



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.810/1
van 14 mei 2014

avis 55.810/1
du 14 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van de artikelen 27,
36, 51, 52bis, 59bis, 59bis/1, 59ter,
59ter/1, 59quater, 59quater/1,
59quater/2, 59quater/3,
59quinquies, 59quinquies/1,
59quinquies/2, 59sexies, 59septies,
59octies, 59nonies, 70 en 94 van
het koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende de
werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
les articles 27, 36, 51, 52bis, 59bis,
59bis/1, 59ter, 59ter/1, 59quater,
59quater/1, 59quater/2,
59quater/3, 59quinquies,
59quinquies/1, 59quinquies/2,
59sexies, 59septies, 59octies,
59nonies, 70 et 94 de l'arrêté royal
du 25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage'

Op 20 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 14 mei 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 27, 36, 51, 52bis, 59bis, 59bis/1, 59ter, 59ter/1, 59quater, 59quater/1, 59quater/2, 59quater/3, 59quinquies, 59quinquies/1, 59quinquies/2, 59sexies, 59septies, 59octies, 59nonies, 70 en 94 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 april 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 mei 2014.

*

Le 20 mars 2014, 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, prorogé jusqu'au 14 mai 2014, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 27, 36, 51, 52bis, 59bis, 59bis/1, 59ter, 59ter/1, 59quater, 59quater/1, 59quater/2, 59quater/3, 59quinquies, 59quinquies/1, 59quinquies/2, 59sexies, 59septies, 59octies, 59nonies, 70 et 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 avril 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mai 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. De aanpassingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 geven gevolg aan het samenwerkingsakkoord betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen dat op 6 november 2013 werd gesloten tussen de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, naar luid waarvan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot 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”.

Hoewel de Raad van State, afdeling Wetgeving, genoemd artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 altijd heeft aangenomen als rechtsgrond voor de werkloosheidsreglementering, dient hij er niettemin op te wijzen dat de erin opgenomen ruime machtiging aan de Koning, die het vaststellen van de gehele werkloosheidsreglementering omvat, mogelijk op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet. Het recht op werkloosheidsuitkeringen maakt immers onmiskenbaar deel uit van het recht op sociale zekerheid zoals dat is gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Het ontwerp beoogt, wat het federale niveau betreft, tegemoet te komen aan hetgeen is overeengekomen in het samenwerkingsakkoord van 6 november 2013 tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen.

Dat houdt in dat de ontworpen regeling in haar huidige redactie pas tot stand zal kunnen komen en in werking zal kunnen treden van zodra het voornoemde samenwerkingsakkoord is goedgekeurd en uitwerking zal hebben en dat, in het geval het samenwerkingsakkoord niet zou worden goedgekeurd, de tekst van het ontwerp op bepaalde punten zal moeten worden aangepast, al was het maar omdat nu in het ontwerp wordt uitgegaan van het bestaan van bepaalde, in het samenwerkingsakkoord ingeschreven mechanismen van samenwerking tussen de federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen.

De hiernavolgende opmerkingen dienen derhalve met dat voorbehoud te worden gelezen.

6. In het ontwerp wordt in diverse bepalingen verwezen naar hetzij “de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling”, hetzij “de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding”, hetzij “de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling en/of beroepsopleiding”, hetzij “de bevoegde gewestelijke dienst”. Het is aangewezen om doorheen het ontwerp een uniforme terminologie te gebruiken. Daarbij dient er rekening mee te worden gehouden dat de beoogde diensten niet steeds dezelfde bevoegdheden uitoefenen in de onderscheiden gewesten en gemeenschappen.

Artikel 2

7. Omwille van de coherentie van de terminologie in artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, vervange men telkens de term “jonge werkloze” door “jonge werknemer”.

8. In het ontworpen artikel 36, § 5, eerste lid, 1°, b), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 schrijve men in de Nederlandse tekst “de verwezenlijking van het individuele actieplan” in de plaats van “het individuele actieplan”. Dezelfde fout moet worden rechtgezet in de artikelen 9 tot 15 van het ontwerp.

Artikel 5

9. In het ontworpen artikel 59bis, § 6, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt het volgende bepaald:

“De toepassing van de §§ 3 tot 5 is ondergeschikt aan de voorwaarde dat de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding aan de

Rijksdienst de overeengekomen gegevens heeft overgemaakt, overeenkomstig de procedure van gegevensuitwisseling bepaald in het samenwerkingsakkoord van 6 november 2013 tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen.”

De aangehaalde bepaling kan niet ongewijzigd in het ontwerp worden gehandhaafd omdat het verlenen van het voordeel van de opschorting van de opvolgingsprocedure niet afhankelijk mag worden gemaakt van een door de bevoegde gewestelijke dienst te verrichten handeling, zijnde de mededeling van de nodige informatie aan de Rijksdienst. Op die wijze zou de opschorting afhangen van het gegeven dat de werkloze al dan niet ressorteert onder een gewestelijke dienst die de desbetreffende informatie heeft meegedeeld, hetgeen niet in overeenstemming zou zijn met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

Het ontworpen artikel 59*bis*, § 6, dient integendeel op zo een wijze te worden geconcipieerd dat iedere werkloze die aan de voorwaarden voldoet, voor de opschorting van de opvolgingsprocedure in aanmerking komt.

10. Het ontworpen artikel 59*bis*, § 7, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 beperkt de schorsing van de opvolgingsprocedure bedoeld in de artikelen 59*ter*, 59*quater* en 59*quinquies* gedurende de periode tijdens dewelke de werkloze vrijstelling geniet van de verplichting ingeschreven te zijn als werkzoekende omwille van sociale en familiale redenen, tot de gevallen waarin deze vrijstelling toegekend is voor minstens 12 maanden. In geval van een kortere vrijstelling geldt de schorsing bijgevolg niet. Voor dit verschil in behandeling moet, in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, een objectieve en redelijke verantwoording kunnen worden gegeven. Indien dit niet het geval is, dient de bepaling te vervallen.

Artikel 6

11. Ten aanzien van het ontworpen artikel 59*bis*/1, §§ 4, 5 en 7, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 gelden dezelfde opmerkingen als diegene die ten aanzien van het ontworpen artikel 59*bis*, §§ 6, 7 en 9, van hetzelfde koninklijk besluit werden gemaakt.

Artikel 8

12. Naar analogie met het ontworpen artikel 59*ter*, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 verdient het aanbeveling in het ontworpen artikel 59*ter*/1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 tevens te bepalen dat schriftelijke informatie wordt verstrekt over het verloop van de opvolgingsprocedure.

Artikel 11

13. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 59^{quater}/2, § 4, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 moet de term “jonge werknemer” vervangen worden door “werknemer”.

Artikel 13

14. In het ontworpen artikel 59^{quinqüies}, § 6, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 schrijve men “In afwijking van het eerste lid, 2°” in de plaats van “In afwijking van het tweede lid, 2°”.

Artikel 15

15. In het ontworpen artikel 59^{quinqüies}/2, § 4, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 stemt de lijst die weergeeft op basis van welke gegevens de inspanningen van de werknemer worden geëvalueerd, niet overeen met de gelijkaardige lijst in de analoge artikelen, zoals het ontworpen artikel 59^{quater}, § 3, van hetzelfde koninklijk besluit. De lijst dient te worden aangevuld met de analoge bepalingen.

Artikel 17

16. Uit het ontworpen artikel 59^{septies}, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 volgt dat de werkloze een beroep kan instellen bij een Nationale administratieve commissie, terwijl de werknemer die inschakelingsuitkeringen krijgt overeenkomstig artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 een dergelijk beroep niet kan instellen. Voor dit verschil in behandeling moet, in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, een objectieve en redelijke verantwoording kunnen worden gegeven. Indien dit niet het geval is, moeten de mogelijkheden van administratief beroep worden gelijkgeschakeld.

Artikel 22

17. Krachtens artikel 22 van het ontwerp heeft het ontwerp in beginsel uitwerking met ingang van 1 januari 2014.

In dit verband moet worden opgemerkt 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 waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Aangezien in het ontwerp nieuwe verplichtingen worden opgelegd aan de rechtsonderhorigen, is de terugwerkende kracht niet aanvaardbaar. De bepalingen van artikel 22 van het ontwerp moeten in die zin worden herzien.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Les adaptations de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 donnent suite à l'accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, qui a été conclu le 6 novembre 2013 entre l'État fédéral, les régions et les communautés.

4. Le projet trouve en principe son 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', selon lequel l'Office national de l'emploi a pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, « 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 ».

Bien que le Conseil d'État, section de législation, ait toujours admis que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), précité, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 constitue le fondement juridique de la réglementation du chômage, il se doit néanmoins de signaler que la large habilitation qu'il confère au Roi, laquelle comprend la fixation de l'ensemble de la réglementation du chômage, pourrait se heurter au principe de légalité prévu par l'article 23 de la Constitution. En effet, le droit aux allocations de chômage fait incontestablement partie du droit à la sécurité sociale, garanti par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Le projet vise à donner suite, en ce qui concerne le niveau fédéral, à ce qui a été convenu dans l'accord de coopération du 6 novembre 2013 entre l'État fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs.

Cela signifie que, dans sa rédaction actuelle, la réglementation en projet ne pourra se concrétiser et entrer en vigueur que lorsque l'accord de coopération précité aura été approuvé et produira ses effets et que, à défaut d'approbation de cet accord, le texte du projet devra être adapté sur certains points, ne serait-ce que parce que le projet se base actuellement sur l'existence de certains mécanismes de coopération entre l'État fédéral, les régions et les communautés, inscrits dans l'accord de coopération.

Les observations qui suivent doivent dès lors être lues sous cette réserve.

6. Diverses dispositions du projet font référence, soit au « service régional de l'emploi compétent », soit au « service régional de l'emploi et de la formation professionnelle compétent », soit au « service de l'emploi et/ou de la formation professionnelle compétent », soit au « service régional compétent ». Il est indiqué d'utiliser une terminologie uniforme dans l'ensemble du projet. Ce faisant, il convient en outre de tenir compte du fait que les services visés n'exercent pas toujours les mêmes compétences dans les différentes régions et communautés.

Article 2

7. Par souci de cohérence de la terminologie, on remplacera chaque fois à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, les mots « jeune chômeur » par le mot « jeune travailleur ».

8. Dans le texte néerlandais de l'article 36, § 5, alinéa 1^{er}, 1^o, b), en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on écrira « de verwezenlijking van het individuele actieplan » au lieu de « het individuele actieplan ». La même faute doit être corrigée dans les articles 9 à 15 du projet.

Article 5

9. L'article 59bis, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 énonce ce qui suit :

« L'application des §§ 3 à 5 est subordonnée à la condition que le service régional de l'emploi et de la formation professionnelle compétent ait transmis à l'Office les données convenues, conformément à la procédure d'échange de données prévue dans l'accord de coopération du 6 novembre 2013 conclu entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs ».

La disposition citée ne peut pas être maintenue en l'état dans le projet, l'octroi du bénéfice de la suspension de la procédure de suivi ne pouvant être subordonné à l'accomplissement d'un acte par le service régional compétent, à savoir la communication des données requises à l'Office. Si tel était le cas, la suspension serait tributaire du fait que le chômeur relève ou non d'un service régional qui a communiqué l'information concernée, ce qui ne serait pas compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

L'article 59bis, § 6, en projet, doit au contraire être conçu de manière à permettre que tout chômeur qui satisfait aux conditions bénéficie de la suspension de la procédure de suivi.

10. L'article 59bis, § 7, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 limite la suspension de la procédure de suivi visée aux articles 59ter, 59quater et 59quinquies au cours de la période pendant laquelle le chômeur est dispensé de l'obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi pour des raisons sociales ou familiales, aux cas dans lesquels cette dispense est accordée pour une période de 12 mois au moins. La suspension ne s'applique dès lors pas en cas de dispense plus courte. Cette différence de traitement doit pouvoir être objectivement et raisonnablement justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité. Si tel n'est pas le cas, la disposition doit être omise.

Article 6

11. En ce qui concerne l'article 59bis/1, §§ 4, 5 et 7, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, les mêmes observations s'appliquent que celles formulées à l'égard de l'article 59bis, §§ 6, 7 et 9, en projet, du même arrêté.

Article 8

12. Par analogie avec l'article 59ter, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il est recommandé de préciser également à l'article 59ter/1, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que des informations écrites sont fournies sur le déroulement de la procédure de suivi.

Article 11

13. Dans le texte néerlandais de l'article 59quater/2, § 4, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, les mots « jonge werknemer » doivent être remplacés par le mot « werknemer ».

Article 13

14. À l'article 59quinquies, § 6, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on écrit « Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, 2° » au lieu de « Par dérogation à l'alinéa 2, 2° ».

Article 15

15. À l'article 59quinquies/2, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la liste énumérant les éléments sur la base desquels les efforts fournis par le travailleur sont évalués ne correspond pas à la liste similaire figurant dans les articles analogues, tel l'article 59quater, § 3, en projet, du même arrêté royal. La liste doit être complétée par les dispositions analogues.

Article 17

16. Il résulte de l'article 59septies, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que le chômeur peut introduire un recours devant une Commission administrative nationale, alors que le travailleur qui perçoit des allocations d'insertion conformément à l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne peut pas introduire un tel recours. Cette différence de traitement doit pouvoir être objectivement et raisonnablement justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité. Si tel n'est pas le cas, les possibilités de recours administratif devront être harmonisées.

Article 22

17. En vertu de l'article 22 du projet, le projet produit en principe ses effets le 1^{er} janvier 2014.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité 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 la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Dès lors que le projet impose de nouvelles obligations aux justiciables, la rétroactivité est inadmissible. Les dispositions de l'article 22 du projet doivent être revues en ce sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME