

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.751/1
VAN 21 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 19 december 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’, heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.751/1
DU 21 DÉCEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 19 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage’, a donné l'avis suivant:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

“dat België in het kader van zijn nationaal hervormingsprogramma beloofd heeft om in 2020 een werkzaamheidsgraad van 73,2% te bereiken; dat bijgevolg een relanceprogramma moet worden opgestart dat de tewerkstelling, vooral die van jongeren moet bevorderen; dat in het regeerakkoord onder meer beslist werd, teneinde een snellere inschakeling op de arbeidsmarkt te bevorderen en de jongeren beter te begeleiden; om de wachttijd om te zetten in een beroepsomschakelingstijd en wachttuitkeringen in inschakelingsuitkeringen; dat tevens in het kader van de begrotingsinspanningen die door België moeten geleverd worden deze structurele maatregelen een bijdrage leveren tot het behalen van het vooropgestelde begrotingsobjectief; dat om die redenen het nieuwe stelsel zo snel mogelijk en dit al vanaf 1 januari 2012 uitgevoerd moet worden”.

*
* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

De wachttijd en de wachttuitkering voor schoolverlaters worden omgevormd tot respectievelijk een beroepsinschakelingstijd en een inschakelingsuitkering. De beroepsinschakelingstijd wordt beperkt en wordt, ongeacht de leeftijd van de werkloze, vastgesteld op 310 dagen. De duur van de toekenning van de inschakelingsuitkering wordt

beperkt tot drie jaar, terwijl die toekenning aan strengere voorwaarden wordt onderworpen dan bij de wachtuitkering het geval was.¹

Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling op 1 januari 2012 in werking treedt.² Het ontwerp bevat een overgangsregeling.

4. De ontworpen wijzigingen kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, dat bepaalt dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de door de Koning te bepalen voorwaarden, onder meer als taak heeft “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”.

ALGEMENE OPMERKING

5. Opdat alle onderdelen van de ontworpen regeling volledig uitwerking zouden kunnen krijgen, dient ook het tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten gesloten samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 ‘betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen’ te worden aangepast. Naar het zeggen van de gemachtigde zal dat effectief gebeuren en werd trouwens bij de redactie van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit van dergelijke aanpassing uitgegaan. Hij verduidelijkte in dat verband onder meer het volgende:

“Aangezien enerzijds de continuïteit van de sociale zekerheidsregeling gegarandeerd moet worden en anderzijds op korte termijn besparingen moeten worden gerealiseerd, werd het ontwerp op die wijze opgesteld dat het rekening houdt met de mogelijke gevolgen van een later te sluiten samenwerkingsakkoord, zonder evenwel de subjectieve rechten direct afhankelijk te stellen van voorwaarden die slechts kunnen vervuld worden na het in werking treden van een samenwerkingsakkoord en zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de gewestinstellingen. Om die reden wordt in art. 36, § 2, 2° en in § 2, 2°, b en f van het KB van 25.11.1991 (art. 2 van het ontwerp) melding gemaakt van een individueel inschakelingsproject aangeboden door de

¹ Onder meer op het vlak van het zoekgedrag van de werkloze en diens medewerking aan individuele inschakelingsprojecten.

² Enkel met betrekking tot de wijziging die artikel 7, B), van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 59*quinquies*, § 6, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (strengere negatieve evaluatie van het zoekgedrag naar werk) is in een andere datum van inwerkingtreding voorzien (zie artikel 19 van het ontwerp).

Rijksdienst of door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Deze formulering

- doet geen afbreuk aan de subjectieve rechten van de jongeren. Zolang de regeling niet operationeel is, kan geen project worden aangeboden en geldt de voorwaarde niet;
- doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Gewesten, aangezien de in de tekst opgenomen verwijzing naar de Gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling begrepen moet worden als een verwijzing naar bevoegdheden die hun werden toegewezen, en dus geen bijkomende taken oplegt.

Om die reden wordt de inwerkingtreding van de verstrenging van de negatieve evaluatie voorzien bij art. 59*quinquies*, § 6, eerste lid (art. 7, B van het ontwerp) uitgesteld.”³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 9

6. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 63, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt in de Nederlandse tekst melding gemaakt van “de gebeurtenissen, ongeacht hun duurtijd, bedoeld in artikel 116, § 2”. De Franse tekst heeft het over “des événements, quelle que soit leur durée, visés à l’article 116”. Ter wille van de rechtszekerheid dienen beide teksten beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 18

7. De verwijzing naar “artikel 24, § 2, vierde lid, 1°, van het voormeld koninklijk besluit”, aan het einde van artikel 18, tweede lid, van het ontwerp, is niet correct. Artikel 24, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bestaat immers slechts uit één lid. De tekst van het ontwerp dient op dat punt te worden aangepast.

³ Op een gelijkaardige wijze heeft de gemachtigde verduidelijkt waarom is geopteerd voor de formulering die voorkomt in het ontworpen artikel 36, § 2, 2°, f), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 2, O), van het ontwerp).

Artikel 19

8. Ter wille van de rechtszekerheid dient de datum van inwerkingtreding van een regeling gemakkelijk te kunnen worden bepaald en moet een duidelijke formulering worden gebruikt die geen twijfel kan laten bestaan omtrent de precieze datum van inwerkingtreding.⁴

Voor het vaststellen van de datum van inwerkingtreding van artikel 7, B), van het ontwerp, worden evenwel dermate algemene bewoordingen gebruikt dat die datum niet met de vereiste duidelijkheid en rechtszekerheid uit artikel 19 van het ontwerp valt af te leiden. Overeenkomstig die bepaling zal artikel 7, B), van het ontwerp immers in werking treden “op de door Ons te bepalen datum van inwerkingtreding van de aanpassing van de regeling van activering van het zoekgedrag naar werk ingevolge het regeerakkoord”.

Beter ware het om in artikel 19 van het ontwerp te vermelden dat het voornoemde artikel 7, B), in werking treedt op een door de Koning te bepalen datum.

⁴ *Handleiding Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, 2008, nr. 152.1, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

“dat België in het kader van zijn nationaal hervormingsprogramma beloofd heeft om in 2020 een werkzaamheidsgraad van 73,2% te bereiken; dat bijgevolg een relanceprogramma moet worden opgestart dat de tewerkstelling, vooral die van jongeren moet bevorderen; dat in het regeerakkoord onder meer beslist werd, teneinde een snellere inschakeling op de arbeidsmarkt te bevorderen en de jongeren beter te begeleiden; om de wachttijd om te zetten in een beroepsomschakelingstijd en wachttuitkeringen in inschakelingsuitkeringen; dat tevens in het kader van de begrotingsinspanningen die door België moeten geleverd worden deze structurele maatregelen een bijdrage leveren tot het behalen van het vooropgestelde begrotingsobjectief; dat om die redenen het nieuwe stelsel zo snel mogelijk en dit al vanaf 1 januari 2012 uitgevoerd moet worden”.

*

* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à apporter des modifications à diverses dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ‘portant réglementation du chômage’.

Le stage d'attente et l'allocation d'attente pour les jeunes qui quittent l'école sont transformés respectivement en un stage d'insertion professionnelle et en une allocation d'insertion. Le stage d'insertion professionnelle est réduit et est fixé à 310 jours, indépendamment de l'âge du chômeur. La durée de l'octroi de l'allocation d'insertion est limitée

à trois ans, tandis que les conditions de cet octroi sont plus sévères que celles auxquelles était soumise l'allocation d'attente ⁵.

Le texte en projet doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012 ⁶. Le projet comporte un régime transitoire.

4. On peut considérer que les modifications en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', qui dispose que, dans les conditions que le Roi détermine, l'Office national de l'emploi a notamment pour mission « 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 ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Pour que tous les éléments du texte en projet puissent pleinement sortir leurs effets, il faut également adapter l'accord de coopération du 30 avril 2004 'relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs' conclu entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés. Selon le délégué, il en sera en effet ainsi et cette adaptation a d'ailleurs servi de base à la rédaction du projet d'arrêté royal actuellement à l'examen. À cet égard, il a notamment précisé ce qui suit:

“Aangezien enerzijds de continuïteit van de sociale zekerheidsregeling gegarandeerd moet worden en anderzijds op korte termijn besparingen moeten worden gerealiseerd, werd het ontwerp op die wijze opgesteld dat het rekening houdt met de mogelijke gevolgen van een later te sluiten samenwerkingsakkoord, zonder evenwel de subjectieve rechten direct afhankelijk te stellen van voorwaarden die slechts kunnen vervuld worden na het in werking treden van een samenwerkingsakkoord en zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de gewestinstellingen. Om die reden wordt in art. 36, § 2, 2^o en in § 2, 2^o, b en f van het KB van 25.11.1991 (art. 2 van het ontwerp) melding gemaakt van een individueel inschakelingsproject aangeboden door de Rijksdienst of door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Deze formulering

⁵ Notamment au regard du comportement de recherche d'emploi du chômeur et de la manière dont il collabore à des projets d'insertion individuels.

⁶ Une date d'entrée en vigueur différente (voir l'article 19 du projet) n'est prévue que pour la modification que l'article 7, B), du projet vise à apporter à l'article 59*quinquies*, § 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (évaluation négative plus stricte du comportement de recherche d'emploi).

- doet geen afbreuk aan de subjectieve rechten van de jongeren. Zolang de regeling niet operationeel is, kan geen project worden aangeboden en geldt de voorwaarde niet;
- doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van de Gewesten, aangezien de in de tekst opgenomen verwijzing naar de Gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling begrepen moet worden als een verwijzing naar bevoegdheden die hun werden toegewezen, en dus geen bijkomende taken oplegt.

Om die reden wordt de inwerkingtreding van de verstrenging van de negatieve evaluatie voorzien bij art. 59quinquies, § 6, eerste lid (art. 7, B van het ontwerp) uitgesteld.”⁷.

EXAMEN DU TEXTE

Article 9

6. Le texte français de la phrase introductive de l'article 63, § 2, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, fait mention de « des événements, quelle que soit leur durée, visés à l'article 116 ». Le texte néerlandais fait état « de gebeurtenissen, ongeacht hun duurtijd, bedoeld in artikel 116, § 2 ». La sécurité juridique requiert que les deux textes coïncident mieux.

Article 18

7. La référence à « l'article 24, § 2, alinéa 4, 1°, de l'arrêté royal précité », figurant à la fin de l'article 18, alinéa 2, du projet n'est pas correcte. L'article 24, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne comporte en effet qu'un seul alinéa. Le texte du projet doit être adapté sur ce point.

⁷ Le délégué a aussi expliqué de la même manière l'origine de la formulation figurant dans l'article 36, § 2, 2°, f), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 2, O), du projet).

Article 19

8. La sécurité juridique commande que la date d'entrée en vigueur d'un acte réglementaire soit facilement déterminable et qu'on utilise une formulation précise qui n'engendre pas le moindre doute quant à l'identification exacte de la date⁸.

Les termes utilisés pour fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 7, B), du projet, sont toutefois à ce point généraux que l'article 19 du projet ne permet pas de déterminer cette date avec la précision et la sécurité juridique requises. Conformément à cette disposition, l'article 7, B), du projet entrera en effet en vigueur « à la date, fixée par Nous, de l'entrée en vigueur de l'adaptation du régime d'activation du comportement de recherche d'emploi à la suite de l'accord de gouvernement ».

Il eût mieux valu mentionner à l'article 19 du projet que l'article 7, B), précité entrerait en vigueur à une date à déterminer par le Roi.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Bruxelles, 2008, n° 152.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

M. RIGAUX,

Mevrouw G. VERBERCKMOES,
Madame

Het verslag werd uitgebracht door
de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-
afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van
de Heer J. BAERT.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

G. VERBERCKMOES

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

assessor van de afdeling Wetgeving,
assesseur de la section de législation,

griffier,
greffier.

Le rapport a été présenté par
Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur
chef de section.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version française a été
vérifiée sous le contrôle de
Monsieur J. BAERT.

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

M. VAN DAMME