



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.490/3
van 10 juni 2022

avis 71.490/3
du 10 juin 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van een hoofdstuk XII houdende bijzondere bepalingen van toepassing op kunstwerkers in titel II van hetzelfde koninklijk besluit van 25 november 1991 en tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté royal 'modifiant diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant un chapitre XII portant des dispositions particulières applicables au travailleurs des arts dans le Titre II du même arrêté royal du 25 novembre 1991 et modifiant diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'

Op 11 mei 2022 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 diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van een hoofdstuk XII houdende bijzondere bepalingen van toepassing op kunstwerkers in titel II van hetzelfde koninklijk besluit van 25 november 1991 en tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juni 2022.

*

Le 11 mai 2022, 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 diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant un chapitre XII portant des dispositions particulières applicables au travailleurs des arts dans le Titre II du même arrêté royal du 25 novembre 1991 et modifiant diverses dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 mai 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juin 2022.

*

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 toegespitst op 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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de regels betreffende het recht op werkloosheidsuitkeringen voor de werknemers tewerkgesteld in de kunstensector te actualiseren en samen te brengen in een nieuw hoofdstuk XII van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. In het licht daarvan worden een aantal bepalingen van dat besluit en van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’ gewijzigd of opgeheven.

De inhoudelijke wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de voorwaarden voor het verkrijgen van kunstwerkuitkeringen, onder meer in periodes van voorbereidend (‘onzichtbaar’) werk, die worden versoepeld. Ook worden de voorwaarden geharmoniseerd voor het verkrijgen en het hernieuwen van de sociale bescherming voor kunstwerkers, middels het uitreiken van kunstwerkattesten ‘plus’ of ‘starter’ door de Kunstwerkcommissie.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2022.

3.1. Voor het ontwerp wordt luidens de aanhef rechtsgrond gezocht in artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 10cties, derde en vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

De gemachtigde bezorgde evenwel de volgende rechtsgrondentabel, waaruit blijkt dat ook nog andere bepalingen van de besluitwet rechtsgrond zouden bieden:

Article du projet	Fondement juridique – article de l’arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs du 28.12.1944
1	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
2	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
3	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
4	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
5	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
6	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
7	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
8	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §10cties, alinéas 3 et 4
9	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
10	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
11	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)

12	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
13	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
14	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
15	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
16	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
17	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
18	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
19	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéa 3
20	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéa 2
21	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéa 3
22	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
23	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
24	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
25	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
26	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéa 3
27	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1, 2 et 3 Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
28	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
29	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
30	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
31	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)

3.2. Krachtens artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 heeft de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak “met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren”. Deze bepaling vormt de algemene rechtsgrond voor de werkloosheidsreglementering opgenomen in het koninklijk besluit van 25 november 1991.

3.3. Artikel 7, § 1*septies*, tweede lid, van dezelfde besluitwet bepaalt dat de Koning, in het kader van het verduidelijken van de toelaatbaarheidsvoorwaarden voor het ontvangen van uitkeringen, het vereiste aantal arbeidsdagen of hiermee gelijkgestelde dagen bepaalt, alsook de referentieperiode waarin deze dagen gelegen moeten zijn, de voorwaarden waaraan zij moeten voldoen en de berekeningswijze ervan.

3.4. Artikel 7, § 1*septies*, derde lid, van dezelfde besluitwet, machtigt de Koning om te bepalen wat dient te worden verstaan onder “onvrijwillig zonder arbeid en zonder loon zijn, beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, ingeschreven zijn als werkzoekende, arbeidsgeschikt zijn, verblijven in België, voldaan aan leeftijdsvoorwaarden en de voorschriften naleven inzake aangifte en controle van werkloosheidsperiodes”, in de zin van de toekenningsvoorwaarden, alsook om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden en nadere regelen werklozen vrijgesteld kunnen worden van sommige toekenningsvoorwaarden.

3.5. Artikel 7, § 1*octies*, van dezelfde besluitwet, machtigt de Koning om het uitkeringsbedrag te bepalen, alsook de voorwaarden en de nadere regelen voor de vaststelling van het aantal vergoedbare uitkeringsdagen of halve uitkeringsdagen, van het dagbedrag of het halve dagbedrag van de uitkering en desgevallend van maximum- en minimumbedragen voor de uitkeringen. Samen vormen die machtigingen de wettelijke grondslag met betrekking tot het vaststellen van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen.

3.6. Het ontwerp kan worden ingepast in de voornoemde bepalingen. Met de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel kan dan ook worden ingestemd. In het eerste lid van de aanhef dient dan ook te worden verwezen naar artikel 7, § 1*septies*, tweede en derde lid, en § 1*octies*, tweede lid, van de besluitwet van 28 december 1944.

VORMVEREISTEN

4. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat over de ontworpen regeling het advies is gevraagd van de Gegevensbeschermingsautoriteit en van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Die adviezen zijn echter nog niet verkregen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd. Bovendien moet van het vervuld zijn van die vormvereisten melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 14

5.1. Het ontworpen artikel 182, § 2, derde lid, bepaalt dat voor kunstwerkers die aan bepaalde voorwaarden voldoen het vereiste van 78 arbeidsdagen wordt vervangen door 39 dagen.² Zodoende wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen deze kunstwerkers en alle andere kunstwerkers die wel minstens 39, maar niet de vereiste 78 arbeidsdagen kunnen aantonen.³

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 beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁴

5.2. Voor het aldus gecreëerde verschil in behandeling dient een redelijke verantwoording voorhanden te zijn. Het verslag aan de Koning bevat geen dergelijke verantwoording. Hiernaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La condition de renouvellement assouplie de 39 jours de travail s’applique à 2 catégories de travailleurs des arts.

La première catégorie concerne les travailleurs qui appartiennent au ‘stock’. Il s’agit des travailleurs qui au 31/08/2022 se trouvent dans une période où le montant de l’allocation de chômage est calculé en fonction de la règle dérogatoire prévue à l’article 116, §5 ou 116, §5bis de l’AR chômage. Ces dispositions sont celles qui actuellement prévoient l’avantage du gel de la dégressivité pour les artistes et les techniciens du secteur artistique. Pour obtenir cet avantage, ils doivent prouver, dans une période de référence de 18 mois, 156 jours de travail dont au moins 104 en tant qu’artiste ou en tant que technicien du secteur artistique. L’avantage est octroyé pour 12 mois et peut ensuite chaque année être renouvelé sur base de 3 prestations artistique ou en tant que technicien du secteur artistique.

Ces travailleurs sont admis d’office dans le nouveau régime et bénéficie du gel de la dégressivité dans les conditions du chapitre XII durant 36 mois. Ensuite, s’ils souhaitent rester dans le régime du chapitre XII, ils doivent satisfaire aux conditions nouvelles de renouvellement, soit 78 jours de travail.

Pour ce groupe, la nouvelle condition de renouvellement (78 jours) est plus contraignante que l’ancienne (3 prestations).

² Dit geldt voor (i) kunstwerkers die de toepassing genieten van het voordeel van de neutralisatie van de periodes, zoals bepaald in de oude regeling, en die een beroepsverleden bewijzen dat overeenkomt met het bezit van een attest als kunstwerker voor een periode van 18 jaar, en (ii) werknemers die met moederschaps- of adoptieverlof zijn geweest gedurende de referteperiode waarin de arbeidsdagen aangetoond dienen te worden.

³ Met inbegrip van de kunstwerkers waarop het ontworpen artikel 185, § 1, 1°, 2°, 3° en 4°, b), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 van toepassing is (artikel 17 van het ontwerp).

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bijv.: 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.

Le législateur a estimé que ces travailleurs se trouvaient dans une situation différente qui justifiait le fait qu'ils puissent obtenir un renouvellement à des conditions plus souples pour autant qu'ils aient bénéficié durant 18 années des dispositions particulières (anciennes et nouvelles totalisées).

La seconde catégorie concerne les travailleurs dont la période de référence dans laquelle ils doivent prouver des prestations de travail pour obtenir un renouvellement a été prolongée par une période couverte par des indemnités de congé de maternité (ou indemnités de congé d'adoption).

Le législateur a estimé que les événements visés étaient de nature à rendre plus difficile la réalisation de la condition de travail exigée et ce d'une telle façon qu'ils justifiaient une diminution du nombre de jours requis à 39."

5.3.1. De verantwoording voor de verschillende behandeling van kunstwerkers die minstens 18 jaar ervaring als kunstwerker kunnen aantonen, houdt blijkens de toelichting van de gemachtigde verband met de bedoeling om aan kunstwerkers die reeds vallen onder het bestaande verlengingssysteem (met een minder restrictieve arbeidsdagenvoorwaarde), een soepelere arbeidsdagenvoorwaarde toe te kennen dan aan andere kunstwerkers. Het is echter niet duidelijk waarom daarbij een minimumgrens van 18 jaar activiteit als kunstwerker wordt gehanteerd. Ook andere kunstwerkers die thans onder de toepassing van het door de gemachtigde aangehaalde artikel 116, §§ 5 of *5bis*, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 vallen, en die geen 18 jaar activiteit als kunstwerker kunnen aantonen, zullen een verstrenging van de arbeidsdagenvoorwaarde ondergaan. De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient dan ook een voorbehoud te maken bij de door de gemachtigde gegeven verantwoording.

5.3.2. Wat betreft de kunstwerkers die gedurende de referentieperiode toelagen voor moederschaps- of adoptieverlof genoten, bestaat de verantwoording er volgens de gemachtigde in dat het voor die personen moeilijker zou zijn om aan de algemeen geldende arbeidsdagenvoorwaarde te voldoen. Die verantwoording doet evenwel twee vragen rijzen.

Ten eerste rijst de vraag of de verlaging van het vereiste aantal arbeidsdagen van 78 naar 39 voor deze kunstwerkers een voldoende band van evenredigheid vertoont met het door de gemachtigde geschetste doel van de maatregel. Het ontworpen artikel 185, § 1, 4^o, a), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt immers dat de referentieperiode waarvan sprake in het ontworpen artikel 182, § 1, eerste lid, 1^o, van hetzelfde besluit, waarbinnen de arbeidsdagen gesitueerd moeten zijn, "verlengd [wordt] met het aantal dagen dat begrepen is in de periode van (...) dekking door moederschapsuitkeringen en uitkeringen toegekend in het kader van het adoptieverlof". Voor deze kunstwerkers wordt dus niet enkel het vereiste aantal arbeidsdagen verminderd, maar wordt ook de referentieperiode verlengd met de integrale duur van de periode op basis waarvan in de vermindering van het aantal arbeidsdagen wordt voorzien.

Ten tweede biedt de door de gemachtigde gegeven toelichting geen verantwoording voor het onderscheid tussen de kunstwerkers die een periode gedekt door moederschapsuitkeringen of uitkeringen in het kader van adoptieverlof kunnen aantonen, enerzijds, en kunstwerkers die een vergelijkbare situatie van werkverhinderend kunnen aantonen, zoals vermeld in het ontworpen artikel 185, § 1, van het voornoemde besluit, zijnde werkverhinderend door overmacht, de uitoefening van een activiteit in hoofdberoep gedurende een periode van ten minste drie maanden, bepaalde vormen van arbeidsongeschiktheid of vaderschapsverlof, anderzijds.

Ook met betrekking tot de verantwoording voor de verschillende behandeling van deze categorie van kunstwerkers dient een voorbehoud te worden gemaakt.

5.4. Gelet op het voorgaande dient het verslag aan de Koning dat bij het ontworpen besluit is gevoegd te worden aangevuld met een redelijke verantwoording in het licht van het gelijkheidsbeginsel met betrekking tot de voornoemde knelpunten. Indien een dergelijke verantwoording niet voorhanden is, zullen de voornoemde knelpunten moeten worden weggewerkt.

Artikel 20

6. Het ontworpen artikel 188 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 gebruikt de termen ‘dagen’ en ‘kalenderdagen’ door elkaar. In de overige bepalingen van het ontwerp, met uitzondering van artikel 17, waar eveneens sprake is van “kalenderdag”, wordt consequent het begrip ‘dagen’ gehanteerd. Het gebruik van het begrip ‘kalenderdag’ naast het begrip ‘dag’ kan tot verwarring leiden. Er dient bijgevolg telkens ‘dagen’ te worden geschreven.⁵

Artikel 28

7. Artikel 28 van het ontwerp wijzigt artikel 1 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’. Ook de artikelen 29 tot 32 van het ontwerp voorzien in wijzigingen van hetzelfde ministerieel besluit.

Het optreden van de Koning in aangelegenheden waarvan hij de uitvoering eerder had opgedragen aan de bevoegde minister, stuit niet op grondwettigheidsbezwaren. Het belangrijkste bezwaar tegen een dergelijke werkwijze is dat een onderdeel van het ministerieel besluit de waarde van een koninklijk besluit verkrijgt, en voortaan enkel nog gewijzigd kan worden volgens de regels die gelden voor een koninklijk besluit. Om dat te vermijden, kan aan het ontwerp een bepaling worden toegevoegd die erin voorziet dat de minister de bedoelde bepalingen nog steeds kan wijzigen, voor zover hij daartoe over een uitdrukkelijke rechtsgrond beschikt.

Artikel 32

8. Het ontworpen artikel 87, derde lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 delegeert het vaststellen van het model en de inhoud van het formulier “Uitkeringsaanvraag en persoonlijke aangifte van de kunstwerker” aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, na advies van het beheerscomité. De gemachtigde verduidelijkt de reikwijdte van deze machtiging als volgt:

“Les nouvelles règles concernant les travailleurs des arts contiennent des conditions et des procédures qui diffèrent de celles applicables aux autres chômeurs complets.

⁵ Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, aanbeveling 95, a), (www.raadvst-consetat.be).

Le législateur a choisi de rassembler autant que possible les règles particulières concernant les travailleurs des arts dans un nouveau chapitre.

Le formulaire 'Demande d'allocations et déclaration personnelle du travailleur des arts' a également pour but de rassembler dans un seul formulaire les demandes et les déclarations qui sont propres à ces travailleurs et qui sont requises pour l'application des dispositions qui leur sont applicables.

Ce formulaire contiendra donc dans un premier volet la demande formelle de la part du travailleur de bénéficiaire de l'application du chapitre XII, de bénéficiaire d'un renouvellement de la période d'application, de bénéficiaire à nouveau de l'application du chapitre XII après en avoir perdu le bénéfice ou après y avoir renoncé.

Le formulaire reprendra ensuite dans un second volet les déclarations concernant les activités accessoires et les revenus du travailleur.

Les travailleurs des arts sont en effet soumis à des règles dérogatoires en matière de cumul d'activités et de limites de revenus.

Le nouveau formulaire comprendra également une annexe 'info' qui permettra d'y rassembler les informations pertinentes réservées aux travailleurs des arts.

Il convient enfin de souligner que le nouveau formulaire doit être soumis à l'avis du comité de gestion de l'ONEM."

Voor zover het vaststellen van het model en de inhoud van het formulier er niet toe strekt dat bijkomende voorwaarden worden opgelegd, andere dan die welke voortvloeien uit de betrokken reglementering, kan de delegatie aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening worden aanvaard.

Slotopmerking

9. In sommige ontworpen bepalingen (zie bijvoorbeeld de artikelen 1 en 28 van het ontwerp) wordt verwezen naar de nog aan te nemen wet 'tot oprichting van de Kunstwerkcommissie en tot verbetering van de sociale bescherming van kunstwerkers' of naar in die wet gehanteerde begrippen. Over het voorontwerp dat tot die wet zou moeten leiden brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, vandaag advies 71.493/3 uit. Ook al staat het nog niet aangenomen zijn van die wet niet in de weg aan het nemen van het voorliggende besluit, dient er mee rekening te worden gehouden dat bedoelde bepalingen eerst uitwerking zullen verkrijgen wanneer die wet is tot stand gekomen en in werking getreden. De stellers van het ontwerp dienen dan ook in voorkomend geval de betrokken bepalingen in het licht hiervan aan te passen of de inwerkingtreding ervan af te stemmen op de inwerkingtreding van de voornoemde nog aan te nemen wet.

*

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'actualiser les règles relatives au droit aux allocations de chômage pour les travailleurs occupés dans le secteur des arts et de les rassembler dans un nouveau chapitre XII de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Dans cette optique, le projet modifie ou abroge un certain nombre de dispositions de cet arrêté et de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'.

Les modifications de fond concernent principalement les conditions d'obtention des allocations du travail des arts, notamment en périodes de travail préparatoire ('invisibilisé'), qui sont assouplies. Les conditions pour l'obtention et le renouvellement de la protection sociale des travailleurs des arts sont également harmonisées par la délivrance d'attestations du travail des arts 'plus' ou 'débutant' par la Commission du travail des arts.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} septembre 2022.

3.1. Selon le préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), et § 1^{er}octies, alinéas 3 et 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Le délégué a toutefois fourni le tableau des fondements juridiques suivant, dont il ressort que d'autres dispositions de l'arrêté-loi procureraient aussi un fondement juridique :

Article du projet	Fondement juridique – article de l'arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs du 28.12.1944
1	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
2	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
3	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
4	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
5	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
6	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
7	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
8	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1octies, alinéas 3 et 4
9	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
10	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
11	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)

12	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
13	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
14	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
15	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
16	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
17	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
18	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
19	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéa 3
20	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéa 2
21	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéa 3
22	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
23	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
24	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
25	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
26	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéa 3
27	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1, 2 et 3 Article 7, §1 ^{octies} , alinéas 3 et 4
28	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
29	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i) Article 7, §1 ^{septies} , alinéas 1 et 2
30	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)
31	Article 7, §1 ^{er} , alinéa 3, i)

3.2. En vertu de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, l'Office national de l'emploi a pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, d'« assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues ». Cette disposition constitue le fondement juridique général de la réglementation relative au chômage, inscrite dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

3.3. L'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 2, du même arrêté-loi dispose que dans le cadre de la clarification des conditions d'admissibilité pour l'obtention d'allocations, le Roi détermine le nombre de journées de travail ou journées assimilées requises, ainsi que la période de référence dans laquelle doivent se situer ces journées, les conditions que doivent remplir ces journées et le mode de calcul de celles-ci.

3.4. L'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 3, du même arrêté-loi habilite le Roi à déterminer ce qu'il faut entendre par « être involontairement privé de travail et de rémunération, être disponible pour le marché de l'emploi, être inscrit comme demandeur d'emploi, être apte au travail, résider en Belgique, répondre aux conditions d'âge et respecter les prescriptions en matière de déclaration et contrôle des périodes de chômage » au sens des conditions d'octroi, et à déterminer dans quels cas et sous quelles conditions et modalités les chômeurs peuvent être dispensés de certaines conditions d'octroi.

3.5. L'article 7, § 1^{er}*octies*, du même arrêté-loi habilite le Roi à fixer le montant de l'allocation ainsi que les conditions et les modalités pour déterminer le nombre de journées d'allocations ou demi-journées d'allocations indemnifiables, le montant journalier ou le demi-montant journalier de l'allocation et, le cas échéant, les montants maximum et minimum pour les allocations. Ensemble, ces habilitations constituent la base légale pour la fixation du montant des allocations de chômage.

3.6. Le projet peut s'inscrire dans le cadre des dispositions précitées. On peut donc se rallier au tableau des fondements juridiques fourni par le délégué. Au premier alinéa du préambule, on visera dès lors l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéas 2 et 3, et § 1^{er}*octies*, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

FORMALITÉS

4. Il ressort des pièces jointes à la demande d'avis que l'avis de l'Autorité de protection des données et l'avis de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes ont été demandés sur le dispositif en projet. Ces avis n'ont cependant pas encore été rendus.

Si l'obtention des avis susmentionnés devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État. En outre, l'accomplissement de ces formalités devra encore être mentionné dans le préambule du projet.

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

Article 14

5.1. L'article 182, § 2, alinéa 3, en projet, dispose que pour les travailleurs des arts satisfaisant à certaines conditions, les 78 jours de travail requis sont remplacés par 39 jours². Il est ainsi créé une différence de traitement entre ces travailleurs des arts et tous les autres travailleurs des arts qui peuvent justifier au moins 39 jours, mais pas les 78 jours de travail requis³.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, 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 si 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 visé⁴.

5.2. La différence de traitement ainsi créée doit être raisonnablement justifiée. Le rapport au Roi ne contient pas de justification de l'espèce. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

« La condition de renouvellement assouplie de 39 jours de travail s'applique à 2 catégories de travailleurs des arts.

La première catégorie concerne les travailleurs qui appartiennent au 'stock'. Il s'agit des travailleurs qui au 31/08/2022 se trouvent dans une période où le montant de l'allocation de chômage est calculé en fonction de la règle dérogatoire prévue à l'article 116, §5 ou 116, §5*bis* de l'AR chômage. Ces dispositions sont celles qui actuellement prévoient l'avantage du gel de la dégressivité pour les artistes et les techniciens du secteur artistique. Pour obtenir cet avantage, ils doivent prouver, dans une période de référence de 18 mois, 156 jours de travail dont au moins 104 en tant qu'artiste ou en tant que technicien du secteur artistique. L'avantage est octroyé pour 12 mois et peut ensuite chaque année être renouvelé sur base de 3 prestations artistique ou en tant que technicien du secteur artistique.

Ces travailleurs sont admis d'office dans le nouveau régime et bénéficie du gel de la dégressivité dans les conditions du chapitre XII durant 36 mois. Ensuite, s'ils souhaitent rester dans le régime du chapitre XII, ils doivent satisfaire aux conditions nouvelles de renouvellement, soit 78 jours de travail.

Pour ce groupe, la nouvelle condition de renouvellement (78 jours) est plus contraignante que l'ancienne (3 prestations).

² Ceci vaut pour (i) les travailleurs des arts qui bénéficient de l'avantage de la neutralisation des périodes, comme le prévoyait l'ancien régime, et qui justifient d'un passé professionnel correspondant à la possession d'une attestation de travailleur des arts pendant une période de 18 ans, et (ii) les travailleurs qui ont été en congé de maternité ou d'adoption pendant la période de référence au cours de laquelle les jours de travail doivent être prouvés.

³ Y compris les travailleurs des arts auxquels s'applique l'article 185, § 1^{er}, 1^o, 2^o, 3^o et 4^o, b), en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 17 du projet).

⁴ 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.

Le législateur a estimé que ces travailleurs se trouvaient dans une situation différente qui justifiait le fait qu'ils puissent obtenir un renouvellement à des conditions plus souples pour autant qu'ils aient bénéficié durant 18 années des dispositions particulières (anciennes et nouvelles totalisées).

La seconde catégorie concerne les travailleurs dont la période de référence dans laquelle ils doivent prouver des prestations de travail pour obtenir un renouvellement a été prolongée par une période couverte par des indemnités de congé de maternité (ou indemnités de congé d'adoption).

Le législateur a estimé que les événements visés étaient de nature à rendre plus difficile la réalisation de la condition de travail exigée et ce d'une telle façon qu'ils justifiaient une diminution du nombre de jours requis à 39 ».

5.3.1. Selon les explications du délégué, la justification de la différence de traitement des travailleurs des arts pouvant justifier d'au moins 18 ans d'expérience en tant que travailleur des arts est liée à l'intention d'accorder aux travailleurs des arts qui relèvent déjà du système de prolongation existant (avec une condition en termes de journées de travail moins restrictive) une condition en termes de journées de travail plus flexible qu'aux autres travailleurs des arts. On n'aperçoit cependant pas clairement pourquoi on applique à cet égard un seuil de 18 ans d'activité en tant que travailleur des arts. D'autres travailleurs des arts, qui relèvent actuellement du champ d'application de l'article 116, § 5 ou *5bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, cité par le délégué, et qui ne peuvent pas justifier de 18 ans d'activité en tant que travailleur des arts, subiront un durcissement de la condition en termes de journées de travail. Le Conseil d'État, section de législation, se doit par conséquent d'émettre une réserve à propos de la justification donnée par le délégué.

5.3.2. En ce qui concerne les travailleurs des arts qui ont bénéficié, durant la période de référence, d'allocations pour un congé de maternité ou d'adoption, la justification est, selon le délégué, qu'il serait plus difficile pour ces personnes de satisfaire à la condition générale en vigueur en termes de journées de travail. Cette justification soulève toutefois deux questions.

Premièrement, la question se pose de savoir si la réduction du nombre requis de journées de travail de 78 à 39 pour ces travailleurs des arts présente un rapport de proportionnalité suffisant avec l'objectif de la mesure évoqué par le délégué. L'article 185, § 1^{er}, 4^o, a), en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose en effet que la période de référence dont il est question à l'article 182, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du même arrêté, dans laquelle les journées de travail doivent se situer, « [est] prolongée (...) du nombre de jours que comporte la période (...) couverte par les indemnités de maternité et les indemnités octroyées dans le cadre du congé d'adoption ». Donc, pour ces travailleurs des arts, non seulement le nombre requis de journées de travail est diminué, mais la période de référence est aussi prolongée de la durée intégrale de la période sur la base de laquelle la réduction du nombre de journées de travail est prévue.

Deuxièmement, l'explication fournie par le délégué ne justifie pas la différence entre les travailleurs des arts qui peuvent démontrer une période couverte par des indemnités de maternité ou des indemnités octroyées dans le cadre du congé d'adoption, d'une part, et les travailleurs des arts qui peuvent justifier d'une situation comparable les ayant empêchés de travailler, ainsi qu'il est mentionné à l'article 185, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté précité, à savoir l'impossibilité de travailler par suite de force majeure, l'exercice à titre principal pendant une période de trois mois au moins d'une profession, certaines formes d'incapacité de travail ou le congé de paternité, d'autre part.

Il convient d'émettre aussi une réserve en ce qui concerne la justification de la différence de traitement de cette catégorie de travailleurs des arts.

5.4. Compte tenu de ce qui précède, on complètera le rapport au Roi joint à l'arrêté en projet par une justification raisonnable à la lumière du principe d'égalité en ce qui concerne les points précités. En l'absence d'une telle justification, il y aura lieu d'éliminer les points problématiques soulevés ci-dessus.

Article 20

6. L'article 188, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 emploie indistinctement les termes 'jours' et 'jours calendriers'. Dans les autres dispositions du projet, à l'exception de l'article 17, où il est également fait mention de « jour calendrier », on utilise la notion de 'jours' de manière conséquente. L'emploi de la notion de 'jour calendrier' en plus de la notion de 'jour' peut être une source de confusion. Dès lors, on écrira chaque fois 'jours'⁵.

Article 28

7. L'article 28 du projet modifie l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'. Les articles 29 à 32 du projet modifient également le même arrêté ministériel.

L'intervention du Roi dans des matières dont il avait confié auparavant l'exécution au ministre compétent ne soulève pas d'objection d'ordre constitutionnel. La principale objection à un tel procédé réside dans le fait qu'une partie de l'arrêté ministériel acquiert la valeur d'un arrêté royal et ne peut plus être modifiée dorénavant que selon les règles qui s'appliquent à un arrêté royal. Pour éviter cela, une disposition peut être ajoutée au projet, qui prévoit que le ministre peut toujours modifier les dispositions visées, à condition de pouvoir s'appuyer sur un fondement juridique exprès à cet effet.

Article 32

8. L'article 87, alinéa 3, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 délègue la fixation du modèle et du contenu du formulaire « Demande d'allocations et déclaration personnelle du travailleur des arts » à l'Office national de l'emploi, après avis du comité de gestion. Le délégué a précisé la portée de cette délégation en ces termes :

« Les nouvelles règles concernant les travailleurs des arts contiennent des conditions et des procédures qui diffèrent de celles applicables aux autres chômeurs complets.

Le législateur a choisi de rassembler autant que possible les règles particulières concernant les travailleurs des arts dans un nouveau chapitre.

⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, recommandation n° 95, a), (www.raadvst-consetat.be).

Le formulaire 'Demande d'allocations et déclaration personnelle du travailleur des arts' a également pour but de rassembler dans un seul formulaire les demandes et les déclarations qui sont propres à ces travailleurs et qui sont requises pour l'application des dispositions qui leur sont applicables.

Ce formulaire contiendra donc dans un premier volet la demande formelle de la part du travailleur de bénéficiaire de l'application du chapitre XII, de bénéficiaire d'un renouvellement de la période d'application, de bénéficiaire à nouveau de l'application du chapitre XII après en avoir perdu le bénéfice ou après y avoir renoncé.

Le formulaire reprendra ensuite dans un second volet les déclarations concernant les activités accessoires et les revenus du travailleur.

Les travailleurs des arts sont en effet soumis à des règles dérogatoires en matière de cumul d'activités et de limites de revenus.

Le nouveau formulaire comprendra également une annexe 'info' qui permettra d'y rassembler les informations pertinentes réservées aux travailleurs des arts.

Il convient enfin de souligner que le nouveau formulaire doit être soumis à l'avis du comité de gestion de l'ONEM ».

Dans la mesure où la fixation du modèle et du contenu du formulaire n'a pas pour effet d'imposer des conditions supplémentaires, autres que celles qui découlent de la réglementation concernée, la délégation à l'Office national de l'emploi peut être admise.

Observation finale

9. Dans certaines dispositions en projet (voir, par exemple, les articles 1^{er} et 28 du projet), il est fait référence à la loi 'portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts', qui doit encore être adoptée, ou à des notions employées dans cette loi. Le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour l'avis 71.493/3 sur l'avant-projet qui devrait donner lieu à cette loi. Bien que le fait que cette loi n'ait pas encore été adoptée n'empêche pas de prendre l'arrêté à l'examen, il convient de prendre en considération que les dispositions en question ne produiront leurs effets que lorsque cette loi sera concrétisée et sera entrée en vigueur. Les auteurs du projet devraient donc, le cas échéant, adapter les dispositions concernées en conséquence ou aligner leur entrée en vigueur sur celle de la loi précitée qui doit encore être adoptée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH