



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.453/1
van 16 december 2020

avis 68.453/1
du 16 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitbreiding en
verlenging van de maatregelen
genomen op vlak van
werkloosheid in het kader van
de strijd tegen de verspreiding
van het coronavirus
COVID-19'

un projet d'arrêté royal
'élargissant et prolongeant les
mesures prises en matière de
chômage dans le cadre de la
lutte contre la propagation du
coronavirus COVID-19'

Op 9 december 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 uitbreiding en verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2020.

*

Le 9 décembre 2020, 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 ‘élargissant et prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd

“par le caractère rétroactif d’entrée en vigueur dudit arrêté royal ainsi que le fait qu’il s’agisse de l’élargissement et la prolongation de mesures déjà prises. Dans le souci d’apporter la sécurité juridique nécessaire aux chômeurs temporaires concernés, l’adoption de ces mesures est urgent”.¹

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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de verlenging en de uitbreiding van een aantal tijdelijke maatregelen, die in de werkloosheidsreglementering werden genomen om tegemoet te komen aan de gevolgen van de COVID-19 pandemie. Het te nemen besluit treedt retroactief in werking met ingang van 1 oktober 2020, met uitzondering van artikel 1 dat uitwerking heeft met ingang van 1 september 2020.

4.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ waaraan in het eerste lid van de aanhef van het te nemen besluit wordt gerefereerd.

4.2. 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’, waaraan in het tweede lid van de aanhef wordt gerefereerd, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. Die verwijzing kan bijgevolg worden weggelaten uit de aanhef. Voor zover het voor het schetsen van de juridische context van het ontwerp evenwel nuttig wordt geacht naar die bepaling te verwijzen, dient de verwijzing te worden omgevormd tot een considerans (“Overwegende ...”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

5. Artikel 8 van het ontwerp beoogt artikel 15 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 ‘tot verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader

¹ Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient de motivering van de spoedeisendheid die voorkomt in de adviesaanvraag woordelijk te worden overgenomen in de aanhef van het te nemen besluit. In het voorliggende geval is de in de aanhef opgenomen motivering uitgebreider dan die welke voorkomt in de adviesaanvraag. De steller van het ontwerp dient er in de toekomst over te waken dat de motivering die voorkomt in de adviesaanvraag en die welke voorkomt in de aanhef identiek zijn.

van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)' op te heffen met ingang van 1 oktober 2020. Dat artikel machtigt de bevoegde minister om de sectoren te bepalen die uitzonderlijk hard getroffen zijn door de coronacrisis.

Aangezien het ministerieel besluit van 10 september 2020 'tot uitvoering van artikel 15 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)' door de retroactieve opheffing van dat artikel 15 rechtsgrond ontbeert met ingang van 1 oktober 2020, verdient het ter wille van de rechtszekerheid aanbeveling om dit ministerieel besluit eveneens met terugwerkende kracht tot die datum op te heffen.

Artikel 9

6. Uit artikel 9 van het ontwerp volgt dat de ontworpen wijzigingen retroactief in werking treden met ingang van hetzij 1 september 2020 (artikel 1), hetzij 1 oktober 2020 (artikelen 2 tot 8).

Terugwerkende kracht van verordenende bepalingen is enkel aanvaardbaar als voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De gemachtigde bevestigt dat de ontworpen wijzigingen enkel voordelen beogen toe te kennen aan tijdelijke werklozen:

“Door 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) was er met ingang van 1 september 2020 een verschil in behandeling ontstaan tussen de werknemers tewerkgesteld in ‘uitzonderlijk hard getroffen ondernemingen of sectoren’ en de andere werknemers. Voor deze laatste werknemers werden onder meer opnieuw strengere cumulatieregels en procedurevoorschriften van toepassing en zij konden geen aanspraak meer maken op de toeslag van 5,63 euro per dag tijdelijke werkloosheid wegens overmacht (anders dan wegens een medische reden). Dit onderscheid in behandeling kon op dat ogenblik verantwoord worden doordat deze werknemers in functie van de definiëring van de notie ‘uitzonderlijk hard getroffen ondernemingen of sectoren’ geacht werden minder hard getroffen te zijn door de crisis, aangezien zij minder tijdelijk werkloos werden gesteld, en dus gedeeltelijk minder ondersteund dienden te worden.

(...) Door de terugwerkende kracht komen de betrokken werknemers retroactief in een op alle vlakken meer voordelig stelsel terecht. Er worden met andere woorden niet met terugwerkende kracht verplichtingen of beperkingen opgelegd.”

Rekening houdend met deze toelichting kan de terugwerkende kracht van het te nemen besluit worden aanvaard.

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.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis

« par le caractère rétroactif d'entrée en vigueur dudit arrêté royal ainsi que le fait qu'il s'agisse de l'élargissement et la prolongation de mesures déjà prises. Dans le souci d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux chômeurs temporaires concernés, l'adoption de ces mesures est urgent »¹.

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 prolonger et d'étendre un certain nombre de mesures temporaires, qui avaient été prises dans le cadre de la réglementation du chômage pour répondre aux conséquences de la pandémie de COVID-19. L'arrêté envisagé rétroagit au 1^{er} octobre 2020, à l'exception de l'article 1^{er}, qui produit ses effets le 1^{er} septembre 2020.

4.1. Le projet trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', que vise le premier alinéa du préambule de l'arrêté envisagé.

4.2. 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', auquel le deuxième alinéa du préambule fait référence, ne procure pas de fondement juridique au projet. On distraira par conséquent cette référence du préambule. Dans la mesure où la référence à cette disposition est toutefois jugée utile pour situer le contexte juridique du projet, il conviendra de la reformuler en un considérant (« Considérant... »).

¹ Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite textuellement dans le préambule de l'arrêté envisagé. En l'occurrence, la motivation reproduite dans le préambule est plus large que celle figurant dans la demande d'avis. L'auteur du projet veillera à l'avenir à ce que la motivation figurant dans la demande d'avis et celle reproduite dans le préambule soient identiques.

EXAMEN DU TEXTE

Article 8

5. L'article 8 du projet vise à abroger l'article 15 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)' à partir du 1^{er} octobre 2020. Cet article habilite le ministre compétent à déterminer les secteurs qui sont particulièrement touchés par la crise du coronavirus.

Dès lors que l'arrêté ministériel du 10 septembre 2020 'exécutant l'article 15 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)' est dépourvu de fondement juridique à partir du 1^{er} octobre 2020 en raison de l'abrogation rétroactive de cet article 15, il est recommandé, dans un souci de sécurité juridique, d'abroger également cet arrêté ministériel avec effet rétroactif à cette date.

Article 9

6. Il découle de l'article 9 du projet que les modifications en projet entrent rétroactivement en vigueur soit le 1^{er} septembre 2020 (article 1^{er}), soit le 1^{er} octobre 2020 (articles 2 à 8).

L'effet rétroactif de dispositions réglementaires n'est admissible que lorsqu'il existe une base légale à cet effet, que la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Le délégué confirme que les modifications en projet visent uniquement à octroyer des avantages à des chômeurs temporaires :

« Door 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) was er met ingang van 1 september 2020 een verschil in behandeling ontstaan tussen de werknemers tewerkgesteld in 'uitzonderlijk hard getroffen ondernemingen of sectoren' en de andere werknemers. Voor deze laatste werknemers werden onder meer opnieuw strengere cumulatieregels en procedurevoorschriften van toepassing en zij konden geen aanspraak meer maken op de toeslag van 5,63 euro per dag tijdelijke werkloosheid wegens overmacht (anders dan wegens een medische reden). Dit onderscheid in behandeling kon op dat ogenblik verantwoord worden doordat deze werknemers in functie van de definiëring van de notie 'uitzonderlijk hard getroffen ondernemingen of sectoren' geacht werden minder hard getroffen te zijn door de crisis, aangezien zij minder tijdelijk werkloos werden gesteld, en dus gedeeltelijk minder ondersteund dienden te worden.

(...) Door de terugwerkende kracht komen de betrokken werknemers retroactief in een op alle vlakken meer voordelig stelsel terecht. Er worden met andere woorden niet met terugwerkende kracht verplichtingen of beperkingen opgelegd ».

Compte tenu de ces explications, la rétroactivité de l'arrêté envisagé peut être admise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME