RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.250/1
van 30 maart 2022

avis 71.250/1
du 30 mars 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot verlenging van diverse maatregelen genomen op vlak van tijdelijke werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne en tot wijziging van artikel 9 van de wet van 23 december 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’

un projet d’arrêté royal ‘prolongeant diverses mesures prises en matière de chômage temporaire dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 à la suite de la guerre en Ukraine et portant modification de l’article 9 de la loi du 23 décembre 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19’

‡LW-ABEWHEJBF-HBCFAVT‡

Op 23 maart 2022 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 tijdelijke werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne en tot wijziging van artikel 9 van de wet van 23 december 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 maart 2022. 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 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 30 maart 2022.

*

Le 23 mars 2022, 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 temporaire dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 à la suite de la guerre en Ukraine et portant modification de l'article 9 de la loi du 23 décembre 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 mars 2022. 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 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 30 mars 2022.

*

‡LW-ABEWHFJBF-HBCFAVT‡

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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "la situation économique due à la pandémie COVID-19 n'est toujours pas revenue à la normale et est, en outre, désormais affectée de manière inattendue et significative par le violent conflit entre la Russie et l'Ukraine, qui se manifeste notamment par une augmentation de la pénurie des matières premières, des prix anormalement élevés de l'énergie et une baisse de la confiance des consommateurs.
>
> Vu la nécessité d'intervenir dans la réglementation du chômage afin de permettre de réagir face aux difficultés d'emploi et au caractère persistant du chômage à la suite de la pandémie du coronavirus COVID-19 et du contexte actuel économique incertain et d'en gérer les conséquences et de pouvoir continuer à prendre rapidement des mesures.
>
> Vu que les lois précitées du 23 décembre 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 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 et pour simplifier les procédures de demande d'allocations de chômage temporaire.
>
> Vue 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 30 juin 2022.
>
> Vu que l'adoption de ces mesures est urgente afin d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux chômeurs temporaires concernés".

*

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 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 en naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne. Het tot stand te brengen besluit heeft uitwerking met ingang van 31 maart 2022.

‡LW-ABEWHFJBF-HBCFAVT‡

De gemachtigde lichtte de ontworpen maatregelen toe als volgt:

"De maatregelen betreffen een vereenvoudiging van de procedure voor het aanvragen en het betalen van de uitkeringen tijdelijke werkloosheid. Enerzijds gaat het om het tijdelijk afschaffen van het formulier C1 betreffende de persoonlijke en familiale toestand, met daaraan gekoppeld het tijdelijk buiten werking stellen van een aantal cumulatiebeperkingen (inzake de uitoefening van bijkomstige activiteiten en het ontvangen van een pensioen) die normaal via dit formulier moeten worden aangegeven. Anderzijds gaat het om het tijdelijk vrijstellen van de tijdelijk werkloze van het gebruik van een controlekaart.

Er wordt vastgesteld dat het aantal tijdelijk werklozen nog steeds abnormaal hoog is. Bijvoorbeeld gaat het om 228.519 personen voor de maand 01/2022 (laatst beschikbare maand met volledige cijfers) ten opzichte van 125.117 personen in de 'normale' maand 01/2020. Het niet verlengen van de maatregelen zou concreet impliceren dat 1) de uitbetalingsinstellingen voor het overgrote deel van deze personen een formulier C1 moeten laten invullen en 2) de betaling van de uitkeringen niet meer volledig automatisch kan verlopen wegens het opnieuw vereist zijn van een controlekaart.

Dit zou leiden tot een ernstige vertraging in de betaling van de uitkeringen."

4.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 9, tweede lid, van de wet van 23 december 2021 'houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie'. Overeenkomstig die bepaling kan de Koning de datum van buitenwerkingtreding, vermeld in artikel 9, eerste lid, van die wet, uitstellen.

Deze machtiging aan de Koning dient in het licht van de *ratio legis* van de wet begrepen te worden. Dit betekent dat het uitstellen van de buitenwerkingtreding gekoppeld moet worden aan de impact van de COVID-19-pandemie. In het licht daarvan werd aan de gemachtigde gevraagd waarom het reguliere stelsel van de tijdelijke werkloosheid niet volstaat en wat de verantwoording is om nog een beroep te doen op de strijd tegen COVID-19 voor het aannemen van specifieke regels, gelet op het feit dat de epidemische noodsituatie is opgeheven met ingang van 11 maart 2022.[1]

De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

"Het gegeven dat de epidemische noodsituatie is opge[h]even neemt niet weg dat de economische nasleep van de coronapandemie nog duidelijk voelbaar is (oa. schaarste van de grondstoffen), en de economische toestand bijkomend sterk te lijden heeft onder de oorlog in Oekraïne (oa. hoge energieprijzen, daling van het consumentenvertrouwen), waardoor het aantal tijdelijk werklozen zeer hoog blijft en de ondernemingen hierin snel moeten kunnen schakelen, waardoor de tijdelijke werkloosheid best niet aan te veel beperkingen is onderworpen.

Het principe van het artikel 8 van de wet van 23 december 2021 staat uiteraard los van de oorlog in Oekraïne. De verlenging gebeurt wel degelijk vanuit het oogpunt van nog mogelijke (waarschijnlijke) coronabesmettingen die ertoe zullen leiden dat kinderen niet naar de school of een opvang zullen kunnen gaan. De beide oorzaken (coronapandemie én oorlog in Oekraïne) zijn de aanleiding tot het verlengen van de maatregelen."

[1] Zie in het bijzonder de artikelen 2 en 3 van de wet van 11 maart 2022 'tot opheffing van de instandhouding van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19-pandemie'.

‡LW-ABEWHFJBF-HBCFAVT‡

De verwijzing naar de oorlog in Oekraïne kan bezwaarlijk worden geacht relevant te zijn voor de toepassing van de betrokken rechtsgrond biedende bepaling. Wel kan, bij gebrek aan specifieke formele vereisten in die bepaling, aangenomen worden dat de COVID-19-pandemie *de facto* nog aanwezig is en dat de verlenging van de betrokken maatregelen om die reden kan worden ingepast in de rechtsgrond. Het komt de Raad van State evenwel voor dat hoe meer de tijd verstrijkt sinds de wet van 11 maart 2022 en de er uit voortvloeiende opheffing van de epidemische noodsituatie, hoe wankeler de rechtsgrond wordt voor de verlenging van de maatregelen.[2]

4.2. Voor de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp kan als rechtsgrond beroep worden gedaan op artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1*septies*, en § 1*octies*, van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders'.

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. In de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 15, eerste en derde lid, van de wet van 25 april 1963 'betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg'. Uit deze bepalingen blijkt dat indien de Minister de dringendheid inroept, hij de voorzitter van het beheerscomité hiervan op de hoogte brengt. Uit het dossier valt niet af te leiden of dat effectief reeds is gebeurd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. Aan het einde van de Franse tekst van artikel 3 van het ontwerp moet worden geschreven "…, la date du '31 mars 2022' est remplacée par la date du '30 juin 2022'".

Artikel 6

7. In artikel 6 van het ontwerp wordt bepaald dat het tot stand te brengen koninklijk besluit "uitwerking [heeft] met ingang van 31 maart 2022". Deze bewoordingen wekken de indruk dat de stellers van het ontwerp er rekening mee houden dat het koninklijk

[2] Zie in dit verband ook het op 16 maart 2022 verleende advies van de inspecteur van Financiën.

‡LW-ABEWHEJBF-HBCFAVT‡

besluit niet tijdig aangenomen en bekendgemaakt zal worden. Er dient evenwel rekening mee gehouden te worden dat de reeds genoemde wet van 23 december 2021 overeenkomstig artikel 9, eerste lid, ervan, op 31 maart 2022 buiten werking treedt, zodat artikel 9, tweede lid, van die wet, na die datum geen rechtsgrond meer kan bieden voor artikel 1 van het ontwerp. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> "Er is zoals bij eerder verlengingen opnieuw geopteerd voor een uitwerking op de laatste dag van de geldigheid van de bestaande maatregelen. Er werd uitdrukkelijk rekening gehouden met een publicatie nog tijdens de geldigheid van de bestaande maatregelen."

Het is in ieder geval noodzakelijk dat de ontworpen maatregelen tijdig worden genomen opdat er nog een rechtsgrond voor het gehele ontwerp – en in het bijzonder voor artikel 1 ervan – voorhanden zou zijn.

*

‡LW-ABEWHFJBF-HBCFAVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 par la circonstance que :

« la situation économique due à la pandémie COVID-19 n'est toujours pas revenue à la normale et est, en outre, désormais affectée de manière inattendue et significative par le violent conflit entre la Russie et l'Ukraine, qui se manifeste notamment par une augmentation de la pénurie des matières premières, des prix anormalement élevés de l'énergie et une baisse de la confiance des consommateurs.

Vu la nécessité d'intervenir dans la réglementation du chômage afin de permettre de réagir face aux difficultés d'emploi et au caractère persistant du chômage à la suite de la pandémie du coronavirus COVID-19 et du contexte actuel économique incertain et d'en gérer les conséquences et de pouvoir continuer à prendre rapidement des mesures.

Vu que les lois précitées du 23 décembre 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 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 et pour simplifier les procédures de demande d'allocations de chômage temporaire.

Vue 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 30 juin 2022.

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 1er, 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet de prolonger un certain nombre de mesures temporaires prises en matière de réglementation du chômage en vue de lutter contre les conséquences de la pandémie de COVID-19 et à la suite de la guerre en Ukraine. L'arrêté à élaborer produit ses effets le 31 mars 2022.

Le délégué a précisé les mesures en projet comme suit :

« De maatregelen betreffen een vereenvoudiging van de procedure voor het aanvragen en het betalen van de uitkeringen tijdelijke werkloosheid. Enerzijds gaat het om het tijdelijk afschaffen van het formulier C1 betreffende de persoonlijke en familiale toestand, met daaraan gekoppeld het tijdelijk buiten werking stellen van een aantal

‡LW-ABEWHEJBF-HBCFAVT‡

cumulatiebeperkingen (inzake de uitoefening van bijkomstige activiteiten en het ontvangen van een pensioen) die normaal via dit formulier moeten worden aangegeven. Anderzijds gaat het om het tijdelijk vrijstellen van de tijdelijk werkloze van het gebruik van een controlekaart.

Er wordt vastgesteld dat het aantal tijdelijk werklozen nog steeds abnormaal hoog is. Bijvoorbeeld gaat het om 228.519 personen voor de maand 01/2022 (laatst beschikbare maand met volledige cijfers) ten opzichte van 125.117 personen in de 'normale' maand 01/2020. Het niet verlengen van de maatregelen zou concreet impliceren dat 1) de uitbetalingsinstellingen voor het overgrote deel van deze personen een formulier C1 moeten laten invullen en 2) de betaling van de uitkeringen niet meer volledig automatisch kan verlopen wegens het opnieuw vereist zijn van een controlekaart.

Dit zou leiden tot een ernstige vertraging in de betaling van de uitkeringen. »

4.1. L'article 1er du projet trouve en principe un fondement juridique à l'article 9, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 2021 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'. Conformément à cette disposition, le Roi peut reporter la date de fin de vigueur, mentionnée à l'article 9, alinéa 1er, de cette loi.

Cette habilitation au Roi doit être comprise à la lumière de la *ratio legis* de la loi. Cela signifie que le report de la fin de vigueur doit être lié à l'impact de la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, il a été demandé au délégué pourquoi le régime régulier du chômage temporaire ne suffit pas et comment justifier que soit encore invoquée la lutte contre le COVID-19 pour adopter des règles spécifiques, vu que la situation d'urgence épidémique a été levée à partir du 11 mars 2022 [1].

À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het gegeven dat de epidemische noodsituatie is opge[h]even neemt niet weg dat de economische nasleep van de coronapandemie nog duidelijk voelbaar is (oa. schaarste van de grondstoffen), en de economische toestand bijkomend sterk te lijden heeft onder de oorlog in Oekraïne (oa. hoge energieprijzen, daling van het consumentenvertrouwen), waardoor het aantal tijdelijk werklozen zeer hoog blijft en de ondernemingen hierin snel moeten kunnen schakelen, waardoor de tijdelijke werkloosheid best niet aan te veel beperkingen is onderworpen.

Het principe van het artikel 8 van de wet van 23 december 2021 staat uiteraard los van de oorlog in Oekraïne. De verlenging gebeurt wel degelijk vanuit het oogpunt van nog mogelijke (waarschijnlijke) coronabesmettingen die ertoe zullen leiden dat kinderen niet naar de school of een opvang zullen kunnen gaan. De beide oorzaken (coronapandemie én oorlog in Oekraïne) zijn de aanleiding tot het verlengen van de maatregelen. »

La référence à la guerre en Ukraine peut difficilement être jugée pertinente pour appliquer la disposition concernée, qui procure le fondement juridique. Toutefois, en l'absence d'exigences formelles spécifiques dans cette disposition, il peut être admis que la pandémie de COVID-19 est toujours présente dans les faits et que pour ce motif, la prolongation des mesures concernées peut se concilier avec le fondement juridique. Il apparaît cependant au Conseil d'État que plus le temps passe depuis la loi du 11 mars 2022 et la levée de la situation d'urgence

[1] Voir en particulier les articles 2 et 3 de la loi du 11 mars 2022 'abrogeant le maintien de la situation d'urgence épidémique concernant la pandémie de coronavirus COVID-19'.

‡LW-ABEWHFJBF-HBCFAVT‡

épidémique qui en découle, plus le fondement juridique invoqué pour la prolongation des mesures devient fragile [2].

4.2. Pour les articles 2 à 4 du projet, on peut invoquer à titre de fondement juridique l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), § 1er*septies*, et § 1er*octies*, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

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 COVID-19 (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 préambule du projet fait référence à l'article 15, alinéas 1er et 3, de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale'. Il ressort de ces dispositions que si le Ministre invoque l'urgence, il en informe le président du comité de gestion. Le dossier ne permet pas de déduire si cela a effectivement déjà été fait.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

6. À la fin du texte français de l'article 3 du projet, il y a lieu d'écrire « ..., la date du '31 mars 2022' est remplacée par la date du '30 juin 2022'».

Article 6

7. L'article 6 du projet dispose que l'arrêté royal à élaborer « produit ses effets à partir du 31 mars 2022 ». Ces termes donnent à penser que les auteurs du projet escomptent que l'arrêté royal ne sera pas pris et publié à temps. Il faut toutefois tenir compte du fait que la loi du 23 décembre 2021 précitée cessera d'être en vigueur le 31 mars 2022 conformément à son article 9, alinéa 1er, de sorte que l'article 9, alinéa 2, de cette loi ne pourra plus procurer de fondement juridique à l'article 1er du projet après cette date. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Er is zoals bij eerder verlengingen opnieuw geopteerd voor een uitwerking op de laatste dag van de geldigheid van de bestaande maatregelen. Er werd uitdrukkelijk

[2] Voir à cet égard aussi l'avis de l'Inspecteur des Finances donné le 16 mars 2022.

‡LW-ABEWHFJBF-HBCFAVT‡

rekening gehouden met een publicatie nog tijdens de geldigheid van de bestaande maatregelen. »

Il est en tout cas nécessaire que les mesures en projet soient prises à temps pour qu'un fondement juridique soit encore disponible pour l'ensemble du projet, et en particulier pour son article 1er.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-ABEWHFJBF-HBCFAVT‡