



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.907/1
56.908/1

van 19 december 2014

over

- een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van de artikelen 36,
59*bis*, 59*bis*/1, 63, 64, 71*bis*, 72, 89*bis*,
114, 116, 126, 131*bis*, 153, 154, 155
en 157*bis* van het koninklijk besluit
van 25 november 1991 houdende de
werkloosheidsreglementering en tot
opheffing van de artikelen 89, 90 en
125 in hetzelfde besluit’ (56.907/1)

- een ontwerp van ministerieel besluit
‘tot wijziging van de artikelen 58
en 75*ter* van het ministerieel besluit
van 26 november 1991 houdende de
toepassingsregelen van de
werkloosheidsreglementering’
(56.908/1)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.907/1
56.908/1

du 19 décembre 2014

sur

- un projet d’arrêté royal ‘modifiant
les articles 36, 59*bis*, 59*bis*/1, 63, 64,
71*bis*, 72, 89*bis*, 114, 116, 126,
131*bis*, 153, 154, 155 et 157*bis* de
l’arrêté royal du 25 novembre 1991
portant réglementation du chômage et
abrogeant les articles 89, 90 et 125
dans le même arrêté’ (56.907/1)

- un projet d’arrêté ministériel
‘modifiant les article[s] 58 et 75*ter* de
l’arrêté ministériel du
26 novembre 1991 portant les
modalités d’application de la
réglementation du chômage’
(56.908/1)

Op 12 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over:

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 36, 59*bis*, 59*bis*/1, 63, 64, 71*bis*, 72, 89*bis*, 114, 116, 126, 131*bis*, 153, 154, 155 en 157*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot opheffing van de artikelen 89, 90 en 125 in hetzelfde besluit' (56.907/1);
- een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van de artikelen 58 en 75*ter* van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering' (56.908/1).

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd 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 19 december 2014.

*

Le 12 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur :

- un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 36, 59*bis*, 59*bis*/1, 63, 64, 71*bis*, 72, 89*bis*, 114, 116, 126, 131*bis*, 153, 154, 155 et 157*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté' (56.907/1) ;
- un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les article[s] 58 et 75*ter* de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage' (56.908/1).

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 décembre 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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 19 décembre 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 van de ontwerpen 56.907/1 en 56.908/1 op identieke wijze gemotiveerd

“door het gegeven dat het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet dat om de deelname aan de arbeidsmarkt aan te moedigen, vanaf 1 januari 2015 bijkomende inspanningen zullen moeten geleverd worden door de werklozen, inzonderheid de jongere en oudere werklozen; dat met deze aanpassingen en de ingangsdatum van 1 januari 2015 werd rekening gehouden in het kader van de begrotingsopmaak 2015; dat omwille van de rechtszekerheid werknemers en werklozen onverwijld op de hoogte moeten kunnen gebracht worden van de nieuwe regels die o.a. betrekking hebben op de mogelijkheden voor jonge werknemers en werklozen om te kunnen genieten van inschakelingsuitkeringen, op de uitbreiding van de passieve en actieve beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en de aanpassing van de anciënniteitstoeslag voor oudere werklozen, en een verstrenging van de administratieve sancties en een beperking van het werkloosheidspercentage bij tijdelijke werkloosheid wat de gewone werklozen betreft; dat zowel de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, als de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheidsuitkeringen tevens tijdig de nodige aanpassingen moet[en] kunnen doorvoeren om van bij de aanvang van het jaar 2015 deze wijzigingen correct en tijdig te kunnen communiceren en uitvoeren ten aanzien van de betrokken werklozen en werknemers”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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. Dat onderzoek leidt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit 56.907/1 strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. De ontworpen wijzigingen moeten worden begrepen tegen de achtergrond van de maatregelen die in het regeerakkoord van 9 oktober 2014 werden overeengekomen met het oog op het bevorderen van de tewerkstelling van vooral jongere en oudere werklozen.

Zo wordt onder meer, op het vlak van de inschakelingsuitkeringen, voor de werknemer van minder dan 21 jaar op het ogenblik van de uitkeringsaanvraag in een diplomavereiste voorzien en wordt de maximumleeftijd waarop voor het eerst inschakelingsuitkeringen kunnen worden aangevraagd van 30 tot 25 jaar teruggebracht. De actieve en de passieve beschikbaarheid van werklozen wordt uitgebreid tot de leeftijd van 65 jaar

waarbij onder meer de vrijstelling voor oudere werklozen en de vrijstelling van de verplichting om in België te verblijven vanaf de leeftijd van 60 jaar vervallen. Ook de vrijstelling om sociale en familiale redenen wordt afgeschaft.

Op sommige uitzonderingen na wordt een einde gemaakt aan de anciënniteitstoeslag voor oudere werklozen wat de werklozen betreft die deze toeslag nog nooit hebben ontvangen vóór 1 januari 2015. Voorts wordt het dagbedrag van de werkloosheidsuitkering van de tijdelijke werkloze teruggebracht van 70 procent tot 65 procent van het gemiddeld dagloon. Tot slot wordt in een strengere administratieve sanctieregeling voorzien.

3.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit 56.908/1 strekt tot het wijzigen van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’ op twee punten.

Vooreerst wordt artikel 58 van het ministerieel besluit, dat betrekking heeft op de aanvraag om vrijstelling, bedoeld in artikel 90 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, waarvan artikel 10 van het ontwerp 56.907/1 de opheffing beoogt, eveneens opgeheven.

Daarnaast wordt artikel 75ter, vijfde lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 gewijzigd, wat de verwijzing naar het in artikel 131bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bedoelde netto-loon betreft.

4.1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp 56.907/1 wordt als rechtsgrond verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, i, en naar de paragrafen 1septies, tweede en derde lid, en 1octies van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Artikel 7, §§ 1septies, tweede en derde lid, en 1octies, van de voornoemde besluitwet bevatten diverse delegaties van bevoegdheid aan de Koning op het vlak van respectievelijk de vaststelling van de toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden inzake uitkeringen en de bedragen van uitkeringen en toeslagen. De betrokken bepalingen van de besluitwet bieden ongetwijfeld rechtsgrond voor diverse onderdelen van de ontworpen regeling, maar volstaan op zich niet om rechtsgrond te bieden voor het gehele ontworpen besluit¹. Vandaar ongetwijfeld dat in het eerste lid van de aanhef van dat laatste mede wordt gerefereerd aan artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944.

In deze laatste bepaling wordt als één van de taken van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening omschreven het “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 in het verleden als rechtsgrond heeft aanvaard voor de werkloosheidsreglementering, dient hij er niettemin op te wijzen dat de erin opgenomen ruime

¹ Te denken valt onder meer aan de in het ontwerp vervatte strengere sanctieregels.

machting 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, waaronder mede begrepen de inschakelingsuitkeringen, maakt immers onmiskenbaar deel uit van het recht op sociale zekerheid zoals dat is gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

In dat verband merkte de afdeling Wetgeving in advies 50.623/AV/3 van 17 en 24 januari 2012, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’², het volgende op:

“25. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de ‘wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen’. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet ‘die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever’.^{3 4}

26. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt echter ook dat uit het gegeven dat artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de bevoegde wetgever ‘de voorwaarden voor de uitoefening [bepaalt]’ van de erin gewaarborgde rechten, niet kan worden afgeleid dat de bevoegde wetgever de uitvoerende macht niet zou mogen belasten met ‘de nadere uitwerking’ van de door hem georganiseerde of gewaarborgde (sociaal economische grond)rechten⁵ of van de vooraf door de wetgever zelf gemaakte ‘keuzes’⁶ of vastgestelde ‘beginselen’⁷, ‘grenzen’⁸ of ‘essentiële elementen’⁹. Bij de beoordeling of een machting aan de regering in aangelegenheden waarop artikel 23 van de Grondwet van toepassing is, niet te ver gaat, houdt het Grondwettelijk Hof in het bijzonder rekening met de aard van de geregelde aangelegenheid, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat een omvattende regeling van de aangelegenheid door de wetgever ‘de doeltreffendheid van het door hem vastgestelde beleid in het gedrang zou brengen’¹⁰, het gegeven dat de betrokken ‘maatregelen gemakkelijk (...) [kunnen] worden aangepast om tegemoet te

² *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr 1603/1, 129.

³ *Voetnoot 37 van het geciteerde advies*: Zie bijv. advies 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen.

⁴ *Voetnoot 38 van het geciteerde advies*: Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de Grondwet in artikel 23 een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een democratisch verkozen vergadering. Zo niet zou het Hof immers niet bevoegd zijn om delegatiebepalingen aan artikel 23 van de Grondwet te toetsen (Zie bijv. Grondwettelijk Hof nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.3.4).

⁵ *Voetnoot 39 van het geciteerde advies*: Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21 (m.b.t. het recht op maatschappelijke dienstverlening); Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.1 (m.b.t. het recht op sociale zekerheid).

⁶ *Voetnoot 40 van het geciteerde advies*: Grondwettelijk Hof, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.11.6.

⁷ *Voetnoot 41 van het geciteerde advies*: Grondwettelijk Hof, nr. 37/98, 1 april 1998, B.4.4; Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.3.

⁸ *Voetnoot 42 van het geciteerde advies*: Grondwettelijk Hof, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.6.

⁹ *Voetnoot 43 van het geciteerde advies*: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3; Grondwettelijk Hof, nr. 66/2007, 26 april 2007, B.10.7.

¹⁰ *Voetnoot 44 van het geciteerde advies*: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

komen aan de vereisten van de technische ontwikkeling¹¹, het gegeven dat een algemene en abstracte bepaling onverenigbaar is met de keuze van de wetgever om een geboden hulp te laten variëren in functie van de behoeften van de betrokken gerechtigden¹², het gegeven dat de regeling op ‘relatief soepele wijze [moet] kunnen worden aangepast aan de evolutie van de noden en middelen’¹³ in het betrokken beleidsdomein of de ‘bijzonder technische en ingewikkelde’¹⁴ aard van de regeling. In recentere arresten oordeelde het Hof zelfs dat een delegatie aanvaardbaar is voor zover de machtigingen betrekking hebben op ‘de tenuitvoerlegging’¹⁵ of op ‘het aannemen’¹⁶ van maatregelen ‘waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven’. Uit deze arresten blijkt desalniettemin dat de wetgever zich er bij het bepalen van het ‘onderwerp’ van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.

27. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de Vlaamse Regering. Het komt de Raad van State voor dat voor zover deze machtigingen het zonder meer aan de regering overlaten om wezenlijke elementen te bepalen inzake de draagwijdte van de te waarborgen sociale rechten¹⁷, de voorwaarden voor hun toekenning¹⁸ en het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling¹⁹ het ontworpen decreet op gespannen voet staat met het in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel.²⁰

Het komt aan de decreetgever toe in het decreet zelf een aantal regels op te nemen die de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het toepassingsgebied nader bepalen,

¹¹ Voetnoot 45 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

¹² Voetnoot 46 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21.

¹³ Voetnoot 47 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.6.

¹⁴ Voetnoot 48 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.2.

¹⁵ Voetnoot 49 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.39; Grondwettelijk Hof, nr. 182/2008, 18 december 2008, B.6.3. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.6.4.

¹⁶ Voetnoot 50 van het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 135/2010, 9 december 2010, B.15 (*in casu* betrof het een systeem van programmering van de bedden in de rustoorden en de rust- en verzorgingstehuizen); Grondwettelijk Hof, nr. 151/2010, 22 december 2010, B.4 (*in casu* werd het aan de regering overgelaten de grenswaarden voor emissie en immissie van geluidshinder, de methodes en de meetapparatuur te bepalen).

¹⁷ Voetnoot 51 van het geciteerde advies: Zo laat bijv. artikel 43, § 3, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de hoogte van het bedrag van de “premie voor jonge kinderen” te bepalen en laat artikel 46 van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de “grensbedragen voor de toepassing van de maximumfactuur” te bepalen.

¹⁸ Voetnoot 52 van het geciteerde advies: Zo laat bijv. artikel 44, 2°, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de toekenningsvoorwaarde inzake preventieve gezinsondersteuning te bepalen (zie ook voor het belang van een nadere regeling daarvan, *supra* nr. 18) en laat artikel 32, § 1, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de leeftijd te bepalen vanaf wanneer jaarlijks de bijdrage moet worden bepaald.

¹⁹ Voetnoot 53 van het geciteerde advies: Zo maakt bijv. artikel 30, § 2, van het ontwerp het mogelijk dat de Vlaamse Regering het aantal gerechtigden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beperkt door de termijn te bepalen waarbinnen de inwoners van dat gebied zodra dat mogelijk is bij de zorgkas dienen aan te sluiten, zonder dat het ontwerp aangeeft op grond waarvan die termijnbepaling dient te gebeuren.

²⁰ Voetnoot 54 van het geciteerde advies: Een gelijkaardige opmerking werd al gemaakt in advies 44.583/3 van 11 juni 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2008 tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering. (*Parl.St.*, VI.Parl., 2007-2008, nr. 1810/1, p. 28) en in advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (*Parl.St.*, VI.Parl., 2005-2006, nr. 824/1, p. 63).

of minstens bepalingen op te nemen - bijv. voorzien in criteria of procedures, minima of maxima bepalen, enz. - aan de hand waarvan deze regels door de regering verder kunnen worden ingevuld.”

Hoewel de lering van advies 50.623/AV/3 ook kan worden betrokken op genoemd artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944, en wellicht nog op andere onderdelen van dat lid, zal het uiteindelijk aan het Grondwettelijk Hof toekomen om uitsluitsel te geven over de overeenstemming van genoemde wetsbepaling met artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

4.2. Het ontwerp van ministerieel besluit 56.908/1 kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 90, § 3, en 131*bis*, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

In artikel 90, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit wordt de minister opgedragen om, na advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, te bepalen wat moet worden verstaan onder “een toestand die moeilijkheden veroorzaakt op sociaal en familiaal vlak”. Artikel 90 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt met ingang van 1 januari 2015 opgeheven (zie artikel 10 van het ontwerp 56.907/1). Aangezien de opheffing van artikel 58 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 met ingang van 1 januari 2015 (artikel 1 van het ontwerp 56.908/1) samenhangt met de opheffing van artikel 90 van het voornoemde koninklijk besluit, kan worden gebillijkt dat in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp 56.908/1 nog wordt gerefereerd aan artikel 90 van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Luidens artikel 131*bis*, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, bepaalt de minister wat voor de toepassing van artikel 131*bis*, § 2, eerste en tweede lid, van hetzelfde besluit, moet worden verstaan onder “netto-loon” en “referte-uitkering”, evenals de regels tot vermindering van de uitkeringen die dienen toegepast wanneer er uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid verschuldigd zijn voor een beschouwde maand of wanneer deze maand dagen telt waarvoor er geen uitkeringen kunnen toegekend worden krachtens de bepalingen van het koninklijk besluit.

De artikelen 90, § 3, en 131*bis*, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, vinden op hun beurt rechtsgrond in de bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Diverse onderdelen van het ontwerp 56.907/1 houden een ongelijke behandeling in tussen categorieën van personen.

Zo moet bijvoorbeeld de jonge werknemer die op het tijdstip van de uitkeringsaanvraag de leeftijd van 21 jaar niet heeft bereikt, overeenkomstig het ontworpen artikel 36, § 1/1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 1 van het ontwerp)

onder meer aantonen dat hij in het bezit is van een diploma van het hoger middelbaar onderwijs. Dit diplomavereiste impliceert dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen diverse categorieën van jonge werkzoekenden die, alhoewel ze zich in dezelfde mate beschikbaar kunnen stellen voor de arbeidsmarkt, wel of niet in aanmerking komen voor een inschakelingsuitkering al naargelang zij over het voornoemde diploma beschikken of niet.

Op het vlak van de regeling betreffende de doelgroep van jonge werknemers, bedoeld in artikel 63, § 2, vierde lid, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, wordt in het ontworpen artikel 63, § 2, zesde lid, van hetzelfde koninklijk besluit (artikel 4 van het ontwerp), een plafond van tien procent ingevoerd in elk gewest en in de Duitstalige Gemeenschap. Afgezien van de vraag op welke wijze deze regeling in de praktijk toepassing dient te vinden²¹, moet worden vastgesteld dat, afhankelijk van het gewest, of de gemeenschap wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, jonge werknemers al dan niet in aanmerking zullen komen voor de desbetreffende uitkeringen, afhankelijk van de toepassing van de ontworpen plafonnering en zonder dat in het ontwerp duidelijke criteria worden vermeld op grond waarvan zal worden bepaald welke werknemers tot de toegelaten uitkeringsgerechtigden zullen blijven behoren, eenmaal het plafond is toegepast.

Binnen de haar toegemeten tijd heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet kunnen nagaan of voor de verschillen in behandeling die in diverse bepalingen van het ontwerp worden ingevoerd en in welk verband slechts een aantal voorbeelden werden vermeld, een deugdelijke verantwoording voorhanden is. De afdeling Wetgeving wenst er in dat verband evenwel aan te herinneren dat volgens een vaste rechtspraak, onder meer van het Grondwettelijk Hof, de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het verdient aanbeveling dat de steller van het ontwerp de verschillen in behandeling die met de ontworpen regeling worden ingevoerd zou verantwoorden in het licht van de voornoemde principes en dat hij dat zou doen in een bij het koninklijk besluit te voegen verslag aan de Koning. De draagwijdte van de ontworpen maatregelen is trouwens dermate verstrekkend en complex dat dit op zich al een voldoende reden uitmaakt om het koninklijk besluit van dergelijk verslag te voorzien. Op die manier zal het ontwerp trouwens beter kunnen worden begrepen en gesitueerd tegen de achtergrond van het geheel van de voorgestane beleidsoogmerken.

6. Voor zover sommige van de in het ontwerp 56.907/1 opgenomen maatregelen tot gevolg zouden kunnen hebben dat het beschermingsniveau van bepaalde categorieën van

²¹ Dient het aldus in aanmerking te nemen aantal volledig werkloze personen op jaarbasis te worden vastgesteld of is het de bedoeling dat dit aantal fluctueert? De ontworpen regeling zou op dat punt moeten worden verduidelijkt.

werkzoekenden wordt verminderd²², dient erop te worden gewezen dat artikel 23 van de Grondwet, dat onder meer het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid garandeert²³, er zich in beginsel tegen verzet dat normen worden aangenomen waarbij de graad van bescherming van de rechten, die erdoor worden erkend, aanzienlijk zou worden verminderd ten opzichte van het beschermingsniveau in de wetgeving die van toepassing was de dag waarop dat grondwetsartikel in werking is getreden. Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 van de Grondwet een standstill-verplichting “die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”.²⁴⁻²⁵

Gelet op de complexiteit van de thans ontworpen maatregelen en op het gegeven dat die maatregelen wellicht ook moeten worden gesitueerd in een ruimer en al dan niet gefaseerd geheel van maatregelen en mede gelet op de hiervoor geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waaruit moet worden afgeleid dat het niet uitgesloten is dat de (negatieve) gevolgen van een bepaalde maatregel voor de graad van sociaal- en arbeidsrechtelijke bescherming worden gecompenseerd door de (positieve) gevolgen van andere maatregelen op dat vlak, is het niet eenvoudig om de thans ontworpen maatregelen te beoordelen in het licht van artikel 23 van de Grondwet en het eruit voortvloeiende standstill-beginsel. De steller van het ontwerp dient wel voor ogen te houden dat, behoudens indien daartoe redenen bestaan die verband houden met het algemeen belang, artikel 23 van de Grondwet er in elk geval aan in de weg zou staan dat het globaal beschermingsniveau op arbeids- en sociaalrechtelijk vlak aanzienlijk zou verminderen.

Het verdient aanbeveling dat de redactie van het verslag aan de Koning, zoals *sub 5* gesuggereerd, zou worden te baat genomen om erin waar nodig de ontworpen maatregelen ook te verantwoorden in het licht van het in artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende standstill-beginsel, rekening houdend met de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

²² Zo valt vooral te denken aan sommige van de in het ontwerp vervatte maatregelen betreffende de inschakelingsuitkeringen en aan de afschaffing van de vrijstelling om sociale en familiale redenen.

²³ In artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet wordt onder andere melding gemaakt van “het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil”.

²⁴ GwH 14 juli 2004, nr. 130/2004, B.5; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.12; GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.9; GwH 14 september 2006, nr. 135/2006, B.10; GwH 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1; GwH 28 september 2006, nr. 145/2006, B.5.1; GwH 20 juni 2007, nr. 87/2007, B.5; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008, B.3; GwH 1 september 2008, nr. 121/2008, B.11.1; GwH 29 juli 2010, nr. 94/2010, B.6.2; GwH 14 oktober 2010, nr. 113/2010, B.3.2; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.2; GwH 13 januari 2011, nr. 2/2011, B.4.2. Zie in dat verband ook: M. BOSSUYT, “Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64. Zie ook advies 54.231/1 van 6 november 2013 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet ‘betreffende de invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carenzdag en begeleidende maatregelen’ (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3144/1, p. 104).

²⁵ De rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, is in dezelfde zin. Zie RvS 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Ontwerp 56.907/1

Artikel 14

7. Men late artikel 14 van het ontwerp in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: “In artikel 126 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij ...”.

8. De samenhang tussen het ontworpen artikel 126, derde lid, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is niet duidelijk. Het enige verschil tussen de betrokken onderdelen van het ontworpen artikel 126, derde lid, betreft immers de omschrijving van het refertetijdstip (mededeling door de werkgever van de intentie tot collectief ontslag uiterlijk op 30 november 2014, dan wel na 30 november 2014). Aldus omschreven worden in het ontworpen artikel 126, derde lid, 1° en 2°, blijkbaar alle werklozen bedoeld die werkloosheidsuitkeringen aanvragen ingevolge een ontslag in het kader van een collectief ontslag. Vraag is of dat de bedoeling is.

9. In het ontworpen artikel 126, vierde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 vervange men de zinsnede “Voor de toepassing van het tweede lid, 4°, a)” door de zinsnede “Voor de toepassing van het derde lid, 4°, a)”.

Ook in het ontworpen artikel 126, vijfde lid, moet de verwijzing naar “het tweede lid, 4°, 2° tot 4°” worden herzien.

Artikel 20

10. Ter wille van de kenbaarheid van de regeling en de rechtszekerheid wordt het bepaalde in artikel 20 van het ontwerp het best geïntegreerd in artikel 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Artikel 20 van het ontwerp dient dan te worden geredigeerd als een wijzigingsbepaling en niet als een autonome bepaling.

Artikel 21

11. Ook met betrekking tot het bepaalde in artikel 21, derde lid, van het ontwerp rijst de vraag of dit ter wille van de transparantie en de rechtszekerheid niet het best wordt geïntegreerd in het te wijzigen artikel 89 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Bijkomende vraag is trouwens of de regeling in artikel 21, derde lid, van het ontwerp niet noopt tot het behoud van een bepaling in de zin van het bestaande artikel 89, § 4, van het voornoemde

koninklijk besluit, aangezien in die paragraaf de procedure inzake de vraag om vrijstelling wordt geregeld.²⁶

Ontwerp 56.908/1

Aanhef

12. Rekening houdend met hetgeen *sub* 4.2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp 56.908/1, verwijze men in het tweede lid van de aanhef ook nog naar artikel 131*bis*, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 25 mei 1993.

13. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting vermeldde men de datum van 10 december 2014.

*

²⁶ Paragraaf 4 van het bestaande artikel 89 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt niet behouden na de vervanging van het laatstgenoemde artikel door artikel 8 van het ontwerp 56.907/1.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 des projets 56.907/1 et 56.908/1 est motivée de manière identique

« door het gegeven dat het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet dat om de deelname aan de arbeidsmarkt aan te moedigen, vanaf 1 januari 2015 bijkomende inspanningen zullen moeten geleverd worden door de werklozen, inzonderheid de jongere en oudere werklozen; dat met deze aanpassingen en de ingangsdatum van 1 januari 2015 werd rekening gehouden in het kader van de begrotingsopmaak 2015; dat omwille van de rechtszekerheid werknemers en werklozen onverwijld op de hoogte moeten kunnen gebracht worden van de nieuwe regels die o.a. betrekking hebben op de mogelijkheden voor jonge werknemers en werklozen om te kunnen genieten van inschakelingsuitkeringen, op de uitbreiding van de passieve en actieve beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en de aanpassing van de anciënniteitstoeslag voor oudere werklozen, en een verstrenging van de administratieve sancties en een beperking van het werkloosheidspercentage bij tijdelijke werkloosheid wat de gewone werklozen betreft; dat zowel de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, als de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheidsuitkeringen tevens tijdig de nodige aanpassingen moet[en] kunnen doorvoeren om van bij de aanvang van het jaar 2015 deze wijzigingen correct en tijdig te kunnen communiceren en uitvoeren ten aanzien van de betrokken werklozen en werknemers ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 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. Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DES PROJETS

3.1. Le projet d'arrêté royal 56.907/1 soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Les modifications en projet doivent être comprises au regard des mesures qui ont été convenues dans l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014 en vue de la promotion de l'emploi, essentiellement des jeunes chômeurs et des chômeurs âgés.

Ainsi, notamment, sur le plan des allocations d'insertion, le projet prévoit une exigence de diplôme pour le travailleur âgé de moins de 21 ans au moment de la demande d'allocation et ramène l'âge maximum pour pouvoir introduire pour la première fois une demande d'allocation d'insertion de 30 à 25 ans. La disponibilité active et passive des chômeurs est étendue jusqu'à l'âge de 65 ans, étant entendu notamment que la dispense pour les chômeurs

âgés et la dispense de l'obligation de résider en Belgique à partir de l'âge de 60 ans sont supprimées. La dispense pour des raisons d'ordre social et familial est également supprimée.

Hormis certaines exceptions, il est mis fin au complément d'ancienneté pour les chômeurs âgés en ce qui concerne les chômeurs qui n'ont encore jamais perçu ce complément avant le 1^{er} janvier 2015. Par ailleurs, le montant journalier de l'allocation de chômage du chômeur temporaire est ramené de 70 à 65 pour cent de la rémunération journalière moyenne. Enfin, le projet prévoit un régime de sanctions administratives plus sévère.

3.2. Le projet d'arrêté ministériel 56.908/1 soumis pour avis a pour objet de modifier sur deux points l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'.

Tout d'abord, l'article 58 de l'arrêté ministériel, qui concerne la demande de dispense, visée à l'article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, que l'article 10 du projet 56.907/1 entend abroger, est également abrogé.

En outre, l'article 75^{ter}, alinéa 5, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 est modifié en ce qui concerne la référence à la rémunération nette visée à l'article 131^{bis} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

4.1. Le premier alinéa du préambule du projet 56.907/1 mentionne à titre de fondement juridique l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, et les paragraphes 1^{er septies}, alinéas 2 et 3, et 1^{er octies} de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

L'article 7, §§ 1^{er septies}, alinéas 2 et 3, et 1^{er octies}, de l'arrêté-loi précité comporte diverses délégations de pouvoir au Roi sur le plan, respectivement, de la fixation des conditions d'admissibilité et d'octroi relatives aux allocations et aux montants d'allocations et de compléments. Les dispositions concernées de l'arrêté-loi procurent incontestablement un fondement juridique aux diverses dispositions de la réglementation en projet, mais ne suffisent pas en soi pour procurer un fondement juridique à l'ensemble de l'arrêté en projet¹. C'est sans doute la raison pour laquelle le premier alinéa du préambule de ce dernier arrêté vise également l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Cette dernière disposition définit « [le fait 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 » comme l'une des missions de l'Office national de l'emploi.

Bien que le Conseil d'État, section de législation, ait admis par le passé 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, qui 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, qui comprennent également les allocations d'insertion,

¹ Pensons notamment au régime de sanctions plus sévère contenu dans le projet.

fait incontestablement partie du droit à la sécurité sociale, garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

À cet égard, dans son avis 50.623/AV/3 des 17 et 24 janvier 2012, sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2012 « relatif à la protection sociale flamande »², la section de législation a formulé les observations suivantes :

« 25. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de 'wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen'. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet 'die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever'^{3 4}.

26. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt echter ook dat uit het gegeven dat artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de bevoegde wetgever 'de voorwaarden voor de uitoefening [bepaalt]' van de erin gewaarborgde rechten, niet kan worden afgeleid dat de bevoegde wetgever de uitvoerende macht niet zou mogen belasten met 'de nadere uitwerking' van de door hem georganiseerde of gewaarborgde (sociaal economische grond)rechten⁵ of van de vooraf door de wetgever zelf gemaakte 'keuzes'⁶ of vastgestelde 'beginselen'⁷, 'grenzen'⁸ of 'essentiële elementen'⁹. Bij de beoordeling of een machtiging aan de regering in aangelegenheden waarop artikel 23 van de Grondwet van toepassing is, niet te ver gaat, houdt het Grondwettelijk Hof in het bijzonder rekening met de aard van de geregelde aangelegenheid, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat een omvattende regeling van de aangelegenheid door de wetgever 'de doeltreffendheid van het door hem vastgestelde beleid in het gedrang zou brengen'¹⁰, het gegeven dat de betrokken 'maatregelen gemakkelijk (...) [kunnen] worden aangepast om tegemoet te komen aan de vereisten van de technische ontwikkeling'¹¹, het gegeven dat een algemene en abstracte bepaling onverenigbaar is met de keuze van de wetgever om een geboden hulp te laten variëren in functie van de behoeften van de betrokken gerechtigden¹², het

² *Doc. parl.*, Parl. fl., 2011-12, n°1603/1, p. 129.

³ *Note 37 de l'avis cité*: Zie bijv. advies 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen.

⁴ *Note 38 de l'avis cité*: Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de Grondwet in artikel 23 een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een democratisch verkozen vergadering. Zo niet zou het Hof immers niet bevoegd zijn om delegatiebepalingen aan artikel 23 van de Grondwet te toetsen (Zie bijv. Grondwettelijk Hof nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.3.4).

⁵ *Note 39 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21 (m.b.t. het recht op maatschappelijke dienstverlening); Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.1 (m.b.t. het recht op sociale zekerheid).

⁶ *Note 40 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.11.6.

⁷ *Note 41 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 37/98, 1 april 1998, B.4.4; Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.3.

⁸ *Note 42 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.6.

⁹ *Note 43 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3; Grondwettelijk Hof, nr. 66/2007, 26 april 2007, B.10.7.

¹⁰ *Note 44 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

¹¹ *Note 45 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

¹² *Note 46 de l'avis cité*: Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21.

gegeven dat de regeling op 'relatief soepele wijze [moet] kunnen worden aangepast aan de evolutie van de noden en middelen'¹³ in het betrokken beleidsdomein of de 'bijzonder technische en ingewikkelde'¹⁴ aard van de regeling. In recentere arresten oordeelde het Hof zelfs dat een delegatie aanvaardbaar is voor zover de machtigingen betrekking hebben op 'de tenuitvoerlegging'¹⁵ of op 'het aannemen'¹⁶ van maatregelen 'waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven'. Uit deze arresten blijkt desalniettemin dat de wetgever zich er bij het bepalen van het 'onderwerp' van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.

27. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de Vlaamse Regering. Het komt de Raad van State voor dat voor zover deze machtigingen het zonder meer aan de regering overlaten om wezenlijke elementen te bepalen inzake de draagwijdte van de te waarborgen sociale rechten¹⁷, de voorwaarden voor hun toekenning¹⁸ en het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling¹⁹ het ontworpen decreet op gespannen voet staat met het in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel.²⁰

Het komt aan de decreetgever toe in het decreet zelf een aantal regels op te nemen die de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het toepassingsgebied nader bepalen, of minstens bepalingen op te nemen - bijv. voorzien in criteria of procedures, minima of maxima bepalen, enz. - aan de hand waarvan deze regels door de regering verder kunnen worden ingevuld ».

Bien que l'enseignement qui se dégage de l'avis 50.623/AV/3 puisse également se rapporter à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, précité, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et probablement encore à d'autres divisions de cet alinéa, il reviendra en définitive à la Cour

¹³ Note 47 de l'avis cité: Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.6.

¹⁴ Note 48 de l'avis cité: Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.2.

¹⁵ Note 49 de l'avis cité: Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.39; Grondwettelijk Hof, nr. 182/2008, 18 december 2008, B.6.3. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.6.4.

¹⁶ Note 50 de l'avis cité: Grondwettelijk Hof, nr. 135/2010, 9 december 2010, B.15 (*in casu* betrof het een systeem van programmering van de bedden in de rustoorden en de rust- en verzorgingstehuizen); Grondwettelijk Hof, nr. 151/2010, 22 december 2010, B.4 (*in casu* werd het aan de regering overgelaten de grenswaarden voor emissie en immissie van geluidshinder, de methodes en de meetapparatuur te bepalen).

¹⁷ Note 51 de l'avis cité: Zo laat bijv. artikel 43, § 3, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de hoogte van het bedrag van de "premie voor jonge kinderen" te bepalen en laat artikel 46 van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de "grensbedragen voor de toepassing van de maximumfactuur" te bepalen.

¹⁸ Note 52 de l'avis cité: Zo laat bijv. artikel 44, 2°, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de toekenningsvoorwaarde inzake preventieve gezinsondersteuning te bepalen (zie ook voor het belang van een nadere regeling daarvan, *supra* nr. 18) en laat artikel 32, § 1, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de leeftijd te bepalen vanaf wanneer jaarlijks de bijdrage moet worden bepaald.

¹⁹ Note 53 de l'avis cité: Zo maakt bijv. artikel 30, § 2, van het ontwerp het mogelijk dat de Vlaamse Regering het aantal gerechtigden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beperkt door de termijn te bepalen waarbinnen de inwoners van dat gebied zodra dat mogelijk is bij de zorgkas dienen aan te sluiten, zonder dat het ontwerp aangeeft op grond waarvan die termijnbepaling dient te gebeuren.

²⁰ Note 54 de l'avis cité: Een gelijkaardige opmerking werd al gemaakt in advies 44.583/3 van 11 juni 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2008 tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering. (*Parl.St.*, VI.Parl., 2007-2008, nr. 1810/1, p. 28) en in advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (*Parl.St.*, VI.Parl., 2005-2006, nr. 824/1, p. 63).

constitutionnelle de statuer définitivement sur la conformité de la disposition législative précitée avec l'article 23, alinéa 2, de la Constitution.

4.2. Le projet d'arrêté ministériel 56.908/1 peut être réputé trouver un fondement juridique dans les articles 90, § 3, et 131*bis*, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

L'article 90, § 3, de l'arrêté royal précité charge le ministre de déterminer, après avis du comité de gestion de l'Office national de l'emploi, ce qu'il faut entendre par « situation difficile sur le plan social et familial ». L'article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est abrogé à partir du 1^{er} janvier 2015 (voir l'article 10 du projet 56.907/1). Dès lors que l'abrogation de l'article 58 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 à partir du 1^{er} janvier 2015 (article 1^{er} du projet 56.908/1) est liée à celle de l'article 90 de l'arrêté royal précité, il peut se justifier que le deuxième alinéa du préambule du projet 56.908/1 vise encore l'article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Selon l'article 131*bis*, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, le ministre détermine, pour l'application de l'article 131*bis*, § 2, alinéas 1^{er} et 2, du même arrêté, ce qu'il faut entendre par « rémunération nette » et par « allocation de référence », ainsi que les règles de réduction à appliquer lorsque des allocations pour chômage temporaire sont dues pour un mois considéré ou lorsque ce mois compte des jours pour lesquels il ne peut être octroyé d'allocations conformément aux dispositions de l'arrêté royal.

Les articles 90, § 3, et 131*bis*, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 trouvent à leur tour un fondement juridique dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, mentionnées au premier alinéa du préambule du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Diverses dispositions du projet 56.907/1 créent une inégalité de traitement entre des catégories de personnes.

Ainsi, par exemple, le jeune travailleur qui, au moment de la demande d'allocation, n'a pas atteint l'âge de 21 ans doit, conformément à l'article 36, § 1/1, 1^o, en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 1^{er} du projet), notamment apporter la preuve qu'il possède un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. Cette exigence de diplôme implique qu'une distinction est opérée entre diverses catégories de jeunes demandeurs d'emploi qui, même s'ils peuvent se rendre disponibles dans la même mesure pour le marché de l'emploi, peuvent bénéficier ou non d'une allocation d'insertion, selon qu'ils possèdent ou non le diplôme précité.

En ce qui concerne le régime relatif au groupe cible de jeunes travailleurs, visé à l'article 63, § 2, alinéa 4, 3^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, l'article 63, § 2, alinéa 6, en projet, du même arrêté royal (article 4 du projet) instaure un plafond de dix pour cent dans chaque région et dans la Communauté germanophone. Indépendamment de la question de savoir de

quelle manière le régime doit s'appliquer dans la pratique²¹, force est de constater que, selon la région, ou la communauté en qui concerne la Communauté germanophone, des jeunes travailleurs pourront bénéficier ou non des allocations concernées, en fonction de l'application du plafonnement en projet et sans que le projet mentionne des critères clairs qui permettront de déterminer quels travailleurs continueront à faire partie des bénéficiaires d'allocations autorisés une fois que le plafond sera appliqué.

Dans le délai qui lui est imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pas pu vérifier si les différences de traitement, qu'instaurent diverses dispositions du projet, et pour lesquelles quelques exemples seulement ont été mentionnés, sont adéquatement justifiées. À cet égard, la section de législation souhaite néanmoins rappeler que selon une jurisprudence constante, notamment de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause ; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il est recommandé que l'auteur du projet justifie les différences de traitement instaurées par la réglementation en projet au regard des principes précités et qu'il le fasse dans un rapport au Roi à joindre à l'arrêté royal. La portée des mesures en projet est du reste à ce point importante et complexe qu'il s'agit déjà là d'un motif suffisant pour assortir l'arrêté royal d'un tel rapport. De cette façon le projet pourra d'ailleurs être mieux compris et situé par rapport à l'ensemble des objectifs politiques préconisés.

6. Dans la mesure où certaines des mesures figurant dans le projet 56.907/1 pourraient avoir pour effet de réduire le niveau de protection de certaines catégories de demandeurs d'emploi²², il faut souligner que l'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi²³, s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de standstill « qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement

²¹ Le nombre de chômeurs complets à prendre ainsi en considération doit-il être fixé sur une base annuelle ou l'intention est-elle que ce nombre fluctue ? Le dispositif en projet devrait être précisé sur ce point.

²² Ainsi, on pense essentiellement à certaines mesures, contenues dans le projet, relatives aux allocations d'insertion et à la suppression de la dispense pour des raisons d'ordre social et familial.

²³ L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution mentionne notamment « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible ».

le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général »²⁴⁻²⁵.

Eu égard à la complexité des mesures actuellement en projet et au fait qu'il faut vraisemblablement également les situer dans un ensemble de mesures plus large, échelonnées ou non, et eu égard également à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, dont il faut déduire qu'il n'est pas exclu que les effets (négatifs) d'une certaine mesure sur le degré de protection offert par le droit social et le droit du travail soient compensés par les effets (positifs) d'autres mesures portant sur ces matières, il n'est pas simple d'apprécier les mesures actuellement en projet à la lumière de l'article 23 de la Constitution et du principe de standstill qui en découle. L'auteur du projet ne perdra néanmoins pas de vue que, sauf motifs liés à l'intérêt général, l'article 23 de la Constitution fait en tout cas obstacle à une réduction du niveau global de protection en matière de droit social et de droit du travail.

Il est recommandé de mettre à profit la rédaction du rapport au Roi, comme il est suggéré au point 5, pour y justifier également, si nécessaire, les mesures en projet au regard du principe de standstill qui découle de l'article 23 de la Constitution, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle susmentionnée.

EXAMEN DU TEXTE

Projet 56.907/1

Article 14

7. Dans le texte néerlandais, on rédigera le début de l'article 14 du projet comme suit : « In artikel 126 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij ... ».

8. Le lien entre le 1° et le 2° de l'article 126, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'est pas clair. En effet, la seule différence entre les divisions concernées de l'article 126, alinéa 3, en projet, concerne la définition de la date de référence (communication par l'employeur de l'intention de procéder au licenciement collectif au plus tard le 30 novembre 2014, ou après le 30 novembre 2014). Ainsi défini, l'article 126, alinéa 3, 1° et 2°, en projet, vise manifestement tous les chômeurs qui demandent des allocations de chômage à la

²⁴ C.C., 14 juillet 2004, n° 130/2004, B.5; C.C., 15 septembre 2004, n° 150/2004, B.12; C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.9; C.C., 14 septembre 2006, n° 135/2006, B.10; C.C., 14 septembre 2006, n° 137/2006, B.7.1; C.C., 28 septembre 2006, n° 145/2006, B.5.1; C.C., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.5; C.C., 31 juillet 2008, n° 114/2008, B.3; C.C., 1er septembre 2008, n° 121/2008, B.11.1; C.C., 29 juillet 2010, n° 94/2010, B.6.2; C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010, B.3.2; C.C., 18 novembre 2010, n° 131/2010, B.8.2; C.C., 13 janvier 2011, n° 2/2011, B.4.2. Voir à cet égard également : M. BOSSUYT, "Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof", dans W. RAUWS et M. STROOBANT (éds), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Anvers-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64. Voir aussi l'avis 54.231/1 du 6 novembre 2013 sur un avant-projet de loi devenu la loi 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 3144/1, p. 104).

²⁵ La jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, va dans le même sens. Voir C.E., 17 novembre 2008, n° 187.998, Coomans.

suite d'un licenciement dans le cadre d'un licenciement collectif. La question est de savoir si telle est l'intention.

9. Dans l'article 126, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on remplacera le membre de phrase « Pour l'application de l'alinéa 2, 4°, a) » par le membre de phrase « Pour l'application de l'alinéa 3, 4°, a) ».

Dans l'article 126, alinéa 5, en projet, la référence à « l'alinéa 2, 4°, 2° à 4° » doit également être revue.

Article 20

10. Par souci d'intelligibilité du régime et de sécurité juridique, il vaudrait mieux intégrer l'article 20 du projet dans l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Dans ce cas, l'article 20 du projet devra être rédigé comme une disposition modificative, et non comme une disposition autonome.

Article 21

11. Également en ce qui concerne l'article 21, alinéa 3, du projet, la question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux, par souci de transparence et de sécurité juridique, l'intégrer dans l'article 89, à modifier, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Par ailleurs, on peut se demander si le régime inscrit à l'article 21, alinéa 3, du projet ne nécessite pas le maintien d'une disposition au sens de l'article 89, § 4, actuel, de l'arrêté royal précité, dès lors que ce paragraphe règle la procédure relative à la demande de dispense ²⁶.

Projet 56.908/1

Préambule

12. Compte tenu des observations formulées au point 4.2. à propos du fondement juridique du projet 56.908/1, on visera, dans le deuxième alinéa du préambule, également l'article 131bis, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, inséré par l'arrêté royal du 25 mai 1993.

²⁶ Le paragraphe 4 de l'article 89 actuel de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'est pas maintenu après le remplacement de ce dernier article par l'article 8 du projet 56.907/1.

13. À l'alinéa du préambule visant l'accord du Ministre du Budget, on mentionnera la date du 10 décembre 2014.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME