KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 26e september 1967 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van werkloosheid in een betrekking met verkorte werktijd uit eigen wil", heeft de 29e september 1967 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 26 septembre 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "octroyant des allocations de chômage en cas de chômage subi dans un emploi à temps réduit volontaire", a donné le 29 septembre 1967 l'avis suivant :

Het ontwerp voert een regeling van werkloosheidsuitkeringen in ten voordele van de part-time werknemers die uit eigen wil een dergelijke dienstbetrekking hebben aanvaard (bijvoorbeeld de verkoopsters in grootwarenhuizen die hun diensten alleen presteren op woensdagnamiddag, vrijdagnamiddag en zaterdag).

Die nieuwe regeling berust op een afwijking van wat thans bestaat, inzonderheid van twee beginselen die aan de grond liggen van de regeling voor werklozensteun :

1° in regel is men slechts gerechtigd op werkloosheidsuitkeringen indien men werkloos is in een volledige dienstbetrekking of wat daarmee is gelijkgesteld. Een uitzondering op die regel vormen de werknemers die een dienstbetrekking met verkorte werktijd hebben aanvaard om zo aan de werkloosheid te ontsnappen. Het ontwerp voegt daaraan een nieuwe uitzondering toe ten voordele van de vrijwillige part-time werknemers. De gelijkschakeling tussen de twee reeksen uitzonderingen is evenwel niet volkomen.

2° In regel wordt de werkloosheidsuitkering maar uitbetaald voor een volledige dag werkloosheid; behoudens enkele afwijkingen wordt voor een niet gewerkte halve dag geen uitkering uitbetaald. Ook op die regel brengt het ontwerp een afwijking ten gunste van de part-time werknemers.

Gelet op de korte termijn binnen welke de Raad om advies is verzocht, is het onmogelijk na te gaan of de door het ontwerp in te voeren reglementering van een zo delicate aangelegenheid in alle opzichten van uit een juridisch standpunt bevredigend is opgevat. Deze reglementering moet immers

.../...

op ingrijpende wijze de bestaande reglementering wijzigen daar deze niet uitgewerkt is met het oog op dergelijke toestanden. Dit heeft tot gevolg dat niet kan worden volstaan met een lezing van de teksten van het ontwerp zelf, maar dat deze nieuwe regelen moeten worden vergeleken met de andere regelen van het koninklijk besluit van 20 december 1963. Ook zou, vooral wanneer twijfel mogelijk is over de juiste draagwijdte van een nieuwe bepaling maar ook elders, telkens moeten worden nagegaan of de tekst de bedoeling van de Regering juist weergeeft.

Het ontwerp is opgevat als een wijziging van bestaande artikelen en als een invoeging van nieuwe artikelen ; veel duidelijker ware het geweest, dat het ontwerp een volledig nieuwe regeling zou hebben uitgewerkt die een sluitend geheel zou hebben gevormd.

\+
\+ \+

De in het ontwerp gebruikte terminologie is verre van eenvormig.

Zo wordt in artikel 2, 2°, de uitdrukking "werkloosheid in een dienstbetrekking met verkorte werktijd uit eigen wil" gebruikt ; in artikel 6 is er dan sprake van "werkloosheid in een arbeidsregeling met verkorte werktijd uit eigen wil" , terwijl in artikel 12 gesproken wordt van "werklozen met verkorte werktijd uit eigen wil". Verder wordt naast de reeds genoemde uitdrukking "arbeidsregeling met verkorte werktijd uit eigen wil", die als zodanig in de artikelen 6, 9 en 11 van het ontwerp voorkomt, in artikel 10 ook de uitdrukking "het stelsel van de tewerkstelling met verkorte werktijd uit eigen wil" gebruikt. Men kan gerust aannemen dat een grotere eenvormigheid in de terminologie kan worden bereikt

/

In artikel 2, 2°, wordt het begrip "gewone dagen of halve dagen van tewerkstelling" gehanteerd, terwijl voor hetzelfde begrip in artikel 8 de uitdrukking "gebruikelijke dagen of halve dagen van tewerkstelling" wordt gebezigd.

Terwijl in het koninklijk besluit van 20 december 1963 juist een bijzondere zorg aan de terminologie is besteed, dreigt het ontwerp de tekst ervan te ontsieren door een gebrek aan zorg voor een eenvormige terminologie. Dit moet alleszins worden vermeden, te meer daar de toepassing van de nieuwe regelen juist gebaat zal zijn door het gebruik van de reeds in het besluit bekrachtigde terminologie omdat hierdoor de moeilijkheden bij de interpretatie van de tekst worden verminderd.

\+

\+ +

In acht genomen de vorm waarin de wijziging is voorgesteld, ware het opschrift juister gesteld als volgt :

"Koninklijk besluit tot aanvulling van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, wat betreft het toekennen van werkloosheidsuitkeringen aan werknemers die uit eigen wil in een dienstbetrekking met verkorte werktijd zijn tewerkgesteld".

\+

\+ +

.../...

Om elke verwarring met betrekking tot de plaats van het nieuwe artikel 125bis,dat door artikel 1 van het ontwerp in het koninklijk besluit van 20 december 1963 wordt ingevoegd, te voorkomen, ware de inleidende zin beter gesteld als volgt :

"In titel III, hoofdstuk I, afdeling I, van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid wordt een artikel 125bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

... ".

Voor de tekst van het nieuwe artikel 125bis wordt de volgende lezing in overweging gegeven :

"Artikel 125bis. Op werkloosheidsuitkeringen zijn gerechtigd de werknemers die gedurende zoveel halve arbeidsdagen als arbeidsdagen bepaald in de artikelen 118, 120 en 124, uit eigen wil in een dienstbetrekking met verkorte werktijd als bedoeld in artikel 130, § 1, zevende lid, tewerkgesteld zijn.

De artikelen 121, 122 en 125 zijn van toepassing op de halve arbeidsdagen bedoeld in het eerste lid".

\+
\+ \+

In artikel 2, Nederlandse versie, leze men "In artikel 130..." en "Met een volledige dienstbetrekking wordt gelijkgesteld ...".

.../...

Het tweede lid van de nieuwe bepaling die in 1° is vervat, zou beter met het 2° in een nieuwe § 2bis worden ondergebracht. De verwijzing in artikel 1 zou dan evenwel moeten worden aangepast. In de Franse tekst van 2° zou beter worden geschreven : "ne sont octroyées ... que pour les seules journées...".

\+
\+ +

In artikel 3 wordt niet het derde lid bedoeld, maar wel het lid dat ingevolge het koninklijk besluit van 26 januari 1967 het vierde lid is geworden.

\+
\+ +

De tekst van het nieuwe artikel 140bis, dat artikel 4 van het ontwerp in het koninklijk besluit van 20 december 1963 wil invoegen, heeft betrekking op een aantal voorgaande artikelen. Het strookt niet met de door het ontwerp gebruikte techniek, die preciseringen niet onmiddellijk op de aldaar betrokken bepalingen te doen volgen.

De vorm van het derde lid van dit nieuwe artikel is alleszins onaanvaardbaar. Om die tekst ietwat meer leesbaar te maken, wordt de volgende lezing voorgesteld :

"Voor de toepassing van artikel 136, § 1, tweede tot vijfde lid, en § 2, en van artikel 137, tweede lid, op werknemers met verkorte werktijd uit eigen wil, worden halve arbeidsdagen als arbeidsdagen aangezien".

\+
\+ +

.../...

Onder voorbehoud dat de volgende lezing van het nieuwe artikel 143bis, dat artikel 6 van het ontwerp in het koninklijk besluit van 20 december 1963 wil invoegen, de bedoeling van de Regering juist weergeeft, wordt voor deze bepaling het volgende tekstvoorstel gedaan :

"Artikel 143bis.- Wordt een werknemer die uit eigen wil in een dienstbetrekking met verkorte werktijd is tewerkgesteld, werkloos, dan wordt zijn recht op werkloosheidsuitkering tijdens elk dienstjaar gaande van 1 september tot 31 augustus van het volgende jaar beperkt tot beloop van het vierde van het aantal halve arbeidsdagen die in de loop van het vorige dienstjaar zijn geleverd. Met halve arbeidsdagen worden gelijkgesteld halve dagen als bedoeld in artikel 122, met uitzondering van halve dagen die aanleiding hebben gegeven tot uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen".

De vraag moet echter worden gesteld of er voldoende redenen aanwezig zijn om voor het betrokken stelsel het in artikel 143bis bedoelde dienstjaar niet te doen samenvallen met het kalenderjaar 1 januari-31 december.

\+
\+ \+

In het tweede lid van het nieuwe artikel 149bis dat artikel 8 van het ontwerp in het koninklijk besluit van 20 december 1963 wil invoegen, leze men "normale werkverdeling" in plaats van "normale arbeidsverdeling" en "recht op uitkering" in plaats van "recht op een vergoeding".

\+
\+ \+

.../...

Voor de inleidende zin van artikel 10 wordt voorgesteld :

"Artikel 10.-

In artikel 151 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 11 september 1964 en 5 november 1965, wordt ...".

+

+ +

De inleidende zin van artikel 11 ware juister als volgt gesteld :

"Artikel 11.-

In artikel 152 van hetzelfde besluit wordt, tussen het eerste en het tweede lid, een nieuw lid ingevoegd, dat luidt als volgt : ...".

De in artikel 152 in te voegen tekst is ver van duidelijk. Voorgesteld wordt :

"Wanneer het gaat om een werkloze in een dienstbetrekking met verkorte werktijd, bedoeld in artikel 130, § 1, zevende lid, (of, zo de Regering een hierboven gedaan voorstel volgt, "bedoeld in artikel 130, § 2bis"), wordt het aantal van de halfdaagse werkloosheidsuitkeringen verminderd met een eenheid voor elk van de bedoelde halve dagen".

+

+ +

.../...

In artikel 12 zou men wellicht beter kunnen schrijven "toegekend bij werkloosheid in een dienstbetrekking met verkorte werktijd uit eigen wil".

\+
\+ \+

Volgens artikel 13 van het ontwerp, zal het ontworpen besluit uitwerking hebben met ingang van 1 september 1967.

Afgezien van de bezwaren die zouden kunnen worden aangevoerd aangaande de opportuniteit om nieuwe categorieën van werklozen tot het voordeel van werkloosheidsuitkeringen in het verleden toe te laten en dus allerlei administratieve verwikkelingen in het leven te roepen, en waarover het de Regering alleen toekomt te beslissen, is er het probleem of een dergelijke retroactiviteit, juridisch gezien, verantwoord is. Die vraag moet ongetwijfeld ontkennend worden beantwoord. Alleen de wetgever immers is bevoegd om zodanige wijzigingen aan te brengen in de bestaande rechtsverhoudingen dat in de bestaande rechten en verplichtingen van de daarbij betrokken werknemers en instellingen met terugwerkende kracht wordt ingegrepen. Aangezien artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders een dergelijke bevoegdheid aan de Koning niet verleent, mist artikel 13 van het ontwerp rechtsgrond in zover het de ontworpen regeling tot vóór de bekendmaking van het besluit doet terugwerken.

Le projet instaure un régime d'allocations de chômage en faveur des travailleurs part-time qui ont accepté d'être occupés dans un emploi à temps réduit volontaire (par exemple les vendeuses dans les grands magasins qui ne travaillent que les mercredi et vendredi après-midi et le samedi).

Ce nouveau régime constitue une dérogation à la réglementation actuelle, notamment à deux principes qui fondent le régime du chômage :

1° on ne peut, en principe, bénéficier d'allocations de chômage que lorsqu'on est chômeur dans un emploi à temps plein ou dans un emploi y assimilé. Il existe une exception à cette règle : celle des travailleurs qui ont accepté d'être occupés dans un emploi à temps réduit pour échapper au chômage. Le projet y ajoute une nouvelle exception en faveur des travailleurs à temps réduit volontaire. Toutefois, l'assimilation entre les deux séries d'exceptions n'est pas totale.

2° L'allocation de chômage n'est octroyée, en principe, que pour une journée de chômage complète; sauf quelques dérogations, il n'est pas octroyé d'allocation pour une demi-journée de chômage. Le projet prévoit une dérogation à cette règle en faveur des travailleurs part-time.

Compte tenu du court délai dont dispose le Conseil d'Etat, il ne lui est pas possible d'examiner si la réglementation instaurée par le projet en une matière aussi délicate, est totalement satisfaisante sur le plan juridique. En effet, cette réglementation est appelée à modifier profondément la réglementation existante, qui n'a pas été élaborée en vue de semblables situations. Il en résulte

qu'on ne peut se contenter d'une simple lecture du texte du projet : en fait, les nouvelles règles devraient être comparées avec celles de l'arrêté royal du 20 décembre 1963. En outre, il conviendrait d'examiner chaque fois, et particulièrement lorsqu'un doute est possible sur la portée réelle d'une nouvelle disposition, si le texte répond exactement à l'intention du Gouvernement.

Le projet est conçu comme une modification d'articles existants et comme une insertion de nouveaux articles; il aurait été préférable, par souci de clarté, de concevoir le projet comme une réglementation totalement nouvelle, qui aurait formé un ensemble cohérent.

\+

\+ \+

La terminologie utilisée dans le projet pèche par manque d'uniformité.

Alors qu'il est fait usage dans l'article 2, 2°, de l'expression "chômage subi dans un emploi à temps réduit volontaire", c'est l'expression "chômage dans un régime de travail à temps réduit volontaire" qui est utilisée à l'article 6, tandis qu'il est question, à l'article 12, de "chômeurs à temps réduit volontaire". Par ailleurs, l'expression précitée "un régime de travail à temps réduit volontaire",qui est employée notamment dans les articles 6, 9, 10 et 11 du projet, a plusieurs équivalents dans la version néerlandaise. Il est permis de croire qu'une plus grande uniformité dans la terminologie pourrait être réalisée.

.../...

La même notion est exprimée, dans l'article 2, 2°, par les mots "pour les seules journées ou demi-journées habituelles d'occupation", et dans l'article 8 par les mots "pour les jours ou demi-jours habituels d'occupation".

Alors que la terminologie avait été particulièrement soignée dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963, le présent projet, en le modifiant avec aussi peu de souci de l'uniformité de la terminologie, risque de le déparer. Or, il importe d'éviter à tout prix toute disparité, d'autant que l'emploi de la terminologie déjà consacrée par cet arrêté ne peut que profiter à la mise en oeuvre des règles nouvelles , les difficultés d'interprétation s'en trouvant diminuées.

\+

\+ \+

Compte tenu de la forme que le projet donne à la modification, l'intitulé gagnerait à être rédigé ainsi qu'il suit :

"Arrêté royal complétant l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage , en ce qui concerne l'octroi d'allocations de chômage aux travailleurs occupés dans un emploi à temps réduit volontaire".

\+

\+ \+

Afin d'éviter toute confusion concernant la place attribuée à l'article 125bis nouveau, inséré par l'article 1er du projet dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963, il conviendrait d'en rédiger la phrase liminaire dans les termes suivants :

"Dans le titre III, chapitre Ier, section 1ère, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, il est inséré un article 125bis ainsi conçu : ... ".

Il est proposé de rédiger le nouvel article 125bis dans les termes suivants :

"Article 125bis. Sont admis au bénéfice d'allocations de chômage, les travailleurs qui justifient dans un emploi à temps réduit volontaire au sens de l'article 130, § 1er, alinéa 7, d'une occupation pendant autant de demi-journées de travail qu'il y a de journées de travail prévues aux articles 118, 120 et 124.

Les articles 121, 122 et 125 sont applicables aux demi-journées de travail visées à l'alinéa 1er".

\+

\+ +

Dans la version néerlandaise de l'article 2, il conviendrait d'écrire : "In artikel 130 ... " et "Met een volledige dienstbetrekking wordt gelijkgesteld ... ".

L'alinéa 2 de la nouvelle disposition faisant l'objet du 1°, gagnerait à être joint au 2° et à former avec celui-ci un paragraphe 2bis nouveau. La référence figurant dans l'article 1er devrait être modifiée en conséquence. Le texte du 2° gagnerait à être rédigé de la manière suivante : " ... ne sont octroyées ... que pour les seules journées ... ".

\+

\+ +

.../...

L'article 3 vise, non pas l'alinéa 3, mais l'alinéa qui est devenu l'alinéa 4 à la suite de l'arrêté royal du 26 janvier 1967.

\+

\+ +

Le texte du nouvel article 140bis, que l'article 4 du projet tend à insérer dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963, est relatif à un certain nombre d'articles antérieurs. Il n'est guère conforme à la technique du projet de ne pas placer ces précisions immédiatement à la suite des dispositions concernées.

Au surplus, la forme donnée à l'alinéa 3 de ce nouvel article est inadéquate. Le texte gagnerait en clarté s'il était rédigé ainsi qu'il suit :

"Pour l'application de l'article 136, § 1er, alinéas 2 à 9, et § 2, et de l'article 137, alinéa 2, à des travailleurs à temps réduit volontaire, les demi-journées de travail sont considérées comme des journées de travail".

\+

\+ +

La rédaction suivante est proposée pour l'article 143bis, que l'article 6 du projet tend à insérer dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963; le Gouvernement appréciera si elle reflète correctement ses intentions :

.../...

"Article 143bis. En cas de chômage d'un travailleur occupé dans un emploi à temps réduit volontaire, le bénéfice des allocations de chômage est limité, au cours de chaque exercice s'étendant du 1er septembre au 31 août de l'année suivante, à concurrence du quart du nombre de demi-journées de travail prestées au cours de l'exercice précédent. Sont assimilées à des demi-journées de travail, les demi-journées visées à l'article 122, à l'exception des demi-journées qui ont donné lieu au paiement d'allocations de chômage".

Il y a lieu toutefois de se demander s'il existe des raisons suffisantes pour ne pas faire coïncider dans le régime en cause l'exercice prévu à l'article 143bis avec l'année civile (1er janvier - 31 décembre).

\+

\+ +

Dans l'alinéa 2 du nouvel article 149bis - que l'article 8 du projet tend à insérer dans l'arrêté royal du 20 décembre 1963 -, il conviendrait de remplacer les mots "distribution normale du travail" par "répartition normale du travail".

\+

\+ +

La phrase liminaire de l'article 10 devrait être rédigée ainsi qu'il suit :

"Article 10.-

Dans l'article 151 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 11 septembre 1964 et 5 novembre 1965, la disposition suivante est insérée entre les alinéas 3 et 4 : ... ".

\+

\+ +

.../...

La phrase liminaire de l'article 11, version néerlandaise, devrait être rédigée ainsi qu'il suit :

"Artikel 11.-

In artikel 152 van hetzelfde besluit wordt, tussen het eerste en het tweede lid, een nieuw lid ingevoegd, dat luidt als volgt : ...".

Le texte à insérer dans l'article 152 pèche par manque de clarté. Il est proposé de le rédiger ainsi qu'il suit :

"En cas de chômage d'un travailleur occupé dans un emploi à temps réduit volontaire au sens de l'article 130, § 1er, alinéa 7 (ou bien : "au sens de l'article 130, § 2bis", si le Gouvernement adopte la proposition faite ci-dessus), le nombre des allocations de chômage relatives à des demi-journées est réduit d'une unité pour chacune des demi-journées visées".

\+

\+ +

Dans l'article 12, il serait sans doute préférable d'écrire : "Les allocations octroyées à un travailleur occupé dans un emploi à temps réduit volontaire, sont calculées ... ".

\+

\+ +

Aux termes de son article 13, l'arrêté en projet produit ses effets le 1er septembre 1967.

.../...

Indépendamment des objections touchant l'opportunité d'admettre, pour le passé, des catégories nouvelles de chômeurs au bénéfice des allocations de chômage, avec le risque de multiplier les complications administratives - opportunité dont le Gouvernement est seul juge -, se pose la question de savoir si pareille rétroactivité se justifie en droit. La réponse ne saurait être que négative. En effet, seul le législateur a le pouvoir d'apporter aux rapports juridiques existants des modifications telles que les droits et obligations des travailleurs et organismes intéressés s'en trouveraient rétroactivement affectés . L'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs n'octroyant pas un tel pouvoir au Roi, l'article 13 du projet est dénué de fondement légal dans la mesure où il fait rétroagir la réglementation envisagée à une date antérieure à sa publication.

ɜ kamer was samengesteld uit

ɜ Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
ɜssieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS, conseillers d'Etat,

J. DE MEYER, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W. VEROUGSTRAETE, assessoren de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen ɜ Nederlandse en de Franse tekst ɜrd nagezien onder toezicht van ɜ H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht ɔor de H. O. DE LEYE, substituut-ɹditeur-generaal.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.