



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.604/1
57.605/1
van 1 juli 2015

over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 27, 51, 53, 53*bis*, 56, 58, 133, 137, 138*bis*, 142, 143, 144, 145, 146 en 170 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, tot invoeging van een artikel 98*ter* en tot invoeging van een hoofdstuk *Vbis* in hetzelfde besluit en tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 augustus 2014 tot wijziging van de artikelen 133, 137 en 138*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, in het kader van de Zesde Staatshervorming' (57.604/1);

- een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van de artikelen 1, 19, 33 en 87 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, in het kader van de Zesde Staatshervorming' (57.605/1)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.604/1
57.605/1
du 1^{er} juillet 2015

sur

- un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 27, 51, 53, 53*bis*, 56, 58, 133, 137, 138*bis*, 142, 143, 144, 145, 146 et 170 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, y insérant un article 98*ter* et y insérant un chapitre *Vbis* dans le même arrêté et modifiant l'arrêté royal du 31 août 2014 modifiant les articles 133, 137 et 138*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat' (57.604/1) ;

- un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les articles 1, 19, 33 et 87 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat' (57.605/1)

Op 1 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over

- een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 27, 51, 53, 53*bis*, 56, 58, 133, 137, 138*bis*, 142, 143, 144, 145, 146 en 170 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, tot invoeging van een artikel 98*ter* en tot invoeging van een hoofdstuk *Vbis* in hetzelfde besluit en tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 augustus 2014 tot wijziging van de artikelen 133, 137 en 138*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, in het kader van de Zesde Staatshervorming’ (57.604/1);

- een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de artikelen 1, 19, 33 en 87 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, in het kader van de Zesde Staatshervorming’ (57.605/1).

De ontwerpen zijn door de eerste kamer onderzocht op 18 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2015.

*

Le 1^{er} juin 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, sur

- un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 27, 51, 53, 53*bis*, 56, 58, 133, 137, 138*bis*, 142, 143, 144, 145, 146 et 170 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, y insérant un article 98*ter* et y insérant un chapitre *Vbis* dans le même arrêté et modifiant l'arrêté royal du 31 août 2014 modifiant les articles 133, 137 et 138*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat' (57.604/1) ;

- un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les articles 1, 19, 33 et 87 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat' (57.605/1).

Les projets ont été examinés par la chambre le 18 juin 2015. 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 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk en ministerieel besluit strekken ertoe een aantal voornamelijk technische wijzigingen aan te brengen in de werkloosheidsreglementering. Deze wijzigingen hebben betrekking op de overdracht van sommige bevoegdheden inzake werkloosheid aan de gewesten, waaronder de controle op de beschikbaarheid van de werklozen en het toekennen van vrijstellingen van beschikbaarheid voor het volgen van studies en opleidingen.

2.1. Het ontwerp van koninklijk besluit (57.604/1) vindt rechtsgrond in de bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders' waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, alsook in de volgende bepalingen van die wet:

- artikel 7, § 1, derde lid, l), voor zover de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de uitbetaling van de onderbrekingsuitkeringen;
- artikel 7, § 1, derde lid, m), § 1bis en § 4, eerste lid, voor zover de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de uitbetaling van de activeringsuitkeringen;
- artikel 7, § 1, zevende lid, voor zover de ontworpen bepalingen de inrichting en de werking van de RVA regelen;
- artikel 7, § 2, voor zover de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de uitbetalingsinstellingen;
- artikel 8, § 4, derde lid en § 5, voor zover de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen.

2.2. Het ontwerp van ministerieel besluit (57.605/1) vindt rechtsgrond in de bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 en van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' waaraan wordt gerefereerd in respectievelijk het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp. Daarnaast vindt dat ontwerp ook rechtsgrond in de hierna vermelde bepalingen van die wet of dat besluit:

- artikel 7, § 1, derde lid, l), van de besluitwet, voor zover de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de uitbetaling van de onderbrekingsuitkeringen;
- artikel 7, § 1, derde lid, m), § 1bis en § 4, eerste lid, van de besluitwet, voor zover de ontworpen bepalingen betrekking hebben op de uitbetaling van de activeringsuitkeringen;
- artikel 7, § 1, zevende lid, van de besluitwet, voor zover de ontworpen bepalingen de inrichting en de werking van de RVA regelen;
- artikel 110, § 5, eerste lid, van het koninklijk besluit, in zoverre de Minister bepaalt dat onderbrekingsuitkeringen vervangingsinkomens zijn;

- artikel 119, 1°, van het koninklijk besluit, in zoverre de Minister het loon bepaalt dat als berekeningsbasis voor de werkloosheidsuitkering geldt voor de werknemer die, op het tijdstip waarop hij volledig werkloos wordt gesteld, onderbrekingsuitkeringen geniet.

2.3. Rekening houdend met wat hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontwerpen, zal de aanhef op overeenkomstige wijze moeten worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Ontwerp 57.604/1

Artikel 1

3. In het ontworpen artikel 27, 14°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt verwezen naar “het samenwerkingsakkoord van 6 november 2013, gesloten tussen de Federale overheid, de Gewesten en de gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van de werklozen”. Artikel 22, § 1, tweede lid, van dat samenwerkingsakkoord bepaalt dat dit akkoord uiterlijk op 31 december 2014 ophoudt uitwerking te hebben. Dat samenwerkingsakkoord maakt bijgevolg geen deel meer uit van het geldend recht. De verwijzing ernaar in de ontworpen bepaling is dan ook zonder voorwerp.

Artikel 3

4. In het ontworpen artikel 53, § 1, zesde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt verwezen naar artikel 33 van “het ministerieel besluit”. Aangezien dat begrip in het besluit van 25 november 1991 niet wordt gedefinieerd, dient ook de datum en het opschrift van dat ministerieel besluit te worden vermeld.

5. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 53, § 1, zevende lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dienen de woorden “en tien dagen” te worden ingevoegd tussen de woorden “één maand” en de woorden “op evenredige wijze”.

Artikel 11

6. In het eerste lid van het ontworpen artikel 138^{ter} (dat artikel 152^{bis} wordt; zie *infra*) dient de verwijzing naar “artikel 6, IX, 5°, 6°, 7°, b), en 11°” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 6, § 1, IX, 5°, 6°, 7°, b), en 11°”.

7. In het ontworpen artikel 138^{sexies}, § 1, eerste lid (dat artikel 152^{quinquies}, § 1, eerste lid wordt) dient de verwijzing naar “artikel 6, IX, 6°” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 6, § 1, IX, 6°, ”.

8. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 138*septies*, § 4, tweede lid (dat artikel 152*sexies*, § 4, tweede lid wordt), dient het woord “voornoemde” te worden geschrapt.

Ontwerp 57.605/1

Artikel 5

9. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt “de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”. Gelet op de nauwe samenhang met het ontwerp van koninklijk besluit dient er over gewaakt te worden dat de twee besluiten op dezelfde datum in werking treden.

WETGEVINGSTECHNISCHE OPMERKINGEN

10. In het eerste lid van de aanhef van de ontwerpen moet telkens worden verwezen naar de wijzigende wet van 25 april 2014 (niet: 25 april 2015).

11. Voor sommige artikelen van de ontwerpen dient de wetshistoriek van de te wijzigen teksten of bepalingen te worden vermeld of aangepast. Dat geldt, wat betreft het ontwerp van koninklijk besluit, voor de artikelen 7 en 11 (telkens “laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 juni 2015”), artikel 9 (“laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 31 augustus 2014”) en artikel 10 (“ingevoegd bij het koninklijk besluit van 12 maart 2003 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 22 juni 2004¹”) en, wat betreft het ontwerp van ministerieel besluit, voor artikel 4 (“Artikel 87, eerste lid, 5°, van hetzelfde besluit, vervangen bij het ministerieel besluit van 14 juni 2001, wordt vervangen door ...”).

12. Wanneer een artikel of paragraaf slechts bestaat uit één lid, dient niet te worden verwezen naar het “eerste lid” van dat artikel of die paragraaf (artikel 8, inleidende zin, en artikel 11, ontworpen artikel 138*quinquies*, §§ 2, eerste lid, en 8, tweede lid, 2°, van het ontwerp van koninklijk besluit).

13. Aangezien in titel II van het koninklijk besluit van 25 november 1991 al een hoofdstuk V voorkomt dat de artikelen 132 tot 152 bevat, kan het ontworpen hoofdstuk V*bis* niet de artikelen 138*ter* tot 138*septies* bevatten maar wel de artikelen 152*bis* tot 152*sexies* (artikel 11 van het ontwerp van koninklijk besluit). Bovendien moet dit hoofdstuk V*bis* uitdrukkelijk worden ingevoegd in titel II van het voornoemde besluit. Met de vernummering van artikelen dient ook rekening te worden gehouden bij het verwijzen naar deze artikelen, zowel in het ontwerp van koninklijk besluit als in het ontwerp van ministerieel besluit.

¹ De “vervanging” bij het koninklijk besluit van 31 augustus 2014 treedt eerst in werking op 1 januari 2016.

14. In de inleidende zin van artikel 17 van het ontwerp van koninklijk besluit dienen de woorden “van hetzelfde besluit” te worden toegevoegd.

15. In artikel 3 van het ontwerp van ministerieel besluit moet het woord “gewijzigd” worden vervangen door het woord “ingevoegd”.

16. De ontwerpen behoeven nog een volledig taalkundig en redactioneel nazicht. Zo bijvoorbeeld dienen op sommige plaatsen nog leestekens te worden aangebracht² en vertoont inzonderheid de Nederlandse tekst storende taalkundige gebreken³.

*

² Zie bijvoorbeeld de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 138*septies*, § 2, eerste lid (artikel 11 van het ontwerp van koninklijk besluit).

³ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 138*quinquies*, § 7, 1°, 2°, *in fine*, en 3° (artikel 11 van het ontwerp van koninklijk besluit).

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DES PROJETS

1. Les projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel soumis pour avis ont pour objet d'apporter un certain nombre de modifications principalement techniques à la réglementation du chômage. Ces modifications concernent le transfert de certaines compétences en matière de chômage aux régions, dont le contrôle de la disponibilité des chômeurs et l'octroi de dispenses de disponibilité pour suivre des études et formations.

2.1. Le projet d'arrêté royal (57.604/1) trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', visées au premier alinéa du préambule du projet, ainsi que dans les dispositions suivantes de cette loi :

- l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, l), dans la mesure où les dispositions en projet concernent le paiement des allocations d'interruption ;

- L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m), § 1^{er}*bis* et § 4, alinéa 1^{er}, dans la mesure où les dispositions en projet concernent le paiement des allocations d'activation ;

- l'article 7, § 1^{er}, alinéa 7, dans la mesure où les dispositions en projet règlent l'organisation et le fonctionnement de l'ONEM ;

- l'article 7, § 2, dans la mesure où les dispositions en projet concernent les organismes de paiement ;

- l'article 8, § 4, alinéa 3 et § 5, dans la mesure où les dispositions en projet concernent les agences locales pour l'emploi.

2.2. Le projet d'arrêté ministériel (57.605/1) trouve son fondement juridique dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', visées respectivement aux premier et deuxième alinéas du préambule du projet. En outre, ce projet trouve également un fondement juridique dans les dispositions de cette loi ou de cet arrêté, mentionnées ci-après :

- l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, l), de l'arrêté-loi, dans la mesure où les dispositions en projet concernent sur le paiement des allocations d'interruption ;

- L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m), § 1^{er}*bis* et § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi, dans la mesure où les dispositions en projet concernent le paiement des allocations d'activation ;

- l'article 7, § 1^{er}, alinéa 7, de l'arrêté-loi, dans la mesure où les dispositions en projet règlent l'organisation et le fonctionnement de l'ONEM ;

- l'article 110, § 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal, dans la mesure où le ministre détermine que des allocations d'interruption sont des revenus de remplacement ;

- l'article 119, 1°, de l'arrêté royal, dans la mesure où le ministre détermine la rémunération qui sert de base au calcul de l'allocation de chômage pour le travailleur qui, au moment où il devient chômeur complet, bénéficie d'allocations d'interruption.

2.3. Compte tenu des observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique des projets, le préambule du projet devra être complété en conséquence.

EXAMEN DU TEXTE

Projet 57.604/1

Article 1^{er}

3. L'article 27, 14°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 vise « 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 actifs des chômeurs ». L'article 22, § 1^{er}, alinéa 2, de cet accord de coopération dispose que ce dernier cesse de produire ses effets au plus tard le 31 décembre 2014. Par conséquent, cet accord de coopération ne fait plus partie du droit en vigueur. La référence qui y est faite dans la disposition en projet est dès lors sans objet.

Article 3

4. L'article 53, § 1^{er}, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 vise l'article 33 de « l'arrêté ministériel ». Cette notion n'étant pas définie dans l'arrêté du 25 novembre 1991, il convient de mentionner également la date et l'intitulé de cet arrêté ministériel.

5. Dans le texte néerlandais de l'article 53, § 1^{er}, alinéa 7, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on insérera les mots « en tien dagen » entre les mots « één maand » et les mots « op evenredige wijze ».

Article 11

6. À l'alinéa 1^{er} de l'article 138^{ter} en projet (qui devient l'article 152^{bis}; voir ci-dessous), on remplacera la référence à « l'article 6, IX, 5°, 6°, 7°, b), et 11° » par une référence à « l'article 6, § 1^{er}, IX, 5°, 6°, 7°, b), et 11° ».

7. À l'article 138^{sexies}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (qui devient l'article 152^{quinquies}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}), on remplacera la référence à « l'article 6, IX, 6° » par une référence à « l'article 6, § 1^{er}, IX, 6°, ».

8. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 138septies, § 4, alinéa 2 (qui devient l'article 152sexies, § 4, alinéa 2), on supprimera le mot « voornoemde ».

Projet 57.605/1

Article 5

9. L'article 5 du projet prévoit que l'arrêté en projet entre en vigueur « le jour qui suit sa publication au *Moniteur belge* ». Compte tenu du lien de connexité étroit avec le projet d'arrêté royal, il y a lieu de veiller à ce que les deux arrêtés entrent en vigueur à la même date.

OBSERVATIONS DE LÉGISTIQUE

10. Le premier alinéa du préambule des projets doit chaque fois viser la loi modificative du 25 avril 2014 (et non : 25 avril 2015).

11. Pour certains articles des projets, l'historique des textes ou dispositions à modifier doit être mentionné ou adapté. Cette observation s'applique, en ce qui concerne le projet d'arrêté royal, aux articles 7 et 11 (chaque fois « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 1^{er} juin 2015 »), à l'article 9 (« modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 31 août 2014 ») et à l'article 10 (« inséré par l'arrêté royal du 12 mars 2003 et modifié par l'arrêté royal du 22 juin 2004¹ ») et, en ce qui concerne le projet d'arrêté ministériel, à l'article 4 (« L'article 87, alinéa 1^{er}, 5^o, du même arrêté, remplacé par l'arrêté ministériel du 14 juin 2001, est remplacé par ... »).

12. Lorsqu'un article ou paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa, il n'y a pas lieu de viser l'« alinéa 1^{er} » de cet article ou de ce paragraphe (article 8, phrase liminaire, et article 11, article 138quinquies, §§ 2, alinéa 1^{er}, et 8, alinéa 2, 2^o, en projet, du projet d'arrêté royal).

13. Dès lors qu'un chapitre V comportant les articles 132 à 152 figure déjà au titre II de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, le chapitre Vbis en projet ne peut pas comporter les articles 138ter à 138septies, mais bien les articles 152bis à 152sexies (article 11 du projet d'arrêté royal). En outre, ce chapitre Vbis doit être expressément inséré dans le titre II de l'arrêté précité. Il faut également tenir compte de la renumérotation d'articles lorsqu'il est fait référence à ceux-ci, tant dans le projet d'arrêté royal que dans celui d'arrêté ministériel.

14. Dans la phrase liminaire de l'article 17 du projet d'arrêté royal, on ajoutera les mots « du même arrêté ».

15. À l'article 3 du projet d'arrêté ministériel, on remplacera le mot « modifié » par le mot « inséré ».

¹ Le « remplacement » par l'arrêté royal du 31 août 2014 n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 2016.

16. Les projets nécessitent encore un examen approfondi sur le plan linguistique et rédactionnel. Ainsi que, par exemple, des signes de ponctuation doivent encore être apportés ² à certains endroits et le texte néerlandais, en particulier, présente de fâcheuses imperfections sur le plan de la correction de la langue ³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Voir par exemple le texte néerlandais de l'article 138septies, § 2, alinéa 1^{er}, en projet (article 11 du projet d'arrêté royal).

³ Voir par exemple l'article 138quinquies, § 7, 1^o, 2^o, *in fine*, et 3^o, en projet (article 11 du projet d'arrêté royal).