

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

9 FEBRUARI 1998

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk
besluit van 25 november 1991
houdende de
werkloosheidsreglementering**

(Ingediend door de heren Luc Toussaint
en Patrick Moriau)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In artikel 45, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering wordt als beginsel gesteld dat onder meer als arbeid wordt beschouwd, «de activiteit verricht voor zichzelf die ingeschakeld kan worden in het economisch ruilverkeer van goederen en diensten en niet beperkt is tot het gewone beheer van het eigen bezit».

Het is dus niet vereist dat de arbeid daadwerkelijk ingeschakeld wordt in het economisch ruilverkeer, maar wel dat zulks mogelijk is.

Die regel leidt tot absurde situaties op het stuk van de werklozencontrole, ook al beweert de RVA dat hij terzake een vrij «soepele» werkwijze hanteert.

Een werkloze mag bijvoorbeeld de waarde van zijn onroerend goed in stand houden door het te onderhouden of er bepaalde herstellingen aan te doen. Hij

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

9 FÉVRIER 1998

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage**

(Déposée par MM. Luc Toussaint
et Patrick Moriau)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 45, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage reprend le principe selon lequel est notamment considérée comme travail «l'activité effectuée pour son propre compte, qui peut être intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services, et qui n'est pas limitée à la gestion normale des biens propres».

Il n'est donc pas requis que le travail soit effectivement intégré dans le courant des échanges économiques, mais bien qu'il puisse l'être.

Cette règle entraîne des situations absurdes en matière de contrôle des chômeurs, même si l'ONEm prétend avoir une pratique assez «souple» en la matière.

Ainsi un chômeur peut, par exemple, maintenir la valeur de son bien immobilier en l'entretenant ou en effectuant certaines réparations. Par contre, il ne peut

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

mag echter geen werken uitvoeren die de waarde van zijn goed doen toenemen, zoals het bouwen van een garage of de algemene verbetering van zijn woonst.

Er dient echter te worden vastgesteld dat het onderscheid tussen wat behoort tot het «gewone» beheer van de eigen goederen en wat daar geen deel van uitmaakt, vaag is en afhangt van de goede wil - en zelfs van de willekeur - van de diensten van de RVA. Daaruit vloeit algehele rechtsonzekerheid voort voor de uitkeringsgerechtigden, die trouwens noch de strekking noch de verantwoording van die bepaling begrijpen.

Dezelfde opmerkingen gelden voor andere activiteiten «die ingeschakeld [kunnen] worden in het economische ruilverkeer van goederen en diensten». Het probleem rijst vooral voor de kunstenaars en er bestaan zeer uiteenlopende interpretaties op het stuk van de toepassing van de regelgevende teksten.

Indien men zich houdt aan de tekst van de bepaling lopen een werkloze schilder die in zijn atelier werkt of een werkloze die een boek schrijft het risico te worden gestraft als ze nalaten daarvan aangifte te doen. De RVA zal zich daarentegen hoegenaamd niet inlaten met een secretaresse die haar kennis inzake informatica bijstaat alvorens haar volgende interim aan te vatten. Die situaties zijn nochtans vergelijkbaar.

Bovendien heeft het artistieke werk de eigenaardigheid dat het noodzakelijkerwijs wordt voorafgegaan door een min of meer lange rijpingsperiode die - in dat stadium - als dusdanig niet kan worden ingeschakeld in het economische ruilverkeer. Het gaat in ieder geval wel om een activiteit waaruit een werk kan voortkomen dat zelf kan worden ingeschakeld in het economische ruilverkeer.

Men dient er dus van uit te gaan dat de voorbereidende activiteit op een economische ruil - dat wil zeggen het voortbrengen van een werk - geen deel uitmaakt van die ruil en daarin niet kan worden ingeschakeld. Indien ze niet gepaard gaat met een winstgevende bedoeling maakt de voorstelling aan het publiek evenmin deel uit van het economische ruilverkeer : een kunstenaar kan zijn werk tentoonstellen met als enige doel artistieke erkenning te krijgen.

Bijgevolg wordt voorgesteld het begrip arbeid te wijzigen en alleen rekening te houden met de activiteit die voor eigen rekening wordt verricht en die daadwerkelijk wordt ingeschakeld in het economische ruilverkeer van goederen en diensten, ongeacht of ze al dan niet wordt bezoldigd, op voorwaarde dat er een winstgevende bedoeling bestaat. Deze nieuwe begripsomschrijving zal het onder meer mogelijk

effectueren des travaux qui augmentent la valeur de son bien, comme la construction d'un garage ou encore l'amélioration générale de son habitat.

Or, il faut bien constater que la frontière entre ce qui relève de la gestion «normale» des biens propres et ce qui n'en relève pas est floue et dépend du bon vouloir - voire de l'arbitraire - des services de l'ONEm. Il en résulte une totale insécurité juridique pour les allocataires qui ne comprennent d'ailleurs ni la portée ni la justification de cette disposition.

Les mêmes remarques peuvent être formulées en ce qui concerne d'autres activités «qui peuvent être intégrées dans le courant des échanges économiques de biens et de services». Le problème concerne surtout les artistes, et il existe des interprétations très divergentes quant à l'application des textes réglementaires.

Si on s'en tient au texte de la disposition, un peintre au chômage qui travaille dans son atelier ou un chômeur qui écrit un livre risquent d'être sanctionnés, s'ils omettent d'en faire la déclaration. Par contre, l'ONEm ne se préoccupera certainement pas d'une secrétaire qui révise ses connaissances informatiques avant d'entamer son prochain intérim. Les situations sont pourtant comparables.

De plus, le travail artistique a cette spécificité qu'il est nécessairement précédé d'une période de gestation plus ou moins longue et qui - à ce stade - ne peut en tant que telle être intégrée dans le courant des échanges économiques. En tout état de cause, il s'agit bien d'une activité qui est susceptible de générer une oeuvre qui, elle-même, est peut-être susceptible d'être intégrée dans le courant des échanges.

On doit donc considérer que l'activité préparatoire à l'échange économique - soit la production d'une oeuvre - ne fait pas partie de celui-ci, et n'est pas susceptible d'y être intégrée. La présentation au public, si elle ne s'accompagne pas d'une intention lucrative, ne participe pas plus au courant des échanges économiques : un artiste peut très bien exposer sa création dans le seul but de la reconnaissance artistique.

Il est donc proposé de modifier la notion de travail, et de ne retenir que l'activité effectuée pour son propre compte qui est effectivement intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services, qu'il y ait ou non rémunération, pourvu que l'intention lucrative soit présente. Cette nouvelle définition permettra, entre autres, de ne pas sanctionner l'artiste qui expose publiquement et qui vend

maken een kunstenaar die zijn werk in het openbaar tentoonstelt en die toevalligerwijze een kunstwerk verkoopt niet te bestraffen ingeval de bedoeling te verkopen niet vaststaat.

Die wijziging heeft een belangrijk gevolg voor de toepassing van artikel 71, 4°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Een werkloze die geen activiteit uitoefent in de zin van de nieuwe omschrijving van het begrip arbeid zal niet meer verplicht zijn van die activiteit melding te maken op zijn controlekaart.

Elke andere activiteit onderbreekt de werkloosheid en moet derhalve vooraf worden aangegeven.

Voorts worden in dit voorstel bepaalde regels met betrekking tot de toegelaten nevenactiviteit aangepast. In de eerste plaats zij opgemerkt dat de nevenactiviteit zich onderscheidt van de occasionele activiteit doordat de werkloze die activiteit reeds uitoefende (voor zijn eigen rekening of voor rekening van een derde) vóór de periode van werkloosheid. Men begint geen nevenactiviteit als men werkloos is.

De voorwaarde van aangifte op het ogenblik van de aanvraag om uitkering blijft behouden.

Op dit ogenblik wordt als voorwaarde gesteld dat de werkloze die nevenactiviteit reeds heeft uitgeoefend gedurende een periode van ten minste drie maanden voorafgaand aan de aanvraag om uitkering terwijl hij tewerkgesteld was als werknemer. Die voorwaarde is veel te streng. Het is redelijker een minimale, al dan niet onderbroken, periode vast te stellen, van drie maanden in de loop van de twaalf maanden die de uitkeringsaanvraag voorafgaan.

De beperkingen inzake werktijden worden opgeheven. Het is onlogisch te stellen dat een werkloze die zijn activiteit overdag (tussen 7 en 18 uur) uitoefent niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Er is immers vereist dat de activiteit op bijkomstige wijze wordt uitgeoefend, wat noodzakelijkerwijs een ononderbroken activiteit tussen 7 en 18 uur uitsluit. In werkelijkheid moet trouwens worden toegegeven dat slechts heel weinig werklozen kunnen beweren dat zij de hele dag actief werk zoeken. In ieder geval kan, op eensluidend advies van de commissie van advies, het recht op uitkeringen steeds worden ingetrokken indien blijkt dat de activiteit, gelet op het bedrag van de inkomsten en op het aantal werkuren, niet meer de hoedanigheid heeft van bijberoep of nevenactiviteit (toepassing van artikel 48, § 4, van het koninklijk besluit van 25 november 1991).

Er wordt niet afgeweken van de regel dat het geen activiteit mag betreffen in een beroep dat alleen na 18 uur wordt uitgeoefend (bijvoorbeeld nachtwaker)

fortuitement une oeuvre alors que l'intention de vente n'est pas établie.

Cette modification a une conséquence importante sur l'application de l'article 71, 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Le chômeur qui n'effectue pas une activité au sens de la nouvelle définition du travail ne sera plus tenu d'en faire mention sur sa carte de contrôle.

Toute autre activité interrompt le chômage et doit donc être déclarée préalablement.

La présente proposition adapte en outre certaines règles relatives à l'activité accessoire autorisée. Il faut tout d'abord rappeler que l'activité accessoire se distingue de l'activité occasionnelle par le fait que le chômeur l'exerçait déjà (pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers) avant la période de chômage. On ne commence pas une activité accessoire quand on est au chômage.

La condition de déclaration au moment de la demande d'allocations est maintenue.

Au stade actuel, il est requis que cette activité accessoire ait été exercée durant la période pendant laquelle le chômeur a été occupé comme travailleur salarié, et ce durant au moins les 3 mois précédant la demande d'allocation. Cette condition est beaucoup trop stricte. Il est plus raisonnable de prévoir une période minimale, continue ou non, de 3 mois au cours des 12 mois qui précèdent la demande d'allocation.

Les limitations en termes d'horaire sont supprimées. Prétendre - comme c'est le cas aujourd'hui - qu'un chômeur n'est pas disponible sur le marché de l'emploi s'il exerce son activité pendant la journée (entre 7 et 18 heures) est illogique. En effet, il est requis que l'activité ait un caractère accessoire, ce qui exclut nécessairement une activité continue entre 7 et 18 heures. Dans la réalité, il faut d'ailleurs admettre que bien peu de chômeurs peuvent prétendre qu'ils recherchent activement un travail durant toute la journée. De toute façon le droit aux allocations peut toujours être retiré, sur avis conforme de la commission consultative, s'il apparaît que l'activité ne présente plus le caractère d'une profession ou d'une activité accessoire en raison du montant des revenus ou en raison du nombre d'heures de travail (application de l'article 48, § 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

On ne déroge pas à la règle d'interdiction d'une activité dans une profession qui ne s'exécute qu'après 18 heures (veilleur de nuit, par exemple), ni à celle

of van de regel dat activiteiten die behoren tot bepaalde beroepen als eventuele nevenactiviteit worden uitgesloten. Een activiteit in het hotelbedrijf of in de vermaaksindustrie erkennen als nevenactiviteit (wat met zich brengt dat ze verenigbaar is met een werkloosheidsuitkering) zou een kwalijk gevolg kunnen hebben, namelijk dat werklozen worden tewerkgesteld tegen een loon dat net iets lager ligt dan het bedrag dat verenigbaar is met hun uitkering, wat de werkgelegenheid in het algemeen en het niveau van de bezoldigingen in die sectoren in het gedrang zou brengen.

qui prévoit l'exclusion d'activités relevant de certaines professions au titre d'éventuelle activité accessoire. Admettre, par exemple, le caractère accessoire (et donc susceptible de cumul avec une allocation de chômage) d'une activité prestée dans l'industrie hôtelière ou du spectacle risquerait d'entraîner un effet pervers : l'occupation de chômeurs que l'on payerait juste en-dessous du montant qu'ils peuvent cumuler avec leur allocation, ceci au détriment de l'emploi en général et du niveau des rémunérations dans ces secteurs.

L. TOUSSAINT
P. MORIAU

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 45, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering wordt vervangen door de volgende bepaling :

«1° de voor eigen rekening verrichte activiteit die daadwerkelijk in het economische ruilverkeer ingeschakeld is, op voorwaarde dat er een winstgevende bedoeling bestaat. De winstgevende bedoeling mag in geen geval worden afgeleid uit een, al dan niet bezoldigde, losstaande handeling wanneer die door de betrokkene wordt gesteld zonder het voornemen ze te herhalen of zonder dat hij het nodige doet met het oog op de herhaling ervan.».

Art. 3

In artikel 48, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) het punt 2° wordt vervangen door de volgende bepaling :

«2° hij die activiteit in de loop van de twaalf maanden die voorafgaan aan de aanvraag om uitkering reeds gedurende ten minste drie maanden heeft uitgeoefend terwijl hij tewerkgesteld was als werknemer;»;

B) het punt 3° wordt opgeheven.

6 januari 1998

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 45, alinéa 1^{er}, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage est remplacé par ce qui suit :

«1° l'activité effectuée pour son propre compte, qui est effectivement intégrée dans le courant des échanges économiques de biens et de services, pourvu que l'intention lucrative soit présente. L'intention lucrative ne peut, en tout cas, se déduire d'un acte isolé, rémunéré ou non, lorsque cet acte est posé sans intention de répétition, ou sans démarche en vue de cette répétition, dans le chef de l'intéressé;».

Art. 3

A l'article 48, § 1^{er}, du même arrêté royal, sont apportées les modifications suivantes :

A) le 2° est remplacé par ce qui suit :

«2° qu'il ait déjà exercé cette activité, de manière continue ou non, durant la période pendant laquelle il a été occupé comme travailleur salarié, et ce durant au moins trois mois au cours des douze mois précédant la demande d'allocation;»;

B) le 3° est abrogé.

6 janvier 1998

L. TOUSSAINT
P. MORIAU