



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.312/1
van 22 november 2012

avis 52.312/1
du 22 novembre 2012

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 70, 111, 114, 127, 129*bis* en 129*ter* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, en tot intrekking van artikel 4 van het koninklijk besluit van 6 september 2012 tot wijziging van de artikelen 53, 56, 58, 70, 133 en 151 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 70, 111, 114, 127, 129*bis* et 129*ter* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, et retirant l'article 4 de l'arrêté royal du 6 septembre 2012 modifiant les articles 53, 56, 58, 70, 133 et 151 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'

Op 30 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 70, 111, 114, 127, 129*bis* en 129*ter* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, en tot intrekking van artikel 4 van het koninklijk besluit van 6 september 2012 tot wijziging van de artikelen 53, 56, 58, 70, 133 en 151 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 november 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 november 2012.

*

Le 30 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 70, 111, 114, 127, 129*bis* et 129*ter* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, et retirant l'article 4 de l'arrêté royal du 6 septembre 2012 modifiant les articles 53, 56, 58, 70, 133 et 151 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 novembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 novembre 2012.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. De wijzigingen die het om advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ zijn deels inhoudelijk en deel louter vormelijk van aard. De ontworpen wijzigingen zijn van drieërlei aard.

1.1. Artikel 70 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 werd vanaf 9 augustus 2012 vervangen bij het koninklijk besluit van 20 juli 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’. Artikel 70 van hetzelfde koninklijk besluit van 25 november 1991 werd vanaf 1 november 2012 andermaal gewijzigd door artikel 4 van het koninklijk besluit van 6 september 2012 ‘tot wijziging van de artikelen 53, 56, 58, 70, 133 en 151 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’. Deze laatste wijziging gebeurde evenwel op een onvolkomen wijze in die zin dat in artikel 4 van het koninklijk besluit van 6 september 2012 geen rekening is gehouden met de paragraafsgewijze indeling van het voornoemde artikel 70 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe deze onvolkomenheid in de regelgeving te verhelpen door, enerzijds, artikel 4 van het koninklijk besluit van 6 september 2012 in te trekken (artikel 8 van het ontwerp) en, anderzijds, het bepaalde in het voornoemde artikel 4 over te nemen en in artikel 70 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 in te schrijven, rekening houdend met de indeling in paragrafen van dat artikel (artikel 1 van het ontwerp).

1.2. De artikelen 2 tot 4 van het ontwerp bevatten een aantal correcties van hoofdzakelijk technische aard die noodzakelijk zijn geworden als gevolg van de wijzigingen die vanaf 1 november 2012 werden aangebracht in het koninklijk besluit van 25 november 1991 door het koninklijk besluit van 23 juli 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 2011 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’.¹

1.3. De artikelen 5 tot 7 van het ontwerp strekken ertoe om de regeling die inzake de werkhervattingstoeslag is vervat in de artikelen 129bis tot 129quater van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te wijzigen. Vanaf 1 september 2012 werd immers de leeftijdsvoorwaarde voor de anciënniteitstoeslag op 55 jaar gebracht², terwijl het de bedoeling is dat de leeftijdsvoorwaarde voor de werkhervattingstoeslag op 50 jaar behouden blijft. In de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp worden derhalve de voorwaarden voor de werkhervattingstoeslag losgekoppeld van deze voor de anciënniteitstoeslag.

¹ Zo bevatten bijvoorbeeld het derde en het vierde lid van artikel 111 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 een identieke tekst en strekt artikel 2 van het ontwerp ertoe om het vierde lid van het voornoemde artikel 111 op te heffen.

² Koninklijk besluit van 20 juli 2012 ‘tot wijziging van artikel 126 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering tot aanpassing van de anciënniteitstoeslag’.

2. Het merendeel van de bepalingen van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’. Wat de bepalingen van het ontwerp betreft die betrekking hebben op de werkhervattingstoeslag moet ook artikel 7, § 1, derde lid, p), van dezelfde besluitwet worden geacht rechtsgrond te bieden.

VORMVEREISTEN

3. In de adviesaanvraag wordt vermeld dat “er ter verduidelijking of ter verbetering, volledig technische aanpassingen [worden] aangebracht aan reeds eerder verschenen besluiten die geen enkele inhoudelijke wijzigingen aanbrengen (artikelen 1, 2, 3, 4 en 8)” en dat “er geen bijkomende stappen [werden] gezet wat adviezen en akkoorden betreft vermits het louter technische aanpassingen betreft aan bepalingen die vroeger reeds de nodige adviezen en akkoorden ontvingen”.

Afgezien van de vraag of alle van de beoogde bepalingen van het ontwerp effectief kunnen worden beschouwd als louter “verduidelijkend”, “verbeterend” of “volledig technisch” van aard³, moet worden opgemerkt dat de vormelijke of technische aard van wijzigingen niet impliceert dat de daaromtrent voorgeschreven vormvereisten niet dienen te worden nagekomen. Het volstaat derhalve niet om, zoals in de adviesaanvraag gebeurt, te verwijzen naar vroeger ingewonnen adviezen en akkoorden. Deze laatste moeten integendeel opnieuw worden gevraagd met betrekking tot de ontworpen wijzigingen, ook al zijn deze voornamelijk louter vormelijk of technisch van aard.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Mede rekening houdend met hetgeen over de rechtsgrond is opgemerkt, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

“Gelet op de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, artikel 7, § 1, derde lid, i), vervangen bij de wet van 14 februari 1961, en p), ingevoegd bij de wet van 30 december 2001 en gewijzigd bij de wetten van 23 december 2005 en 24 juli 2008;”.

5. De data, vermeld in het derde lid van de aanhef van het ontwerp, dienen uiteraard dezelfde te zijn in zowel de Nederlandse als de Franse tekst. Nu is dat niet het geval aangezien in de Nederlandse tekst melding wordt gemaakt van de datum van 21 juni 2012, en in de Franse tekst van de datum van 1 juni 2012. De correcte datum is die van 21 juni 2012.

³ Die vraag kan bijvoorbeeld worden opgeworpen ten aanzien van de in artikel 3 van het ontwerp bedoelde gelijkstelling.

Artikel 1

6. Omwille van de samenhang die bestaat tussen de artikelen 1 en 8 van het ontwerp (zie de verduidelijking onder 1.1), zouden de duidelijkheid en de begrijpelijkheid van de ontworpen regeling ermee zijn gebaat indien de bepaling tot intrekking van artikel 4 van het koninklijk besluit van 6 september 2012 (artikel 8) onmiddellijk zou voorafgaan aan artikel 1 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd.

Artikel 6

7. In het ontworpen artikel 129bis, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 6, 1°), van het ontwerp), wordt melding gemaakt van “de verhoogde werkloosheidsuitkering bedoeld in artikel 126”. In artikel 126 van het voornoemde koninklijk besluit wordt evenwel van een “anciënniteitstoeslag” (complément d’ancienneté) melding gemaakt. Het verdient aanbeveling om de terminologie in de ontworpen bepaling af te stemmen op die van artikel 126 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 waar naar wordt verwezen. Men vervange derhalve de woorden “verhoogde werkloosheidsuitkering” door het woord “anciënniteitstoeslag”.

Artikel 7

8. Bij artikel 7, 1°), van het ontwerp moet dezelfde opmerking worden gemaakt als opmerking 7.

9. In de Nederlandse tekst moet het ontworpen artikel 129ter, § 1, tweede lid, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 7, 3°), van het ontwerp), uiteraard aanvangen als volgt: “de werknemer geniet geen bedrijfstoeslag toegekend ...”.

Artikel 8

10. Het bepaalde in artikel 8 dient aan het huidige artikel 1 van het ontwerp vooraf te gaan (zie opmerking 6).

Artikel 9

11. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, dient de inwerkingtreding van de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp, betreffende de werkhervattingstoeslag, te worden afgestemd op die van het reeds genoemde koninklijk besluit van 20 juli 2012, dat op 1 september 2012 in werking is getreden. De redactie van artikel 9 van het ontwerp moet bijgevolg worden aangepast aangezien er nu uit volgt dat de in de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp vervatte regeling uitwerking heeft met ingang van 1 juli 2012. Deze laatste datum moet derhalve worden vervangen door die van 1 september 2012.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Les modifications que le projet soumis pour avis entend apporter à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' portent en partie sur le contenu et en partie sur la forme uniquement. Les modifications en projet sont de trois ordres.

1.1. L'article 70 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a été remplacé le 9 août 2012 par l'arrêté royal du 20 juillet 2012 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'. L'article 70 de ce même arrêté royal du 25 novembre 1991 a une nouvelle fois été modifié le 1^{er} novembre 2012 par l'article 4 de l'arrêté royal du 6 septembre 2012 'modifiant les articles 53, 56, 58, 70, 133 et 151 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'. Cette dernière modification est toutefois intervenue de manière incomplète en ce sens que l'article 4 de l'arrêté royal du 6 septembre 2012, n'a pas tenu compte de la division en paragraphes de l'article 70 précité de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Le projet soumis pour avis a pour objet de remédier à cette lacune, d'une part en rapportant l'article 4 de l'arrêté royal du 6 septembre 2012 (article 8 du projet), et d'autre part en reproduisant les dispositions de l'article 4 précité à l'article 70 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en tenant compte de la division en paragraphes de cet article (article 1^{er} du projet).

1.2. Les articles 2 à 4 du projet comportent un certain nombre de corrections d'ordre essentiellement technique rendues nécessaires par les modifications apportées, à partir du 1^{er} novembre 2012, à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 par l'arrêté royal du 23 juillet 2012 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36^{ter}, 36^{quater}, 36^{sexies}, 40, 59^{quinquies}, 59^{sexies}, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131^{septies} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage'¹.

1.3. Les articles 5 à 7 du projet visent à modifier le régime relatif au complément de reprise du travail prévu par les articles 129^{bis} à 129^{quater} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

¹ Ainsi, les alinéas 3 et 4 de l'article 111 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comportent, par exemple, un texte identique et l'article 2 du projet vise à supprimer l'alinéa 4 de l'article 111 précité.

À partir du 1^{er} septembre 2012, la condition d'âge pour le complément d'ancienneté est portée à 55 ans², alors que l'intention est de maintenir à 50 ans la condition d'âge pour le complément de reprise du travail. Aux articles 5 à 7 du projet, les conditions pour le complément de reprise du travail sont par conséquent dissociées de celles arrêtées pour le complément d'ancienneté.

2. La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'. S'agissant des dispositions du projet relatives au complément de reprise du travail, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), du même arrêté-loi doit également être réputé procurer un fondement juridique.

FORMALITÉS

3. La demande d'avis précise que « er ter verduidelijking of ter verbetering, volledig technische aanpassingen [worden] aangebracht aan reeds eerder verschenen besluiten die geen enkele inhoudelijke wijzigingen aanbrengen (artikelen 1, 2, 3, 4 en 8) » et que « er geen bijkomende stappen [werden] gezet wat adviezen en akkoorden betreft vermits het louter technische aanpassingen betreft aan bepalingen die vroeger reeds de nodige adviezen en akkoorden ontvingen ».

Indépendamment de la question de savoir si toutes les dispositions visées du projet peuvent effectivement être considérées comme étant de nature purement « explicative », « rectificative » ou « technique »³, il y a lieu de faire remarquer que la nature formelle ou technique de modifications n'implique pas que les formalités prescrites à cet égard ne doivent pas être respectées. Il ne suffit dès lors pas, comme tel est le cas dans la demande d'avis, de renvoyer à des avis et accords recueillis précédemment. Ces derniers doivent au contraire être à nouveau demandés en ce qui concerne les modifications en projet, même si elles sont essentiellement d'ordre purement formel ou technique.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Compte tenu notamment des observations formulées sur le fondement juridique, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), remplacé par la loi du 14 février 1961, et p), inséré par la loi du 30 décembre 2001 et modifié par les lois du 23 décembre 2005 et du 24 juillet 2008; ».

² Arrêté royal du 20 juillet 2012 'modifiant l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage adaptant le complément d'ancienneté'.

³ Cette question peut par exemple être posée pour l'assimilation visée à l'article 3 du projet.

5. Les dates mentionnées au troisième alinéa du préambule du projet doivent évidemment être identiques dans le texte français et dans le texte néerlandais. Ce n'est actuellement pas le cas étant donné que le texte français fait état de la date du 1^{er} juin 2012, alors que le texte néerlandais mentionne celle du 21 juin 2012. La date correcte est celle du 21 juin 2012.

Article 1^{er}

6. Eu égard à l'articulation des articles 1^{er} et 8 du projet (voir l'explication sous le point 1.1), la réglementation en projet gagnerait en clarté et en intelligibilité si la disposition rapportant l'article 4 de l'arrêté royal du 6 septembre 2012 (article 8) précédait directement l'article 1^{er} du projet, tel qu'il a été soumis pour avis.

Article 6

7. L'article 129*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 6, 1^o), du projet), fait état de « l'allocation de chômage majorée visée à l'article 126 ». Toutefois, l'article 126 de l'arrêté royal précité mentionne un « complément d'ancienneté » (*anciënniteitstoelage*). Il est recommandé d'aligner la terminologie de la disposition en projet sur celle de l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 auquel il est fait référence. On remplacera par conséquent les mots « allocation de chômage majorée » par les mots « complément d'ancienneté ».

Article 7

8. L'observation faite au point 7 s'applique à l'article 7, 1^o), du projet.

9. Dans le texte néerlandais, l'article 129*ter*, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 7, 3^o), du projet), doit évidemment commencer comme suit : « *de werknemer geniet geen bedrijfstoelage toegekend...* ».

Article 8

10. Les dispositions énoncées à l'article 8 doivent précéder l'actuel article 1^{er} du projet (voir observation sous le point 6).

Article 9

11. Comme l'a confirmé le délégué, l'entrée en vigueur des articles 5 à 7 du projet, relatifs au complément de reprise du travail, doit être alignée sur celle de l'arrêté royal du 20 juillet 2012 précité, qui est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2012. La rédaction de l'article 9 du projet doit par conséquent être adaptée, étant donné qu'il en découle à présent que le régime prévu par les articles 5 à 7 du projet produit ses effets le 1^{er} juillet 2012. Cette dernière date doit dès lors être remplacée par celle du 1^{er} septembre 2012.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME