article 21 de la loi du 5 novembre 2023, qui s'énonce comme suit :

« Dans tous les cas où l'exécution du contrat de travail est suspendue et où le travailleur a droit aux allocations de chômage temporaire, à l'exception de la suspension de l'exécution du contrat de travail pour cause de force majeure, le travailleur dont la rémunération mensuelle ne dépasse pas 4.000 euros, a droit, pour chaque jour couvert par une allocation de chômage temporaire, à un supplément de 5 euros, ceci sans préjudice des suppléments légaux ou conventionnels visés à l'article 51, § 8, et à l'article 77/4, § 7. Le travailleur dont la rémunération mensuelle est supérieure à 4.000 euros a droit à ce supplément dès qu'il compte plus de 26 jours de chômage temporaire au cours de la même année chez le même employeur, et ce tous les jours à partir du 27^e jour, à l'exclusion des jours de chômage temporaire pour cause de force majeure ».

Dès lors qu'un supplément forfaitaire de 5 euros est accordé alors que le montant journalier de l'allocation de chômage est exprimé en pourcentage de la rémunération journalière moyenne, les travailleurs en chômage temporaire à la suite d'une suspension de l'exécution du contrat de travail pour une raison autre que la force majeure ne bénéficient pas tous d'une compensation complète. Les chômeurs temporaires concernés ayant une rémunération journalière moyenne supérieure (une rémunération journalière moyenne de plus de 100 euros par jour) voient en effet leur « indemnité totale » pour le chômage temporaire diminuer. Plus le montant de la rémunération journalière moyenne est proche du plafond de 126,889 euros, plus la différence avec l'allocation de chômage temporaire perçue par un travailleur ayant la même rémunération journalière moyenne et dont le contrat de travail est suspendu pour cause de force majeure, est importante. En outre, il résulte de l'article 29 de la loi relative aux contrats de travail que les travailleurs dont l'exécution du contrat de travail est suspendue pour une raison autre que la force

⁸ En effet, on n'aperçoit pas clairement si la nature des situations couvertes par la notion de force majeure diffère effectivement dans une large mesure de certaines autres situations susceptibles d'entraîner la suspension du contrat de travail, comme par exemple les conditions météorologiques ou les problèmes techniques. En outre, il n'est nullement démontré que la durée du chômage temporaire pour cause de force majeure est toujours plus longue que celle du chômage temporaire pour cause d'intempéries, de grève ou de problèmes techniques. Il n'est pas davantage évident d'admettre que seules des situations de force majeure sont indépendantes de la volonté de l'employeur.

⁹ Le texte de l'amendement qui a donné lieu à l'insertion de l'article 29 de la loi relative aux contrats de travail n'a pas été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

majeure, mais dont la rémunération brute est supérieure à 4 000 euros, ne reçoivent absolument aucun supplément, du moins les 26 premiers jours. Il n'est aucunement justifié pourquoi les travailleurs concernés qui sont en chômage temporaire ne reçoivent aucune compensation ou une compensation incomplète, alors que d'autres travailleurs qui sont en chômage temporaire dans les mêmes circonstances, mais dont la rémunération est inférieure, bénéficient bel et bien d'une compensation complète. L'absence de compensation ou la compensation incomplète de la diminution du montant de l'allocation de chômage temporaire ne peut pas non plus se justifier par la responsabilisation de l'employeur, invoquée par le délégué, étant donné que cet argument conduit précisément à une compensation (complète) de la diminution de l'allocation de chômage pour d'autres travailleurs. L'absence de compensation ou la compensation incomplète des travailleurs concernés ne peut se justifier par un motif uniquement lié au comportement de l'employeur.

4.4. Il résulte de ce qui précède que les articles 1^{er} et 2 du projet soumis pour avis, fussent-ils lus en combinaison avec l'article 29 de la loi relative aux contrats de travail, se heurtent au principe d'égalité découlant des articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il ne peut se justifier pourquoi les chômeurs temporaires, pour une raison autre que la force majeure, ne bénéficient pas tous d'une compensation complète pour la diminution du montant de l'allocation de chômage temporaire ¹⁰.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Au demeurant, les travailleurs à revenus modestes dont l'allocation de chômage pour cause de chômage temporaire est proche du montant journalier minimum ou égale à celui-ci semblent également moins bien lotis en cas de chômage temporaire pour cause de force majeure qu'en cas de chômage temporaire pour une autre raison, dès lors que le montant journalier minimum de l'allocation de 38,72 euros est inférieur à la somme du montant journalier minimum réduit (35,74 euros) et de la compensation forfaitaire de 5 euros (40,74 euros au total). Cette différence de traitement peut également difficilement se justifier par l'objectif poursuivi par le projet, à savoir responsabiliser les employeurs lorsqu'ils recourent au régime du chômage temporaire, étant donné précisément qu'une catégorie de travailleurs, pour laquelle il est dissuadé de recourir au système du chômage temporaire, reçoit une « indemnité totale » plus élevée qu'une autre catégorie de travailleurs ayant la même rémunération.