

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 août 2020

PROPOSITION DE LOI

**visant le maintien des revenus
pour les travailleurs en quarantaine
dans le cadre du COVID-19**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 67.700/1/V DU 11 AOÛT 2020**

Voir:

Doc 55 **1350/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de Mme Merckx et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 augustus 2020

WETSVOORSTEL

**tot behoud van het inkomen
voor de werknemers die in het raam
van COVID-19-crisis in quarantaine moeten**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 67.700/1/V VAN 11 AUGUSTUS 2020**

Zie:

Doc 55 **1350/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Merckx c.s.

03035

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

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numerering van de publicaties:</i>	
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 toezpraken (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 (beigegekleurd papier)

Le 1^{er} juillet 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 prorogé de plein droit^(*) jusqu'au 17 août 2020 sur une proposition de loi "visant le maintien des revenus pour les travailleurs en quarantaine dans le cadre du COVID-19" (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1350/001).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 23 juillet 2020. La chambre était composée de Roger Stevens, premier président du Conseil d'État, Jo Baert, président de chambre, Chantal Bamps, conseiller d'État, Johan Put, assesseur, et Wim Geurts, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien Didden, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 août 2020.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer un régime permettant aux travailleurs mis en quarantaine forcée dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 de conserver l'intégralité de leurs revenus en imposant à l'employeur de verser à ces travailleurs, qui perçoivent une allocation de chômage temporaire, un complément de salaire "équivalent à la perte de revenu du travailleur mis en quarantaine" (article 2 de la proposition).

Pour recevoir le complément de salaire, le travailleur doit satisfaire aux conditions suivantes:

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

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 1 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege^(*) verlengd tot 17 augustus 2020, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel "tot behoud van het inkomen voor de werknemers die in het raam van COVID-19-crisis in quarantaine moeten" (*Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1350/001).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger Stevens, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo Baert, kamer-voorzitter, Chantal Bamps, staatsraad, Johan Put, assessor, en Wim Geurts, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien Didden, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen Van Nieuwenhove, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 augustus 2020.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe een regeling in te voeren op grond waarvan de in het kader van de strijd tegen COVID-19 verplicht in quarantaine geplaatste werknemers hun inkomen integraal kunnen behouden door de werkgever te verplichten om aan deze werknemers die een uitkering wegens tijdelijke werkloosheid ontvangen, een loontoelage te storten "ten belope van het geleden inkomensverlies" (artikel 2 van het voorstel).

Om de loontoelage te kunnen ontvangen, dient de werknemer of werkneemster te voldoen aan de volgende voorwaarden:

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

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. il lui est impossible de travailler en raison de la situation de quarantaine;

2. il est en mesure de présenter un certificat médical attestant de son obligation de mise en quarantaine;

3. il est apte à travailler mais ne peut se rendre sur son lieu de travail en raison, notamment, du fait:

— qu'il a été en contact étroit avec une personne infectée;

— qu'il est lui-même infecté tout en ne présentant pas de symptômes;

— que sa situation médicale est à risque;

4. il ne lui est pas possible de recourir au télétravail et perçoit, par conséquent, une allocation de chômage temporaire sur la base du certificat médical de quarantaine.

La loi à adopter entend produire ses effets le 3 février 2020 (article 4).

EXAMEN DU TEXTE

Remarques générales

3.1 Les auteurs de la proposition souhaitent instaurer le régime visé en complétant par un nouvel alinéa l'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".

Pour l'heure, l'article 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 dispose ce qui suit:

"Par dérogation à l'article 114, § 6, de ce même arrêté royal le montant journalier de l'allocation de chômage du chômeur temporaire est fixé à 70 pct. de la rémunération journalière moyenne².

Le montant de l'allocation de chômage du travailleur mis [en] chômage temporaire étant donné que ses prestations de travail sont temporairement réduites ou suspendues en application de l'article 26 de la loi précitée du 3 juillet 1978, est augmenté de 5 euros par jour, pour autant que le chômage temporaire ne soit pas la conséquence d'une suspension de l'exécution du contrat de travail pour force majeure qui est due à l'inaptitude au travail du travailleur.

² Conformément à l'article 114, § 6, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 "portant réglementation du chômage", l'allocation de chômage s'élève à 65 pour cent du salaire journalier moyen.

1. hij /zij kan niet werken omdat hij/zij zich in quarantaine bevindt;

2. hij/zij kan een medisch getuigschrift voorleggen waaruit blijkt dat hij/zij verplicht in quarantaine moet;

3. hij/zij is arbeidsgeschikt, maar mag zich niet naar zijn werkplek begeven, omdat hij/zij:

— in nauw contact is geweest met een besmette persoon;

— zelf besmet is, maar geen symptomen vertoont;

— risico loopt door zijn medische toestand;

4. hij/zij is in de onmogelijkheid om aan telewerk te doen en ontvangt derhalve een tijdelijke werkloosheidsuitkering op grond van een medisch getuigschrift.

De aan te nemen wet is bedoeld om uitwerking te hebben met ingang van 3 februari 2020 (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

3.1 De indieners van het wetsvoorstel wensen de beoogde regelgeving in te voeren door 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" aan te vullen met een nieuw lid.

Artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 bepaalt op heden wat volgt:

"In afwijking van artikel 114, § 6, van hetzelfde koninklijk besluit wordt het dagbedrag van de werkloosheidsuitkering van de tijdelijk werkloze vastgesteld op 70 pct. van het gemiddeld dagloon².

Het bedrag van de werkloosheidsuitkering van de werknemer die tijdelijk werkloze is aangezien zijn arbeidsprestaties tijdelijk verminderd of geschorst zijn in toepassing van artikel 26 van de voormelde wet van 3 juli 1978, wordt verhoogd met 5 euro per dag, voor zover zijn tijdelijke werkloosheid niet het gevolg is van een schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst wegens overmacht die veroorzaakt wordt door de arbeidsongeschiktheid van de werknemer.

² Conform artikel 114, § 6, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 "houdende de werkloosheidsreglementering" bedraagt de werkloosheidsuitkering 65 procent van het gemiddeld dagloon.

Le montant de 5 euros visé à l'alinéa qui précède, est lié à l'indice-pivot en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

Ce montant est augmenté ou diminué conformément à l'article 4 de la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du Trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants. L'augmentation ou la diminution est appliquée à partir du jour fixé à l'article 6, 3^o, de la loi précitée³.

Les mesures précitées ont récemment été prolongées par les arrêtés royaux du 15 juillet 2020 "prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19" (I) et (II). La mesure prévue à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2020 s'applique aux demandes d'allocations de chômage afférentes aux mois de février à décembre 2020. Les mesures prévues à l'article 5, alinéas 2 à 4, sont applicables à partir du 1^{er} mars 2020 jusqu'au 31 août 2020³.

3.2. L'article 10, alinéa 3, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 du 24 juin 2020 "pris en exécution des articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)"⁴⁻⁵ dispose ce qui suit:

"Si le travailleur est apte au travail mais qu'il est dans l'impossibilité d'effectuer son travail en raison d'une mise en quarantaine, l'exécution du contrat de travail est suspendue pour des raisons de force majeure temporaire en application de l'article 26, premier alinéa de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Dans ce cas, le travailleur doit immédiatement en informer son employeur. À la demande de l'employeur, le travailleur doit présenter un certificat médical confirmant la quarantaine. Ce certificat est établi conformément au modèle figurant à l'annexe au présent arrêté".

³ Article 16, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2020, modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 "prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)" et article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 "prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)". Pour les travailleurs occupés dans des entreprises et des secteurs qui sont particulièrement touchés par la crise du coronavirus, l'article 5, alinéas 2 à 4, s'applique jusqu'au 31 décembre 2020 (article 10 de l'arrêté royal du 15 juillet 2020 "prolongeant les mesures prises en matière de chômage dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)", article 16, § 2, de l'arrêté royal du 30 mars 2020).

⁴ L'article 10 est entré en vigueur le 13 juillet 2020.

⁵ L'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 du 24 juin 2020 n'a, à ce jour, pas encore été confirmé par la loi.

Het bedrag van 5 euro bedoeld in het vorige lid, is gekoppeld aan de spilindex geldend op 1 januari 2012.

Dit bedrag wordt verhoogd of verminderd overeenkomstig artikel 4 van de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de openbare schatkist, sommige uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld. De verhoging of de vermindering wordt toegepast vanaf de dag bepaald in artikel 6, 3^o, van voornoemde wet."

De voormelde maatregelen werden recent verlengd bij de koninklijke besluiten van 15 juli 2020 "tot verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19" (I) en (II). De maatregel voorzien bij artikel 5, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 is van toepassing op aanvragen tot werkloosheidsuitkeringen die betrekking hebben op de maanden februari tot december 2020. De maatregelen voorzien bij artikel 5, tweede tot vierde lid, zijn van toepassing vanaf 1 maart 2020 tot en met 31 augustus 2020.³

3.2. Artikel 10, derde lid, van het bijzondere-machtenbesluit nr. 37 van 24 juni 2020 "tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers"⁴⁻⁵ bepaalt wat volgt:

"Indien de werknemer arbeidsgeschikt is, doch zijn werk niet kan verrichten als gevolg van het feit dat hij in quarantaine wordt geplaatst, wordt in toepassing van artikel 26, eerste lid van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten de uitvoering van de arbeidsovereenkomst geschorst omwille van tijdelijke overmacht. In dat geval, dient de werknemer zijn werkgever daarvan onmiddellijk op de hoogte te brengen. Op verzoek van de werkgever, legt de werknemer een geneeskundig getuigschrift voor dat de quarantaine bevestigt. Dit getuigschrift wordt opgesteld volgens het model dat is opgenomen in de bijlage bij dit besluit."

³ Artikel 16, § 1, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 zoals gewijzigd bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 "tot verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)" en artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 "tot verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)". Voor de werknemers die worden tewerkgesteld in ondernemingen en sectoren die uitzonderlijk hard zijn getroffen door de coronacrisis geldt artikel 5, tweede tot vierde lid, tot en met 31 december 2020 (artikel 10 van het koninklijk besluit van 15 juli 2020 "tot verlenging van de maatregelen genomen op vlak van werkloosheid in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)", artikel 16, § 2, van het koninklijk besluit van 30 maart 2020).

⁴ Artikel 10 is in werking getreden op 13 juli 2020.

⁵ Het bijzondere-machtenbesluit nr. 37 van 24 juni 2020 werd tot op heden nog niet bij wet bekrachtigd.

3.3. Il résulte de la combinaison des dispositions citées qu'un travailleur qui est apte à travailler, mais qui ne peut pas effectuer son travail, dès lors qu'il a été mis en quarantaine, peut faire valoir une suspension temporaire du contrat de travail pour cause de force majeure en application de l'article 26, alinéa 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 «relative aux contrats de travail» et a droit, pour la période de quarantaine, à une allocation de chômage de 70 % du salaire journalier moyen. Jusqu'au 31 août 2020, cette allocation est majorée de 5 euros par jour⁶.

Les auteurs de la proposition de loi envisagent de compléter l'article 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 par un alinéa qui oblige l'employeur à verser au travailleur mis en quarantaine qui satisfait à certaines conditions un complément de salaire équivalent à la perte de revenu.

3.4. On n'aperçoit toutefois pas distinctement pourquoi les auteurs de la proposition choisissent de lier la réglementation concernée à l'article 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2020. D'une part, ce procédé fait dépendre le champ d'application *ratione temporis* de la réglementation visée du champ d'application de l'article 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2020, qui s'applique temporairement jusqu'au 31 décembre 2020, et d'autre part, le champ d'application *ratione personae* de l'article 5 de l'arrêté royal paraît être plus large et concerner tous les régimes de chômage temporaire, tandis qu'un travailleur qui est mis en quarantaine forcée peut faire valoir une suspension du contrat de travail pour cause de force majeure.

La modification que la proposition à l'examen envisage d'apporter à l'article 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2020 a pour conséquence que la disposition précitée est complétée par un nouvel alinéa, le régime proposé permettant à un travailleur qui est mis en quarantaine forcée de faire valoir une suspension du contrat de travail pour cause de force majeure, alors que le champ d'application *ratione personae* de l'article 5 de l'arrêté royal est plus large et concerne tous les régimes de chômage temporaire.

Il est dès lors recommandé, plutôt que d'insérer la disposition proposée dans l'article 5 de l'arrêté royal du 30 mars 2020, de concevoir le dispositif proposé comme une loi autonome créant un droit temporaire. Bien entendu la proposition sera alors adaptée sur le plan rédactionnel et les articles proposés seront transformés en dispositions autonomes.

4. La proposition crée une différence de traitement entre des catégories de travailleurs, selon la nature des motifs qui conduisent au chômage temporaire.

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

⁶ Voir également <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/update-coronavirus-mesures-de-prevention-et-consequences-sur-le-plan-du-droit-du-travail>.

3.3. Uit de combinatie van de geciteerde bepalingen volgt dat een werknemer die arbeidsgeschikt is, doch zijn werk niet kan verrichten als gevolg van het feit dat hij in quarantaine wordt geplaatst, zich kan beroepen op een tijdelijke schorsing van de arbeidsovereenkomst wegens overmacht op basis van artikel 26, eerste lid, van de wet van 3 juli 1978 "betreffende de arbeidsovereenkomsten" en voor de periode van quarantaine recht heeft op een werkloosheidsuitkering van 70 % van het gemiddeld dagloon. Tot en met 31 augustus 2020 wordt deze uitkering verhoogd met 5 euro per dag.⁶

De indieners van het wetsvoorstel beogen artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 aan te vullen met een lid dat de werkgever verplicht een loontoelage ten belope van het geleden loonverlies te storten aan de in quarantaine geplaatste werknemer die aan bepaalde voorwaarden voldoet.

3.4. Het is evenwel niet duidelijk waarom de indieners van het voorstel ervoor opteren de betrokken regeling te verbinden aan artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020. Enerzijds wordt het toepassingsgebied *ratione temporis* van de beoogde regeling door deze werkwijze afhankelijk gemaakt van het toepassingsgebied van artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020, dat een tijdelijke werking heeft tot 31 december 2020, en anderzijds lijkt het toepassingsgebied *ratione personae* van artikel 5 van het koninklijk besluit ruimer te zijn en betrekking te hebben op alle stelsels van tijdelijke werkloosheid, terwijl een werknemer die verplicht in quarantaine wordt geplaatst zich kan beroepen op een schorsing van de arbeidsovereenkomst wegens overmacht.

De wijziging die het voorliggende voorstel beoogt aan te brengen in artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020 heeft tot gevolg dat voornoemde bepaling wordt aangevuld met een nieuw lid, waarbij in de voorgestelde regeling een werknemer die verplicht in quarantaine wordt geplaatst zich kan beroepen op een schorsing van de arbeidsovereenkomst wegens overmacht terwijl het toepassingsgebied *ratione personae* van artikel 5 van het koninklijk besluit ruimer is en betrekking heeft op alle stelsels van tijdelijke werkloosheid.

Het verdient daarom aanbeveling om, in plaats van de voorgestelde bepaling in te voegen in artikel 5 van het koninklijk besluit van 30 maart 2020, de voorgestelde regeling te concipiëren als een autonome wet waarin een tijdelijk recht wordt gecreëerd. Uiteraard dient het voorstel dan redactioneel te worden aangepast en zullen de voorgestelde artikelen moeten worden omgevormd tot autonome bepalingen.

4. Het voorstel creëert een verschil in behandeling tussen categorieën van werknemers en werkgevers al naargelang de aard van de reden die aan de tijdelijke werkloosheid ten grondslag ligt.

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

⁶ Zie ook <https://werk.belgie.be/nl/nieuws/update-coronavirus-preventiemaatregelen-en-arbeidsrechtelijke-gevolgen>.

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 visé⁷.

Sur ce point, la proposition ne comporte pas de justification expresse au regard du principe constitutionnel d'égalité. Quelques éléments susceptibles de s'y rapporter sont cependant avancés. Il est ainsi souligné que, non seulement les règles relatives à la quarantaine forcée entraînent une perte financière pour le travailleur concerné, mais elles soulèvent également "une question d'équité; en effet, ceux qui peuvent faire du télétravail peuvent garder leur salaire tandis que ceux qui ne le peuvent pas subiront une perte de revenus". Le complément à la charge de l'employeur contribuerait également à l'efficacité de la quarantaine, dès lors qu'"il y a fort à craindre que de nombreuses personnes ne vont pas pouvoir respecter la mise en quarantaine et vont continuer à travailler; non pas par choix, mais en raison du fait que la seule possibilité pour eux d'assurer leurs obligations et leurs charges financières est de gagner l'entièreté de leur salaire". Si les travailleurs concernés "continuent à travailler alors qu'ils sont potentiellement contagieux, tout le monde en subira les conséquences. Investir dans ce domaine, c'est investir dans la prévention. Les coûts d'une deuxième vague peuvent être bien plus élevés que les faibles coûts engendrés par la mesure proposée". Les obligations imposées à l'employeur sont en outre limitées dans le temps, dès lors que la période de quarantaine a une durée maximale de 14 jours. Les auteurs de la proposition doivent veiller à ce que lors de la poursuite des travaux préparatoires de la proposition, il soit fourni, quant au régime proposé, une justification pouvant se concilier avec le principe d'égalité tel qu'il est conçu dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁸.

5. La proposition impose à l'employeur de verser un complément de salaire "équivalent à la perte de revenus". Il n'est pas mentionné comment cette perte de revenus doit être calculée, ni que le Roi est habilité à le préciser. Les développements indiquent cependant que l'intention est de compléter les revenus jusqu'à la "rémunération normale", mais là non plus, il ne s'agit pas d'une notion bien définie. La proposition doit dès lors être complétée.

⁷ 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.

⁸ Avis C.E. 67.486/1 - 67.487/1 du 5 juin 2020 sur une proposition devenue la loi du 15 juin 2020 "visant à suspendre les délais de préavis des congés donnés avant ou durant la période de suspension temporaire de l'exécution du contrat de travail pour cause de force majeure en raison de la crise du COVID19" (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1212/008) et les amendements à cette proposition de loi.

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.⁷

Het voorstel bevat hiervoor geen uitdrukkelijke verantwoording in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Wel worden enkele elementen aangevoerd die hiermee in verband kunnen worden gebracht. Zo wordt erop gewezen dat de regeling aangaande de verplichte quarantaine niet alleen leidt tot financieel verlies voor de betrokken werknemer, maar ook een "billijkheidsvraagstuk [doet] rijzen, want wie kan telewerken, kan zijn of haar loon behouden, terwijl wie dat niet kan, loonverlies lijdt". Ook zou de toelage ten laste van de werkgever bijdragen aan de doeltreffendheid van de quarantaine, vermits "moet (...) worden gevreesd dat heel veel mensen de quarantaine niet in acht zullen kunnen nemen en dus zullen blijven werken, niet omdat ze daarvoor kiezen, maar omdat ze alleen wanneer zij hun volledige loon ontvangen hun verplichtingen kunnen nakomen en hun financiële lasten kunnen dragen". Indien de betrokken werknemers "blijven werken terwijl zij mogelijk besmettelijk zijn, zal iedereen de gevolgen daarvan dragen. Investerings op dat vlak zijn ook investeringen in preventie. De kosten van een tweede golf kunnen aanzienlijk hoger zijn dan de beperkte kosten die de voorgestelde maatregel met zich meebrengt". De verplichtingen opgelegd aan de werkgever zijn bovendien in de tijd beperkt, aangezien de periode van quarantaine maximaal 14 dagen bedraagt. De indieners van het voorstel dienen erop toe te zien dat tijdens de verdere parlementaire behandeling van het voorstel voor de voorgestelde regeling een verantwoording wordt geboden die de toets aan het gelijkheidsbeginsel, zoals dat wordt opgevat in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, kan doorstaan.⁸

5. Het voorstel verplicht de werkgever een loontoelage "ten belope van het geleden inkomensverlies" te storten. Er wordt niet verduidelijkt hoe dat inkomensverlies moet worden berekend, noch wordt de Koning gemachtigd om dat te bepalen. De toelichting geeft wel aan dat het de bedoeling is het inkomen aan te vullen tot het "normale loon", maar ook dat is geen welomschreven begrip. Het voorstel moet derhalve worden aangevuld.

⁷ 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.

⁸ Adv.RvS 67.486/1 - 67.487/1 van 5 juni 2020 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 15 juni 2020 "tot opschorting van de opzeggingstermijn voor ontslagen gegeven voor of tijdens de periode van tijdelijke schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst omwille van overmacht ingevolge de COVID-19-crisis" (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1212/008) en de amendementen op dit wetsvoorstel.

6. Selon l'article 4 de la proposition, la réglementation proposée produit ses effets le 3 février 2020. La loi à adopter se voit ainsi conférer un effet rétroactif.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général⁹.

Force est de constater que le régime en projet impose rétroactivement des obligations aux employeurs.

Les développements de la proposition de loi soulignent l'effectivité des mesures de traçage des contacts et d'isolement, qui sont considérées comme indispensables pour pouvoir contrôler le COVID-19. Le régime en projet vise à rendre plus efficace le système de la quarantaine, dès lors que les travailleurs seront stimulés à la respecter.

Cet objectif ne permet toutefois pas de justifier la rétroactivité. En attribuant également un complément de salaire lorsque la période de quarantaine appartient déjà au passé, il n'en résulte en effet pas un incitant à respecter cette mesure.

*

Le greffier,

Wim GEURTS

Le premier président,

Roger STEVENS

⁹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres: C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous. (Voir, par ex.: C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3).

6. Luidens artikel 4 van het voorstel heeft de voorgestelde regeling uitwerking met ingang van 3 februari 2020. Aldus wordt terugwerkende kracht verleend aan de aan te nemen wet.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁹

Er dient te worden vastgesteld dat met de ontworpen regeling met terugwerkende kracht verplichtingen worden opgelegd aan werkgevers.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gewezen op de effectiviteit van de maatregelen van contactopsporing en afzondering die als onontbeerlijk worden beschouwd om COVID-19 onder controle te krijgen. De ontworpen regeling beoogt het systeem van de quarantaine doeltreffender te maken aangezien werknemers gestimuleerd zullen worden om de quarantaine na te leven.

In het licht van die doelstelling valt de retroactiviteit echter niet te verantwoorden. Door de loontoelage ook toe te kennen als de quarantaineperiode reeds achter de rug is, gaat er immers geen incentive van uit om de quarantaine in acht te nemen.

*

De griffier,

Wim GEURTS

De eerste voorzitter,

Roger STEVENS

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden. (Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3).