RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72 620/1
van 2 december 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot tijdelijke wijziging van het uitkeringspercentage van sommige werknemers die tijdelijk werkloos worden gesteld omwille van de energiecrisis’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72 620/1
du 2 décembre 2022

sur

un projet d’arrêté royal ‘visant à adapter temporairement le pourcentage d’indemnisation de certains travailleurs qui deviennent chômeur temporaire suite à la crise de l’énergie’

‡LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ‡

Op 25 november 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 tijdelijke wijziging van het uitkeringspercentage van sommige werknemers die tijdelijk werkloos worden gesteld omwille van de energiecrisis'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2022.

*

Le 25 novembre 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 'visant à adapter temporairement le pourcentage d'indemnisation de certains travailleurs qui deviennent chômeur temporaire suite à la crise de l'énergie'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 1er décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 décembre 2022.

*

#LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ#

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 door de omstandigheid

> "que la crise énergétique actuelle impose de prendre dans les meilleurs délais des mesures visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la crise de l'énergie pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie et les travailleurs qu'elles occupent;
>
> [q]ue l'économie en Belgique et en Europe est actuellement gravement perturbée par une hausse continue des coûts énergétiques due à l'agression militaire russe contre l'Ukraine;
>
> [q]u'il est nécessaire de garantir la stabilité de l'emploi dans les industries grandes consommatrices d'énergie et d'éviter les licenciements secs dans ces entreprises;
>
> [q]ue le législateur met donc en place un système plus large de chômage temporaire pour raisons économiques à partir du 1er octobre 2022 pour ces entreprises grandes consommatrices d'énergie;
>
> [q]ue le revenu des travailleurs en chômage temporaire dans ces entreprises peut s'en trouver sensiblement affecté à partir du 1er octobre 2022, et qu'il convient donc de prévoir d'urgence une compensation partielle;".

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om het dagbedrag voor werknemers die tijdelijk werkloos worden gesteld en die tewerkgesteld zijn bij energie-intensieve bedrijven vast te stellen op 70 procent van het gemiddeld dagloon. Die vaststelling gebeurt in afwijking van artikel 114, § 6, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering', dat voorziet in een dagbedrag van 65 procent van het gemiddeld dagloon voor tijdelijk werklozen (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking vanaf 1 oktober 2022, en treedt buiten werking op 31 maart 2023 (artikel 2).

4. De ontworpen regeling ontleent rechtsgrond aan artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1*octies*, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders', waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het te nemen besluit.

‡LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5.1. Het om advies voorgelegde ontwerp creëert een onderscheid tussen werknemers-tijdelijk werklozen die tewerkgesteld zijn bij energie-intensieve bedrijven en die recht hebben op een uitkering ten belope van een dagbedrag van 70 procent van het gemiddeld dagloon enerzijds, en werknemers-tijdelijk werklozen die tewerkgesteld zijn in andere dan energie-intensieve bedrijven en die recht hebben op een uitkering ten belope van een dagbedrag van 65 procent van het gemiddeld dagloon anderzijds.

5.2. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof 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 gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[1]

5.3.1. Het onderscheid tussen werknemers-tijdelijk werklozen die tewerkgesteld zijn bij energie-intensieve bedrijven in de zin van artikel 18 van de wet van 30 oktober 2022 'houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de energiecrisis', en werknemers-tijdelijk werklozen die tewerkgesteld zijn bij andere bedrijven, berust op een objectief criterium.

5.3.2. De steller van het ontwerp zal er evenwel tevens steeds over moeten waken dat voor de ingevoerde verschillende behandeling van categorieën van tijdelijk werklozen een afdoende redelijke verantwoording voorhanden is.

Gevraagd naar de verantwoording voor het onderscheid, antwoordde de gemachtigde:

> "L'intention politique de cette mesure est de palier au mieux à la baisse de revenus importante que vont subir les travailleurs des entreprises qui sont grandes consommatrices d'énergie et qui devront, de ce fait, temporairement fermer ou fonctionner avec moins de main d'œuvre. C'est une manière pour le gouvernement de venir en aide à ces travailleurs, qui seront très certainement, au vu du contexte socio-politique actuel, mis au chômage temporaire de manière plus importante que les travailleurs mis en chômage temporaire pour d'autres raisons.
>
> Pendant la crise covid, le gouvernement a pris la même mesure et a décidé d'augmenter les pourcentage des allocations de chômage temporaire des travailleurs mis en chômage temporaire pour force majeure à cause du covid."

[1] 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; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8; GwH 3 februari 2022, nr. 11/2022, B.6; GwH 10 februari 2022, nr. 25/2022, B.9.3; GwH 22 september 2022, nr. 109/2022, B.15.1, GwH 29 september 2022, nr. 118/2022, B.4.3.

‡LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ‡

Het om advies voorgelegde ontwerp en de door de gemachtigde gegeven toelichting, die in essentie beperkt blijft tot een duiding bij de beleidsvisie, bevatten geen elementen die redelijkerwijs kunnen verantwoorden waarom de ontworpen regeling enkel van toepassing is op werknemers-tijdelijk werklozen die tewerkgesteld zijn bij energie-intensieve bedrijven.

De aangevoerde argumenten, als zou het aandeel van de werknemers die tewerkgesteld zijn bij energie-intensieve bedrijven binnen de groep tijdelijk werklozen aanzienlijk zijn, alsmede het feit dat in het kader van de COVID-crisis in een gelijkaardige verhoging van het dagbedrag voor tijdelijke werklozen werd voorzien – die bovendien een (hoofdzakelijk) algemene draagwijdte had en niet sector- of bedrijfsgebonden was –[2], tonen geen rechtstreeks verband van evenredigheid, maar veeleer een onrechtstreekse band met een beperkte impact, tussen de ontworpen regeling en het beoogde doel aan en vormen bijgevolg geen deugdelijke verantwoording voor het gecreëerde onderscheid.

De steller van het ontwerp dient derhalve na te gaan of er effectief voor dit verschil in behandeling een deugdelijke verantwoording voorhanden is die beantwoordt aan de hiervoor uiteengezette beginselen.

*

[2] Artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 'tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het Covid-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van de artikelen 36*sexies*, 63*bis* en 124*bis* in hetzelfde besluit', waarin enerzijds werd voorzien in de verhoging van het dagbedrag tot 70 procent van het gemiddeld dagloon, en anderzijds in de bijkomende verhoging van het dagbedrag met vijf euro voor tijdelijk werklozen waarvan de schorsing van de arbeidsovereenkomst niet voortvloeide uit arbeidsongeschiktheid. Omtrent deze bijkomende verhoging werd in het kader van de regeling voor tijdelijke werkloosheid omwille van COVID-19 een voorbehoud geformuleerd, omdat daardoor een onderscheid wordt gecreëerd tussen twee categorieën van tijdelijk werklozen. Zie: Adv.RvS 67.140/1 van 27 maart 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 maart 2020, opm. 6.

‡LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ‡

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 dans la demande d'avis par la circonstance

> « que la crise énergétique actuelle impose de prendre dans les meilleurs délais des mesures visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la crise de l'énergie pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie et les travailleurs qu'elles occupent ;
>
> [q]ue l'économie en Belgique et en Europe est actuellement gravement perturbée par une hausse continue des coûts énergétiques due à l'agression militaire russe contre l'Ukraine ;
>
> [q]u'il est nécessaire de garantir la stabilité de l'emploi dans les industries grandes consommatrices d'énergie et d'éviter les licenciements secs dans ces entreprises ;
>
> [q]ue le législateur met donc en place un système plus large de chômage temporaire pour raisons économiques à partir du 1er octobre 2022 pour ces entreprises grandes consommatrices d'énergie ;
>
> [q]ue le revenu des travailleurs en chômage temporaire dans ces entreprises peut s'en trouver sensiblement affecté à partir du 1er octobre 2022, et qu'il convient donc de prévoir d'urgence une compensation partielle ; ».

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 d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer le montant journalier de l'allocation des travailleurs mis au chômage temporaire et occupés dans des entreprises grandes consommatrices d'énergie à 70 pour cent de la rémunération journalière moyenne, et ce par dérogation à l'article 114, § 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', qui prévoit pour les chômeurs temporaires un montant journalier de 65 pour cent de la rémunération journalière moyenne (article 1er du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1er octobre 2022 et entre en vigueur le 31 mars 2023 (article 2).

4. Le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), et § 1er*octies*, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', visé au premier alinéa du préambule de l'arrêté envisagé.

‡LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

5.1. Le projet soumis pour avis crée une distinction entre les travailleurs-chômeurs temporaires occupés dans des entreprises grandes consommatrices d'énergie et qui ont droit à une allocation à concurrence d'un montant journalier de 70 pour cent de la rémunération journalière moyenne, d'une part, et les travailleurs-chômeurs temporaires occupés dans des entreprises autres que celles grandes consommatrices d'énergie et qui ont droit à une allocation à concurrence d'un montant journalier de 65 pour cent de la rémunération journalière moyenne, d'autre part.

5.2. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement n'est compatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et 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 est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [1].

5.3.1. La distinction entre les travailleurs-chômeurs temporaires occupés dans des entreprises grandes consommatrices d'énergie au sens de l'article 18 de la loi du 30 octobre 2022 'portant des mesures de soutien temporaires suite à la crise de l'énergie' et les travailleurs-chômeurs temporaires occupés dans d'autres entreprises, repose sur un critère objectif.

5.3.2. L'auteur du projet devra toutefois toujours veiller à ce que l'instauration de la différence de traitement de catégories de chômeurs temporaires soit raisonnablement et adéquatement justifiée.

Invité à justifier cette distinction, le délégué a répondu :

> « L'intention politique de cette mesure est de palier au mieux à la baisse de revenus importante que vont subir les travailleurs des entreprises qui sont grandes consommatrices d'énergie et qui devront, de ce fait, temporairement fermer ou fonctionner avec moins de main d'œuvre. C'est une manière pour le gouvernement de venir en aide à ces travailleurs, qui seront très certainement, au vu du contexte socio-politique actuel, mis au chômage temporaire de manière plus importante que les travailleurs mis en chômage temporaire pour d'autres raisons.
>
> Pendant la crise covid, le gouvernement a pris la même mesure et a décidé d'augmenter les pourcentage des allocations de chômage temporaire des travailleurs mis en chômage temporaire pour force majeure à cause du covid ».

[1] 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 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8 ; C.C., 3 février 2022, n° 11/2022, B.6 ; C.C., 10 février 2022, n° 25/2022, B.9.3 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 109/2022, B.15.1 ; C.C., 29 septembre 2022, n° 118/2022, B.4.3.

#LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ#

Le projet soumis pour avis et les explications fournies par le délégué, qui restent essentiellement limitées à une analyse de la stratégie politique, ne comportent aucun élément qui puisse raisonnablement justifier pourquoi le régime en projet ne s'applique qu'aux travailleurs-chômeurs temporaires occupés dans des entreprises grandes consommatrices d'énergie.

Les arguments avancés selon lesquels la part des travailleurs occupés dans des entreprises grandes consommatrices d'énergie, au sein du groupe des chômeurs temporaires, est considérable, ainsi que le fait qu'une augmentation similaire du montant journalier alloué aux chômeurs temporaires a été prévue dans le cadre de la crise COVID, – qui avait de surcroît une portée (principalement) générale et n'était pas liée au secteur ou à l'entreprise – [2], ne démontrent pas l'existence d'un lien direct de proportionnalité, mais plutôt d'un lien indirect, dont l'incidence est limitée, entre le régime en projet et le but visé et ne constituent dès lors pas une justification adéquate de la distinction créée.

L'auteur du projet devra dès lors examiner si, pour cette différence de traitement, il existe effectivement une justification adéquate respectant les principes exposés ci-dessus.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[2] Article 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 'visant à adapter les procédures dans le cadre du chômage temporaire dû au virus Covid-19 et à modifier l'article 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les articles 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36*sexies*, 63*bis* et 124*bis* dans le même arrêté', qui prévoit, d'une part, l'augmentation du montant journalier de 70 pour cent de la rémunération journalière moyenne, et, d'autre part, l'augmentation supplémentaire du montant journalier de cinq euros pour les chômeurs temporaires dont la suspension du contrat de travail ne résultait pas d'une incapacité de travail. En ce qui concerne cette augmentation temporaire, une réserve a été formulée dans le cadre du régime de chômage temporaire dû au COVID-19, en ce qu'une distinction est ainsi créée entre deux catégories de chômeurs temporaires. Voir : l'avis C.E. 67.140/1 du 27 mars 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 mars 2020, obs. 6.

‡LW-AHMWMBGCH-HCGCAUQ‡