



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.524/1
van 12 juni 2015

avis 57.524/1
du 12 juin 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 56 en 89 van het
koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende
de
werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 56 et 89
de l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage'

Op 12 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 12 juni 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 56 en 89 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-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 12 juni 2015.

*

Le 12 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 12 juin 2015, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 56 et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 juin 2105. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

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 12 juin 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, met ingang van 1 januari 2015, de regels inzake beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt die voor de oudere werklozen werden ingevoerd bij koninklijk besluit van 30 december 2014¹, te versoepelen.

Meer in het bijzonder strekt artikel 1 van het ontwerp ertoe artikel 56 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ aan te vullen. Dit artikel introduceert in de werkloosheidsreglementering voor de werkloze vanaf 60 jaar het begrip “*aangepaste beschikbaarheid*”. Dit betekent dat deze werkloze niet zelf actief naar werk moet zoeken, maar dat hij zijn medewerking moet verlenen aan een aangepaste begeleiding overeenkomstig een individueel actieplan. Artikel 2 van het ontwerpbesluit strekt ertoe artikel 89 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te herstellen. Dit artikel bevat de voorwaarden waaraan de werkloze moet voldoen om een vrijstelling van beschikbaarheid aan te vragen.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1septies, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. De ontworpen bepalingen bevatten ongelijke behandelingen van categorieën van werklozen op basis van leeftijd.

Het verdient aanbeveling dat de stellers van het ontwerp de indeling van de werklozen op basis van leeftijdscategorieën verantwoorden en dat zij dit doen in een aan het koninklijk besluit toe te voegen verslag aan de Koning. De draagwijdte van het ontwerp is vrij complex zodat dit op zich al een voldoende reden uitmaakt voor een dergelijk verslag. Op die manier kan het ontwerpbesluit beter worden begrepen, en kan worden toegelicht of de ontworpen ongelijke behandelingen verantwoord kunnen worden in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Zoals bekend, sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie immers niet uit 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 ter zake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat

¹ Zie het koninklijk besluit van 30 december 2014 ‘tot wijziging van de artikelen 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 en 157bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot opheffing van de artikelen 89, 90 en 125 in hetzelfde besluit’.

dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Artikel 1

4. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet de verwijzing naar de wijzigende koninklijke besluiten van 31 januari 1995 en 22 december 1995 worden geschrapt, aangezien enkel de nog van kracht zijnde wijzigingen aan artikel 56 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 moeten worden vermeld.

5. Uit het ontworpen artikel 56, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 blijkt dat de werkloze bedoeld in het eerste lid vrijgesteld wordt van de toepassing van artikel 58. Uit het ontworpen artikel 56, § 3, zesde lid, van hetzelfde koninklijk besluit volgt evenwel dat diezelfde werkloze “onder de toepassing van artikel 58, § 1, tweede, derde en vierde lid² en onder toepassing van de bepalingen genomen krachtens artikel 58, § 2” valt.

Gevraagd naar de klaarblijkelijke tegenstelling tussen deze twee bepalingen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 58

- vermeldt in de aanhef vooreerst dat de volledig werkloze actief moet zoeken naar werk. Deze verplichting geldt niet voor de werkloze bedoeld in artikel 56, §3. Vandaar de niet toepasselijkheid van artikel 58, overeenkomstig art. 56, §3, 2e lid;

- vermeldt verder de verplichting voor de werkloze om zich in te schrijven als werkzoekende. Het artikel regelt de gevolgen van de schrapping van de inschrijving en verleent aan de Minister de bevoegdheid om dit nader uit te werken. Al deze regelen gelden ook voor de werkloze bedoeld in artikel 56, §3, vandaar de toepasselijkheid van deze bepalingen via artikel 56, §3, laatste lid.”

Gelet op deze toelichting is het noodzakelijk om de woorden “de artikelen 58, 59bis en 59bis/1” in het ontworpen artikel 56, § 3, tweede lid, te vervangen door de woorden “de artikelen 58, § 1, eerste lid, 59bis en 59bis/1”.

6. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 56, § 3, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient het woord “toepasselijk” te worden vervangen door de woorden “van toepassing”.

7. Uit het ontworpen artikel 56, § 4, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 blijkt dat er “uiterlijk de negende maand na de aanvang van de werkloosheid” een individueel actieplan aan de werkloze moet worden voorgesteld.

² Althans in de Nederlandse tekst van het ontwerp. In de Franse tekst is er sprake van “l’article 58, § 1^{er}, alinéas 2 et 4”. De Nederlandse en de Franse tekst moeten op dit punt met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

Op deze wijze wordt enkel in het voorstellen van een individueel actieplan voorzien voor de persoon die werkloos wordt nadat hij de leeftijd van zestig jaar heeft bereikt. De ontworpen tekst bepaalt evenwel niet tot uiterlijk welk ogenblik een actieplan moet worden voorgesteld aan de persoon die reeds voor zijn zestigste verjaardag werkloos was, en die, vanaf de maand waarin hij 60 jaar wordt, aangepast beschikbaar moet zijn.

De tekst van het ontwerp moet worden aangevuld om hieraan te verhelpen.

Artikel 2

8. Uit het ontworpen artikel 89, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 blijkt dat de werkloze op zijn vraag vrijgesteld kan worden van de verplichting om beschikbaar te zijn. De werkloze die meent aan de voorwaarden hiervoor te voldoen (hetzij aan de leeftijdsvoorwaarde, hetzij aan de voorwaarde van het beroepsverleden) dient voorafgaandelijk een vraag om vrijstelling te doen, zo blijkt uit het ontworpen artikel 89, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Deze vraag om vrijstelling kan echter, ingevolge de terugwerkende kracht van het ontwerpbesluit, ook betrekking hebben op de periode die loopt van 1 januari 2015 tot de datum van bekendmaking van voormeld besluit in het Belgisch Staatsblad. De steller van het ontwerp moet bijgevolg nagaan of er met betrekking tot de aanvraagprocedure voor vrijstellingen die betrekking hebben op de periode die loopt van 1 januari 2015 tot de datum van bekendmaking van het ontworpen besluit in het *Belgisch Staatsblad* niet in één of meerdere overgangsbepalingen moet worden voorzien. Zo kan worden gedacht aan de mogelijkheid voor de werkloze om zijn vraag om vrijstelling die betrekking heeft op de periode van 1 januari 2015 tot de datum van bekendmaking van het ontworpen besluit in het *Belgisch Staatsblad*, nog in te dienen binnen een redelijke termijn die ingaat op laatstgenoemde datum.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'assouplir, à compter du 1^{er} janvier 2015, les règles relatives à la disponibilité pour le marché de l'emploi qui ont été instaurées pour les chômeurs âgés par l'arrêté royal du 30 décembre 2014¹.

L'article 1^{er} du projet vise plus particulièrement à compléter l'article 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Cet article introduit dans la réglementation du chômage la notion de « *disponibilité adaptée* » pour le chômeur à partir de 60 ans. Cela signifie que ce chômeur ne doit plus rechercher lui-même activement un emploi, mais qu'il doit collaborer à un accompagnement adapté conformément à un plan d'action individuel. L'article 2 du projet d'arrêté vise à rétablir l'article 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Cet article contient les conditions auxquelles le chômeur doit satisfaire pour demander une dispense de disponibilité.

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), et § 1^{er} septies, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Les dispositions en projet traitent différemment des catégories de chômeurs en fonction de l'âge.

Les auteurs du projet feraient bien de justifier la répartition des chômeurs en fonction de catégories d'âges, et ce dans un rapport au Roi, à joindre à l'arrêté royal. La portée du projet est relativement complexe, de sorte qu'il s'agit là déjà d'un motif suffisant pour assortir l'arrêté royal d'un tel rapport. La compréhension de l'arrêté en projet en sera améliorée et il sera ainsi possible de préciser que les différences de traitement en projet peuvent se justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité.

Nul n'ignore que 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.

¹ Voir l'arrêté royal du 30 décembre 2014 'modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté'.

Article 1^{er}

4. Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, la référence aux arrêtés royaux modificatifs des 31 janvier 1995 et 22 décembre 1995 doit être supprimée, étant donné qu'elle ne doit mentionner que les modifications encore en vigueur de l'article 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

5. Il résulte de l'article 56, § 3, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que le chômeur visé à l'alinéa 1^{er} est dispensé de l'application de l'article 58. Or, il ressort de l'article 56, § 3, alinéa 6, en projet, du même arrêté royal que ce même chômeur tombe dans « le champ d'application de l'article 58, alinéas 2[, 3] et 4² ainsi que des dispositions prises en vertu de l'article 58, § 2 ».

Interrogé sur la contradiction manifeste entre ces deux dispositions, le délégué a répondu ce qui suit :

« Artikel 58

- vermeldt in de aanhef vooreerst dat de volledig werkloze actief moet zoeken naar werk. Deze verplichting geldt niet voor de werkloze bedoeld in artikel 56, §3. Vandaar de niet toepasselijkheid van artikel 58, overeenkomstig art. 56, §3, 2^e lid;

- vermeldt verder de verplichting voor de werkloze om zich in te schrijven als werkzoekende. Het artikel regelt de gevolgen van de schrapping van de inschrijving en verleent aan de Minister de bevoegdheid om dit nader uit te werken. Al deze regelen gelden ook voor de werkloze bedoeld in artikel 56, §3, vandaar de toepasselijkheid van deze bepalingen via artikel 56, §3, laatste lid ».

Compte tenu de ces précisions, il est nécessaire de remplacer, dans l'article 56, § 3, alinéa 2, en projet, les mots « les articles 58, 59bis et 59bis/1 » par les mots « les articles 58, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 59bis et 59bis/1 ».

6. Dans le texte néerlandais de l'article 56, § 3, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on remplacera le mot « toepasselijk » par les mots « van toepassing ».

7. Il résulte de l'article 56, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qu'un plan d'action individuel doit être proposé au chômeur « au plus tard le neuvième mois après le début du chômage ».

Ce faisant, il ne prévoit que la proposition d'un plan d'action individuel pour la personne qui devient chômeur après avoir atteint l'âge de soixante ans. Le texte en projet ne prévoit toutefois pas jusqu'à quel moment un plan d'action doit être proposé à la personne qui était déjà chômeur avant son sixième anniversaire et qui, à partir du mois au cours duquel elle atteint l'âge de 60 ans, est soumise à une obligation de disponibilité adaptée.

Le texte du projet doit être complété afin de remédier cette situation.

² Du moins dans le texte néerlandais du projet. Dans le texte français, il est question de « l'article 58, § 1^{er}, alinéas 2 et 4 ». Les textes français et néerlandais doivent être mis en concordance sur ce point.

Article 2

8. Il ressort de l'article 89, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que le chômeur peut être dispensé à sa demande de l'obligation de disponibilité. Le chômeur qui estime répondre aux conditions prévues à cet effet (soit à la condition de l'âge, soit à la condition du passé professionnel), doit au préalable introduire une demande de dispense, comme l'indique l'article 89, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Toutefois, cette demande de dispense, par l'effet de la rétroactivité de l'arrêté en projet, peut également porter sur la période courant du 1^{er} janvier 2015 à la date de publication de l'arrêté précité au *Moniteur belge*. Il revient par conséquent à l'auteur du projet de vérifier, en ce qui concerne la procédure de demande de dispenses relatives à la période courant du 1^{er} janvier 2015 à la date de publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge*, s'il ne faut pas prévoir une ou plusieurs dispositions transitoires. On peut ainsi envisager la possibilité pour le chômeur d'encore introduire sa demande de dispense relative à la période courant du 1^{er} janvier 2015 à la date de publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge*, dans un délai raisonnable qui prend cours à cette dernière date.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME