

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 41.659/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 41.659/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 november 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van artikel 15 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheids-reglementering", heeft op 30 november 2006 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 13 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'article 15 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage", a donné le 30 novembre 2006 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Artikel 15 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering bepaalt dat arbeidsdagen waarvoor onvoldoende loon werd uitbetaald, toch in aanmerking worden genomen voor de berekening van de werkloosheidsvergoeding wanneer de werkgever bewijst dat de werkgever het aanvullend loon heeft uitbetaald en de bijdragen voor de sociale zekerheid, met inbegrip van de sector werkloosheid, heeft ingehouden.

Met het ontwerp wordt voornoemd artikel 15 aangevuld met een bepaling die ertoe strekt de hiervoor bedoelde arbeidsdagen ook in aanmerking te nemen wanneer de werknemer het bewijs levert dat hij al het mogelijke heeft gedaan om de betaling van het aanvullend loon te bekomen, doch waarbij deze betaling niet kon plaatshebben, onder meer in een aantal in het ontwerp omschreven omstandigheden.

2. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond gezocht, enerzijds, in artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en, anderzijds, in artikel 37, § 1, derde lid, 3/, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Laatstgenoemde bepaling bestaat thans enkel in ontwerpvorm ¹. Het is bijgevolg slechts onder het voorbehoud dat die bepaling ook daadwerkelijk in die vorm tot stand zal komen dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond voorhanden is in de in de aanhef van het ontwerp vermelde bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 en van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

⁽¹⁾ Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van artikel 37 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden advies 41.658/1 heeft gegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Aan het einde van het ontworpen artikel 15, laatste lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 schrijve men in de Nederlandse tekst:

"In afwijking van het vorige lid komen de bewuste arbeidsdagen eveneens in aanmerking met uitwerking op de datum van de uitkeringsaanvraag, als de werkgever bewijst dat hij al het mogelijke gedaan heeft om uitbetaling van het aanvullend loon te verkrijgen, doch dat die uitbetaling niet is kunnen geschieden onder meer doordat verjaring is ingetreden, doordat de werkgever niet meer bereikbaar is of onvermogen, of doordat het Fonds tot vergoeding van in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers niet tegemoet kan komen of niet langer tegemoet kan komen omdat de grensbedragen ten belope waarvan het fonds tegemoetkomt, bereikt zijn".

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de ontworpen regeling uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2006.

Er dient in dat verband te worden aan herinnerd dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de ontworpen regeling kan worden ingepast in één van de hiervoor opgesomde gevallen, kan de retroactiviteit ervan worden aanvaard.

Zo weliswaar kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling ertoe strekt om een nieuw voordeel toe te kennen in de vorm van een bijkomende mogelijkheid om bepaalde arbeidsdagen te regulariseren met het oog op de berekening

.../...

van de werkloosheidsvergoeding, - in welk geval de retroactiviteit in beginsel kan worden aanvaard -, moet echter tegelijk worden vastgesteld dat uit de ontworpen regeling niet kan worden afgeleid dat dit voordeel, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, ook zal worden toegekend aan diegenen die met ingang van 1 januari 2006 rechten hadden kunnen putten uit de thans ontworpen regeling en waarvoor intussen reeds een beslissing omtrent de hoegrootheid van de werkloosheidsvergoeding is genomen. De terugwerkende kracht van de ontworpen regeling kan bijgevolg enkel doorgang vinden in zoverre zij gepaard gaat met een herziening van de beslissingen welke sinds 1 januari 2006 in dat verband zijn genomen, waarbij de rechten welke sinds die datum kunnen ontstaan uit de thans ontworpen regeling alsnog worden gehonoreerd.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'article 15 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage dispose que les journées de travail pour lesquelles une rémunération insuffisante a été payée entrent néanmoins en ligne de compte pour le calcul de l'allocation de chômage si le travailleur apporte la preuve que l'employeur lui a versé effectivement les compléments de salaires et a retenu les cotisations pour la sécurité sociale, y compris celles pour le secteur chômage.

Le projet complète l'article 15 par une disposition visant à prendre également en considération les journées de travail visées ci-dessus si le travailleur apporte la preuve qu'il a fait tout ce qui était possible pour obtenir le paiement des compléments de salaire mais que ce paiement n'a pu se faire, notamment dans un certain nombre de circonstances définies dans le projet.

2. Aux termes du préambule du projet, les dispositions en projet tirent leur fondement juridique, d'une part, de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et, d'autre part, de l'article 37, § 1^{er}, alinéa 3, 3/, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Cette dernière disposition n'existe toutefois qu'à l'état de projet ¹ à l'heure actuelle. C'est dès lors uniquement sous réserve que cette disposition soit effectivement adoptée sous cette forme que l'arrêté en projet trouvera par conséquent un fondement juridique dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, mentionnées au préambule du projet.

⁽¹⁾ Projet d'arrêté royal modifiant l'article 37 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu ce jour l'avis 41.658/1.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

À la fin de l'article 15, dernier alinéa, en projet de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, on écrira dans le texte néerlandais:

"In afwijking van het vorige lid komen de bewuste werkdagen eveneens in aanmerking met uitwerking op de datum van de uitkeringsaanvraag, als de werkgever bewijst dat hij al het mogelijke gedaan heeft om uitbetaling van het aanvullend loon te verkrijgen, doch dat die uitbetaling niet is kunnen geschieden onder meer doordat verjaring is ingetreden, doordat de werkgever niet meer bereikbaar is of onvermogen, of doordat het Fonds tot vergoeding van in geval van sluiting van ondernemingen ontslagen werknemers niet tegemoet kan komen of niet langer tegemoet kan komen omdat de grensbedragen ten belope waarvan het fonds tegemoetkomt, bereikt zijn".

Article 2

L'article 2 du projet dispose que la réglementation en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2006.

Il convient de rappeler à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité ne peut se justifier que si l'arrêté en projet peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées ci-dessus.

S'il peut être admis que le texte en projet vise à accorder un nouvel avantage sous la forme d'une possibilité supplémentaire de régulariser certaines journées de travail en vue du calcul de l'allocation de chômage - auquel cas la rétroactivité peut en principe être admise - force est toutefois de constater en même

.../...

temps qu'il ne peut être s'inférer du texte en projet que cet avantage, dans le respect du principe d'égalité, sera également accordé à ceux qui, à compter du 1^{er} janvier 2006, avaient pu tirer des droits du régime actuellement en projet et pour lesquels entre-temps une décision relative au montant de l'allocation de chômage a déjà été prise. La rétroactivité de la disposition en projet ne peut par conséquent être admise que dans la mesure où elle s'accompagne d'une révision des décisions qui ont été prises à ce sujet depuis le 1^{er} janvier 2006, étant entendu que les droits qui pourront naître depuis cette date en vertu de la disposition actuellement en projet, seront encore honorés.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,
conseillers d'État,

A. SPRUYT,
M. TISON,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

G. VERBERCKMOES,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door
de H. B. STEEN, auditeur.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN,
auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. W. VAN VAERENBERGH.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME