

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 juillet 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal
du 25 novembre 1991 portant réglementation
du chômage et visant à apporter une aide
significative aux professionnels du secteur
culturel et des industries créatives
dans le cadre de la lutte
contre la pandémie du COVID-19**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N^{OS} 67.602/1 - 67.671/1 - 67.672/1
DU 3 JUILLET 2020**

Voir:

Doc 55 **1259/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. De Smet et Mme Rohonyi.
002 et 003: Amendements.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 juli 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit
van 25 november 1991 houdende
de werkloosheidsreglementering, teneinde in
het kader van de aanpak van
de COVID-19-pandemie significante steun
te verlenen aan wie professioneel actief is in
de culturele sector en de creatieve industrie**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NRS. 67.602/1 - 67.671/1 - 67.672/1
VAN 3 JULI 2020**

Zie:

Doc 55 **1259/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer De Smet en mevrouw Rohonyi.
002 en 003: Amendementen.

02779

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

Les 23 juin 2020, 23 juin 2020 et 12 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours sur, respectivement:

— une proposition de loi ‘modifiant l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et visant à apporter une aide significative aux professionnels du secteur culturel et des industries créatives dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID19’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 551259/001) (67.671/1);

— l’amendement n° 1 sur une proposition de loi ‘modifiant l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et visant à apporter une aide significative aux professionnels du secteur culturel et des industries créatives dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID-19’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 551259/002) (67.672/1);

— l’amendement n° 2 sur une proposition de loi ‘modifiant l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et visant à apporter une aide significative aux professionnels du secteur culturel et des industries créatives dans le cadre de la lutte contre la pandémie du COVID-19’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 551259/003) (67.602/1);

Les amendements et la proposition de loi ont été examinés par la première chambre le 30 juin 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d’État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Les rapports a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2020.

1. En application de l’article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État, la section de législation s’est limitée à l’examen de la compétence de l’auteur de l’acte, du fondement juridique¹ et de l’accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI ET DES AMENDEMENTS

2.1. La proposition de loi soumise pour avis sous le numéro 67.671/1 a pour objet, dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, d’offrir des mesures d’aide aux professionnels actifs dans les secteurs culturel et créatif.

¹ S’agissant d’une proposition de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité avec les normes supérieures.

Op respectievelijk 23 juni 2020, 23 juni 2020 en 12 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over:

— een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde in het kader van de aanpak van de COVID-19-pandemie significante steun te verlenen aan wie professioneel actief is in de culturele sector en de creatieve industrie’ (*Parl. St. Kamer* 2019-20, nr. 551259/001) (67.671/1);

— amendement nr. 1 op een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde in het kader van de aanpak van de COVID-19-pandemie significante steun te verlenen aan wie professioneel actief is in de culturele sector en de creatieve industrie’ (*Parl. St. Kamer* 2019-20, nr. 551259/002) (67.672/1);

— amendement nr. 2 op een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde in het kader van de aanpak van de COVID-19-pandemie significante steun te verlenen aan wie professioneel actief is in de culturele sector en de creatieve industrie’ (*Parl. St. Kamer* 2019-20, nr. 551259/003) (67.602/1).

Het wetsvoorstel en de amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 30 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assesseurs, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2020.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL EN DE AMENDEMENTEN

2.1. Het onder het nummer 67.671/1 om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe in het kader van de COVID-19 gezondheids crisis steunmaatregelen aan te bieden aan wie professioneel actief is in de culturele en de creatieve sector.

¹ Aangezien het om een voorstel van wet en amendementen gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

La proposition ajoute tout d'abord à l'article 27, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' une nouvelle définition de "*chômeur temporaire*" (article 2). Elle prévoit en outre que la période de stage est supprimée tant pour les travailleurs exerçant des prestations artistiques que pour les travailleurs exerçant des prestations techniques. À cet effet, une dérogation aux articles 30 à 32 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est prévue. Ces travailleurs sont admis au bénéfice des allocations de chômage s'il est démontré qu'ils ont exercé entre le 13 mars 2019 et le 13 mars 2020 un certain nombre d'activités artistiques ou techniques (article 3). Par ailleurs, l'article 130, § 2, alinéa 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est remplacé. Cette modification implique que le cumul de revenus découlant de l'exercice d'une activité artistique avec une allocation de chômage ne tient pas compte des revenus tirés d'activités artistiques qui soit ont été exercées en dehors d'une période de chômage, soit ont définitivement pris fin avant le début d'une période de chômage, soit ont pris fin depuis deux années civiles consécutives, ni des revenus mobiliers de droits d'auteur et/ou de droits voisins (article 4). Enfin, il est prévu que le Roi peut modifier, abroger ou remplacer les dispositions modifiées par cette loi (article 5). La loi proposée produit ses effets le 1^{er} avril 2020 (article 6).

2.2. L'amendement n° 1 à la proposition de loi précitée fait l'objet de la demande d'avis 67.672/1.

Il vise à insérer un article 5/1 dans la proposition de loi afin de compléter par un nouvel alinéa l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 2020 'modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants'. La disposition proposée prévoit une dérogation à l'article 6, § 1^{er}, 3°, afin d'accorder aux travailleurs indépendants "qui exercent une activité en lien avec la création et/ou l'exécution ou l'interprétation d'œuvres artistiques dans le secteur de l'audiovisuel et des arts plastiques, de la musique, de la littérature, du spectacle, du théâtre et de la chorégraphie", à partir du 1^{er} mars 2020 jusqu'à "la fin du mois suivant la fin de toutes les mesures de restrictions liées au COVID-19", le bénéfice de l'octroi d'une prestation financière (partielle) de la mesure de crise temporaire dite droit passerelle. Il s'agit des mesures insérées dans l'article 4 de la loi du 23 mars 2020.

2.3. L'amendement n° 2 à la proposition de loi précitée fait l'objet de la demande d'avis 67.602/1. Il entend adapter la nouvelle définition de "*chômeur temporaire*" insérée dans l'article 2 de la proposition de loi.

EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI ET DES AMENDEMENTS

Art. 2 de la proposition et amendement n° 2

3.1. L'article 2 de la proposition de loi dispose que pour l'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il faut

Het voorstel voegt vooreerst in artikel 27, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' een nieuwe definitie van "*tijdelijke werkloze*" in (artikel 2). Daarnaast wordt bepaald dat de wachttijdperiode zowel voor werknemers die artistieke prestaties uitoefenen als voor de werknemers die technische prestaties uitoefenen vervalt. Daartoe wordt in een afwijking op de artikelen 30 tot 32 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 voorzien. Deze werknemers worden toegelaten tot het recht op werkloosheidsuitkeringen indien wordt aangetoond dat zij tussen 13 maart 2019 en 13 maart 2020 een aantal artistieke dan wel technische activiteiten hebben uitgeoefend (artikel 3). Verder wordt artikel 130, § 2, vierde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 vervangen. Door deze wijziging wordt voor de cumulatie van inkomsten voortvloeiende uit de uitoefening van een artistieke activiteit met een werkloosheidsreglementering geen rekening gehouden met de inkomsten voortvloeiend uit artistieke activiteiten die ofwel werden uitgeoefend buiten een werkloosheidsperiode, ofwel definitief werden beëindigd vóór het begin van een werkloosheidsperiode, ofwel werden beëindigd sinds twee opeenvolgende kalenderjaren, en met de roerende inkomsten uit auteursrechten en/of naburige rechten (artikel 4). Tot slot wordt bepaald dat de Koning de bij deze wet gewijzigde bepalingen kan wijzigen, opheffen of vervangen (artikel 5). De voorgestelde wet heeft uitwerking met ingang van 1 april 2020 (artikel 6).

2.2. Het amendement nr. 1 op het voormelde wetsvoorstel maakt het voorwerp uit van adviesaanvraag 67.672/1.

Het beoogt een artikel 5/1 in het wetsvoorstel in te lassen teneinde artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 2020 'tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen' aan te vullen met een nieuw lid. In de voorgestelde bepaling wordt een afwijking voorzien op artikel 6, § 1, 3°, teneinde de zelfstandigen "die een activiteit uitoefenen in verband met de creatie en/of de uitvoering of interpretatie van artistieke werken in de audiovisuele en beeldende kunsten, de muziek, de literatuur, de podiumkunsten, het theater en de choreografie" vanaf 1 maart 2020 tot "het einde van de maand volgend op het einde van alle beperkende maatregelen inzake COVID-19" te laten genieten van de toekenning van een (gedeeltelijke) financiële uitkering van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. Het betreft de maatregelen zoals opgenomen in artikel 4 van de wet van 23 maart 2020.

2.3. Het amendement nr. 2 op het voormelde wetsvoorstel maakt het voorwerp uit van adviesaanvraag 67.602/1. Het wil de nieuwe definitie van "*tijdelijke werkloze*", opgenomen in artikel 2 van het wetsvoorstel, aanpassen.

ONDERZOEK VAN HET WETSVORSTEL EN DE AMENDEMENTEN

Art. 2 van het voorstel en amendement nr. 2

3.1. Artikel 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat voor de toepassing van het koninklijk besluit van 25 november 1991 onder

également entendre par chômeur temporaire “le chômeur lié par un contrat de travail dont l’exécution est temporairement, soit totalement, soit partiellement, suspendue, notamment pour cause de pandémie ou de crise sanitaire nationale”.

Cette définition de la notion n’ajoute toutefois rien à la définition actuellement en vigueur figurant à l’article 27, 2°, a), du même arrêté royal, selon laquelle est considéré comme chômeur temporaire “le chômeur lié par un contrat de travail dont l’exécution est temporairement, soit totalement, soit partiellement, suspendue”.

Par conséquent, la disposition proposée est superflue.

Il apparaît que cette constatation est également partagée par les auteurs de la proposition qui proposent dans l’amendement n° 2 de remplacer l’article 27, 2°, d), proposé, de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 par une définition qui fait non seulement référence au contrat de travail, mais également à un “engagement pour lequel les éléments essentiels du contrat de travail peuvent être prouvés par toutes voies de droit”.

Dès lors que la disposition proposée fait référence à un contrat qui contient tous les éléments essentiels d’un contrat de travail et que la justification de l’amendement renvoie à cet égard au salaire, à la prestation et à la durée, il peut être admis que la disposition proposée ne vise pas à permettre le chômage temporaire en cas d’inexécution d’un contrat, qui ne peut pas être qualifié de contrat de travail. La disposition proposée vise au contraire à prévoir un régime de preuve plus large pour les contrats devant être considérés comme un contrat travail, qui ne sont pas exécutés, compte tenu du fait que, selon la justification, “[il arrive] souvent [que] les contrats de travail ne sont signés que la veille voire pendant et même après les prestations”.

Eu égard au contenu et à l’objectif de la disposition proposée, celle-ci ne doit par conséquent pas prendre la forme d’une nouvelle définition de chômeur temporaire qui est ajoutée à l’article 27, 2°, de l’arrêté royal. La règle selon laquelle, dans le cadre du régime en matière de chômage temporaire, l’existence d’un contrat de travail peut être prouvée par toutes voies de droit, devrait être insérée, dans une disposition autonome, dans l’arrêté royal du 25 novembre 1991.

3.2. Dans la mesure où, nonobstant ce qui a été exposé ci-dessus, l’intention serait bel et bien de créer une nouvelle catégorie de chômeurs temporaires, susceptibles de bénéficier de l’application du régime actuel de chômage temporaire, il convient de relever ce qui suit.

Le régime de ‘chômage temporaire’ est essentiellement prévu pour des périodes d’inexécution temporaire de contrats de travail en cours. Ceci se reflète également dans la définition: “un contrat de travail dont l’exécution est temporairement, soit totalement, soit partiellement, suspendue”. Interprété en ce sens, aucun droit à des allocations de chômage temporaire ne

tijdelijk werkloze ook moet worden verstaan “de werkloze die door een arbeidsovereenkomst verbonden is waarvan de uitvoering tijdelijk, geheel of gedeeltelijk, is geschorst, met name wegens een pandemie of een nationale gezondheids crisis”.

Deze begripsomschrijving voegt evenwel niets toe aan de huidige geldende omschrijving in artikel 27, 2°, a) van hetzelfde koninklijk besluit, krachtens dewelke als tijdelijk werkloze wordt beschouwd “de werkloze die door een arbeidsovereenkomst verbonden is waarvan de uitvoering tijdelijk, geheel of gedeeltelijk, geschorst is”.

De voorgestelde bepaling is bijgevolg overbodig.

Deze vaststelling wordt blijkbaar ook gedeeld door de stellers van het voorstel en ze stellen in amendement nr. 2 voor het voorgestelde artikel 27, 2°, d) van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te vervangen door een definitie waarin niet enkel naar de arbeidsovereenkomst wordt verwezen maar ook naar een “verbintenis waarvan met alle rechtsmiddelen mag worden aangetoond dat ze de hoofdbestanddelen van een arbeidsovereenkomst bevat”.

Aangezien de voorgestelde bepaling verwijst naar een overeenkomst die alle hoofdbestanddelen van een arbeidsovereenkomst bevat, en de verantwoording van het amendement hierbij verwijst naar salaris, prestatie en looptijd, kan aangenomen worden dat de voorgestelde bepaling er niet toe strekt de tijdelijke werkloosheid mogelijk te maken in geval van de niet-uitvoering van een overeenkomst die niet als een arbeidsovereenkomst kan worden gekwalificeerd. De voorgestelde bepaling strekt er integendeel toe in een ruimere bewijsregeling te voorzien voor als een arbeidsovereenkomst te beschouwen overeenkomsten die niet worden uitgevoerd, gelet op het feit dat het, aldus de verantwoording, “maar al te vaak [gebeurt] dat de arbeidsovereenkomst zelf pas ondertekend wordt daags voor het aanvangen van de prestaties, en soms zelfs nog tijdens de prestaties of erna”.

Gelet op de inhoud en de doelstelling van de voorgestelde bepaling, moet ze bijgevolg niet de vorm aannemen van een nieuwe omschrijving van tijdelijk werkloze die aan artikel 27, 2°, van het koninklijk besluit wordt toegevoegd. De regel dat, in het kader van de regeling inzake de tijdelijke werkloosheid, het bestaan van een arbeidsovereenkomst met alle rechtsmiddelen mag worden aangetoond, zou in een autonome bepaling in het koninklijk besluit van 25 november 1991 moeten worden opgenomen.

3.2. Voor zover, in weerwil van hetgeen hiervoor is uiteengezet, wel degelijk de bedoeling zou voorliggen om een nieuwe categorie van tijdelijk werklozen te creëren, die de toepassing van het huidige stelsel van tijdelijke werkloosheid kunnen genieten, dient op het volgende te worden gewezen.

Het stelsel ‘tijdelijke werkloosheid’ is in wezen bedoeld voor perioden van tijdelijke niet-uitvoering van lopende arbeidsovereenkomsten. Dat weerspiegelt zich ook in de definitie: “een arbeidsovereenkomst waarvan de uitvoering tijdelijk, geheel of gedeeltelijk, geschorst is”. In die zin begrepen kan in situaties waarin er geen effectieve uitvoering is van de

peut également prendre naissance dans des situations où il n'y a pas d'exécution effective du contrat de travail préalablement à ou suivant une période de chômage temporaire. Si l'intention des auteurs de la proposition de loi et de l'amendement est également de créer un droit à une allocation de chômage temporaire dans pareils cas, l'option choisie, eu égard à cette ambiguïté, risque donc d'être source d'insécurité juridique. Si telle est l'intention, il est dès lors préférable de créer un régime et un type d'allocation de chômage spécifiques, sur le modèle ou non de la figure du chômage temporaire.

Art. 3

4. L'article 3 de la proposition a pour effet que les travailleurs exerçant des prestations artistiques et les travailleurs exerçant des prestations techniques ne doivent pas satisfaire aux conditions de stage pour être admis au bénéfice d'allocations de chômage. À cet effet, ils doivent apporter la preuve qu'ils ont exercé du 1^{er} septembre 2019 (1^{er} janvier 2019 dans le texte néerlandais) au 1^{er} mars 2021 un nombre minimum d'activités artistiques et/ou techniques.

Ce régime est de nature temporaire et vise, ainsi qu'il ressort des développements, à répondre à la situation particulière dans laquelle se trouvent des personnes exerçant des activités artistique et techniques dans le secteur artistique à la suite de la crise sanitaire du COVID-19.

5. En apportant une réponse qu'il juge appropriée à une crise temporaire, le législateur dispose de la marge d'appréciation la plus large possible tant en ce qui concerne les types de mesures, les catégories de personnes pour lesquelles des mesures sont prises qu'en ce qui concerne la durée de celles-ci. Cette liberté d'appréciation n'est toutefois pas illimitée, et est notamment limitée par le principe constitutionnel d'égalité.

6. Le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination requiert toutefois que la distinction opérée entre les cas qui entrent dans le champ d'application et ceux qui n'y entrent pas, repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé².

7. Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que les législateurs peuvent faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Le recours à ce procédé n'est pas déraisonnable en soi; il convient néanmoins

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

arbeidsovereenkomst voorafgaand aan of volgend op een periode van tijdelijke werkloosheid, ook geen recht op tijdelijke werkloosheidsuitkeringen ontstaan. Indien het de bedoeling is van de indieners van het wetsvoorstel en het amendement om ook een recht op tijdelijke werkloosheidsuitkering te doen ontstaan voor dergelijke gevallen, dreigt gelet op deze onduidelijkheid de gekozen optie aldus voor rechtsonzekerheid te zorgen. Indien zulks de bedoeling is, verdient het daarom de voorkeur een specifieke regeling en type van werkloosheidsuitkering, al dan niet naar het voorbeeld van de figuur van de tijdelijke werkloosheid, te creëren.

Art. 3

4. Artikel 3 van het voorstel zorgt ervoor dat werknemers die artistieke prestaties uitoefenen en werknemers die technische prestaties uitoefenen, geen wachttijd moeten doorlopen om te worden toegelaten tot het recht op werkloosheidsuitkeringen. Zij moeten daarvoor aantonen dat zij van 1 januari 2019 (1 september 2019 volgens de Franse tekst) tot 1 maart 2021 een minimum aantal artistieke en/of technische activiteiten hebben uitgeoefend.

Deze regeling is tijdelijk van aard en beoogt, zo blijkt uit de toelichting, een antwoord te bieden op de bijzondere situatie waarin personen die artistieke en technische activiteiten in de kunstensector verrichten, zich bevinden ten gevolge van de COVID-19 gezondheidscrisis.

5. Bij het bieden van een door hem gepast geacht antwoord op een tijdelijke crisis heeft de wetgever de meest ruime beoordelingsmarge zowel wat betreft de soorten maatregelen, de categorieën van personen waarvoor maatregelen worden genomen, als wat betreft de duur van de maatregelen. Deze beoordelingsvrijheid is evenwel niet onbeperkt, en wordt met name beperkt door het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

6. Het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie vereist dat het gecreëerde onderscheid tussen gevallen die wel en niet onder het toepassingsgebied vallen, op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

7. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de regelgevers gebruik kunnen maken van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Het beroep op dat procedé is niet onredelijk op zich; niettemin moet

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

d'examiner s'il en va de même pour la manière dont le procédé a été utilisé. Les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de l'affectation des ressources relèvent de la liberté d'appréciation du législateur. De tels choix politiques et les motifs qui les fondent ne peuvent être désapprouvés que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont manifestement déraisonnables³.

Le législateur est en principe également libre de choisir le moment où une nouvelle réglementation entre en vigueur et de choisir quelle date vaut comme date charnière ou date butoir pour l'octroi de nouveaux droits ou de droits complémentaires. À cet égard, le législateur doit toutefois tenir compte du principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. Ce principe serait méconnu si la nouvelle réglementation et les dates choisies pour son application donnent lieu à une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable.

8. La proposition contient un régime temporaire qui n'implique un assouplissement très poussé des conditions que pour une catégorie déterminée de personnes.

Seuls les travailleurs exerçant des activités artistiques et les travailleurs exerçant des activités techniques dans le secteur artistique ne doivent pas satisfaire aux conditions de stage pour être admis au bénéfice d'allocations de chômage. Ils doivent démontrer à cet effet qu'ils ont exercé entre le 1^{er} septembre (ou janvier 2019) et le 1^{er} mars 2021 un nombre limité d'activités artistiques ou d'activités techniques. La condition pour faire usage de ce régime dérogatoire est d'apporter la preuve d'avoir accompli dans le passé (avant la crise du COVID-19) des prestations qui, sur la base de la réglementation existante, ne permettraient jamais, faute d'un nombre suffisant de journées de travail ou de journées assimilées, l'ouverture du droit à des allocations de chômage.

9. Dans le cadre d'une mesure temporaire, dictée par des circonstances particulières, et en tenant compte du fait qu'un large éventail de mesures d'appui particulières ont été mises en place pour répondre aux conséquences de la crise du COVID-19, il peut être admis que ce régime particulier applicable à une catégorie spécifique de personnes ne présente pas un rapport de proportionnalité manifestement déraisonnable avec l'objectif poursuivi.

Amendement n° 1

10. L'article 6, § 1^{er}, 3°, de la loi du 23 mars 2020 s'énonce comme suit:

“§ 1^{er}. L'application dans le temps de cette loi est réglée comme suit:

(...)

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (voir notamment: C.C., 12 janvier 2005, n° 4/2005, B.4; C.C., 13 octobre 2011, n° 157/2011, B.5; C.C., 12 juin 2012, n° 72/2012, B.9.1).

worden onderzocht of hetzelfde geldt voor de wijze waarop het werd aangewend. De maatschappelijke keuzen die bij het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de beoordelingsvrijheid van de regelgever. Dergelijke beleidskeuzen, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, mogen slechts worden afgekeurd indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij kennelijk onredelijk zouden zijn.³

Het staat de wetgever in beginsel ook vrij om het ogenblik te kiezen waarop een nieuwe regeling in werking treedt, en te kiezen welke datum als scharnierdatum of als einddatum geldt voor de toekenning van nieuwe of bijkomende rechten. De wetgever moet hierbij evenwel rekening houden met het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel zou geschonden zijn indien de nieuwe regeling en de gekozen data voor de toepassing ervan tot een verschil in behandeling leiden waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

8. Het voorstel bevat een tijdelijke regeling die enkel voor een bepaalde categorie van personen een vergaande versoepeling van de voorwaarden inhoudt.

Enkel werknemers die artistieke prestaties uitoefenen en werknemers die technische prestaties in de kunstensector uitoefenen hoeven geen wachttijd te doorlopen om te worden toegelaten tot het recht op werkloosheidsuitkeringen. Zij moeten daarvoor aantonen dat zij tussen 1 januari (of september 2019) en 1 maart 2021 een beperkt aantal artistieke dan wel technische activiteiten hebben uitgeoefend. De voorwaarde om van deze afwijkende regeling gebruik te maken, is het aantonen van in het verleden (voor de COVID-19-crisis) geleverde prestaties die op basis van de bestaande regeling nooit als voldoende arbeids- of gelijkgestelde dagen zouden volstaan om het recht op werkloosheidsuitkeringen te creëren.

9. Binnen het kader van een tijdelijke en door de bijzondere omstandigheden ingegeven maatregel, en er rekening mee houdend dat voor het opvangen van de gevolgen van de COVID-19-crisis een hele waaier van bijzondere ondersteuningsmaatregelen tot stand zijn gekomen, kan aangenomen worden dat deze bijzondere regeling voor een specifieke categorie van personen geen manifest onredelijk verband van evenredigheid vertoont met het beoogde doel.

Amendement nr. 1

10. Artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 23 maart 2020 luidt als volgt:

“§ 1 De toepassing in de tijd van deze wet wordt als volgt geregeld:

(...)

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (zie o.m. GwH 12 januari 2005, nr. 4/2005, B.4.; GwH 13 oktober 2011, nr. 157/2011, B.4.-B.5; GwH 12 juni 2012, nr. 72/2012, B.9.1).

3° L'article 4 s'applique à toutes les interruptions forcées conformément à l'article 4, 3°, de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants, qui se produisent en raison du COVID-19 et qui ont lieu pendant la période du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2020 inclus".

L'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 41 du 26 juin 2020 'modifiant la loi du 23 mars 2020 modifiant la loi 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant des mesures temporaires dans le cadre COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants' insère dans la loi du 23 mars 2020 un nouvel article 4*bis*, qui correspond dans une large mesure à l'article 4 de cette loi, mais qui s'applique aux mois de juillet et août 2020⁴, alors que l'article 4 s'applique aux mois de mars, avril, mai et juin 2020⁵.

Le rapport au Roi joint au projet commente les différences entre l'article 4 actuel et l'article 4*bis*, en projet, de la loi du 23 mars 2020 comme suit:

"En ce qui concerne les travailleurs indépendants non visés (ou qui ne sont plus visés) par les mesures de fermeture, l'intéressé doit interrompre son activité indépendante pendant au moins 7 jours civils consécutifs au cours du mois civil pour lequel la prestation financière est demandée. L'interruption doit être complète. Cela reste identique. Une première nouveauté, c'est que la demande doit nécessairement être accompagnée des éléments objectifs qui démontrent qu'il s'agit d'une interruption forcée directement liée à la crise du COVID-19, comme expliqué ci-avant. [...] La deuxième nouveauté consiste dans le fait que, désormais, cette catégorie est explicitement divisée en deux groupes: Les travailleurs indépendants dont les activités relèvent directement des activités visées par les arrêtés ministériels COVID-19 du 23 mars 2020 et suivants. Les travailleurs indépendants dont les activités dépendent des activités visées au point précédent. Pour ce deuxième groupe, il est donc expressément prévu qu'ils pourront bénéficier automatiquement de la prestation financière s'ils démontrent le lien de dépendance avec secteurs ou des activités qui n'ont pas pu redémarrer".

Au regard de la modification précitée de la loi du 23 mars 2020, les auteurs de l'amendement doivent vérifier si la disposition proposée dans l'amendement peut être maintenue ou si elle doit être adaptée à cette modification.

Le greffier,

Wim GEURTS

Le président,

Marnix VAN DAMME

3° Artikel 4 is van toepassing op alle gedwongen onderbrekingen overeenkomstig artikel 4, 3°, van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen, die plaatsvinden naar aanleiding van COVID-19 en zich situeren in de periode van 1 maart 2020 tot en met 30 juni 2020."

Bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 41 van 26 juni 2020 'tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen' wordt in de wet van 23 maart 2020 een nieuw artikel 4*bis* ingevoegd, dat in belangrijke mate overeenstemt met artikel 4 van die wet, maar geldt voor de maanden juli en augustus 2020⁴, terwijl artikel 4 geldt voor de maanden maart, april, mei en juni 2020⁵.

De verschillen tussen het actuele artikel 4 en het ontworpen artikel 4*bis* van de wet van 23 maart 2020 worden in het bij het ontwerp gevoegde verslag aan de Koning als volgt toegelicht:

"Wat de zelfstandigen betreft die niet (meer) door de sluitingsmaatregelen getroffen worden, moet betrokkene zijn zelfstandige activiteit minstens 7 opeenvolgende kalenderdagen onderbreken in de kalendermaand waarvoor de financiële uitkering gevraagd wordt. De onderbreking moet volledig zijn. Dit blijft hetzelfde. Een eerste nieuwigheid is dat bij de aanvraag objectieve elementen moeten gevoegd worden die aantonen dat het gaat om een gedwongen onderbreking die direct gelinkt is aan de COVID-19-crisis, zoals hierboven reeds uiteengezet. [...] De tweede nieuwigheid bestaat eruit dat deze categorie voortaan uiteenvalt in twee groepen: De zelfstandigen wiens (sic) activiteiten rechtstreeks behoren tot de activiteiten zoals bedoeld in de COVID-19 besluiten van 23 maart 2020 en later. De zelfstandigen wiens (sic) activiteiten afhankelijk zijn van de activiteiten bedoeld in het voorgaande punt. Voor deze tweede groep, wordt dus uitdrukkelijk voorzien dat ze automatisch zullen kunnen genieten van de financiële uitkering als ze de afhankelijkheidsband kunnen aantonen met sectoren of activiteiten die nog niet hebben kunnen heropstarten".

In het licht van de voormelde wijziging van de wet van 23 maart 2020, moeten de stellers van het amendement nagaan of de in het amendement voorgestelde bepaling kan behouden blijven dan wel daaraan moet worden aangepast.

De griffier,

Wim GEURTS

De voorzitter,

Marnix VAN DAMME

⁴ Article 6, § 1^{er}, 5°, de la loi du 23 mars 2020.

⁵ Article 6, § 1^{er}, 3°, de la loi du 23 mars 2020.

⁴ Artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 23 maart 2020.

⁵ Artikel 6, § 1, 3°, van de wet van 23 maart 2020.