



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.567/1
van 7 december 2015

avis 58.567/1
du 7 décembre 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 56 en 58 van het
koninklijk besluit van
25 november 1991
houdende de
werkloosheidsreglementering
en tot invoeging van
artikelen 36/1 tot 36/11, 56/1
tot 56/6 en 58/1 tot 58/12 in
hetzelfde besluit'

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 56 et 58
de l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage et
insérant les articles 36/1
à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1
à 58/12 dans le même arrêté'

Op 30 november 2015 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 56 en 58 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van artikelen 36/1 tot 36/11, 56/1 tot 56/6 en 58/1 tot 58/12 in hetzelfde besluit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 december 2015. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, 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 7 december 2015.

*

Le 30 novembre 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant les articles 56 et 58 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 décembre 2015. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d’État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d’État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T’KINDT, auditeur.

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

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 7 décembre 2015.

*

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 in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid

“dat dit besluit dat het federaal normatief kader vastlegt waarbinnen een eenvormige opvolging van de beschikbaarheid van de werknemers moet gebeuren door de bevoegde gewestinstellingen in werking treedt op 1 januari 2016; dat alle bepalingen met betrekking tot dit normatief federaal kader in één enkel besluit moeten worden opgenomen, zodat alle partijen die bij de uitvoering daarvan betrokken zijn onmiddellijk een zicht krijgen op het geheel van de verplichtingen die hieruit voortvloeien, zodat ze zich op een correcte manier kunnen organiseren en hun taken tijdig kunnen voorbereiden om deze op een zo efficiënt mogelijke wijze te kunnen uitvoeren startend op 1 januari 2016; dat dit inzonderheid geldt voor de instellingen die krachtens artikel 6, § 1, IX, 5°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd worden voor deze opvolging van de beschikbaarheid en die deze bevoegdheid effectief willen uitoefenen vanaf 1 januari 2016; dat deze instellingen die tijd nodig hebben om o.a. de elektronische flux voor te bereiden en te realiseren die vereist is om dit federaal normatief kader correct en tijdig uit te voeren”.

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om in het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ de artikelen 56, §§ 3 en 4, en 58, § 1, te vervangen en de artikelen 36/1 tot 36/11, 56, § 5, 56/1 tot 56/6 en 58/1 tot 58/12 in te voegen (artikelen 1 tot 5 van het ontwerp). Voor het personele en temporele toepassingsgebied van een deel van de ontworpen bepalingen wordt een overgangsregeling uitgewerkt (artikel 6 van het ontwerp). De datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit wordt vastgesteld op 1 januari 2016, met uitzondering van een aantal onderdelen van de regeling waarvoor die datum wordt bepaald op 1 september van hetzelfde jaar (artikel 7 van het ontwerp).

4.1. Voor de bepalingen van het ontwerp wordt, zo blijkt uit het eerste lid van de aanhef, rechtsgrond gezocht in artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1septies, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet bepaalt dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (RVA) tot taak heeft om, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, “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”.

Artikel 7, § 1septies, eerste lid, van dezelfde besluitwet bepaalt dat voor de toepassing van de voormelde bepaling enkel uitkeringen verschuldigd zijn aan de werkloze die, onder meer, voldoet aan de toekenningsvoorwaarden, zijnde “onvrijwillig zonder arbeid en zonder loon zijn, beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, ingeschreven zijn als werkzoekende en actief werk zoeken, arbeidsgeschikt zijn, verblijven in België, voldoen aan leeftijdsvoorwaarden en de voorschriften naleven inzake aangifte en controle van werkloosheidsperiodes”. Artikel 7, § 1septies, derde lid, machtigt de Koning om te bepalen wat onder deze verschillende toepassingsvoorwaarden moet worden verstaan.

4.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er reeds meermaals op gewezen dat het recht op werkloosheidsuitkeringen onmiskenbaar deel uitmaakt van het recht op sociale zekerheid zoals dat beschermd wordt door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet. Dit recht moet door de bevoegde wetgever worden gewaarborgd en hij moet de voorwaarden voor de uitoefening ervan 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”.¹⁻²

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)rechten³ of van de vooraf door de wetgever zelf gemaakte “keuzes”⁴ of vastgestelde “beginselen”,⁵ “grenzen”⁶ of “essentiële elementen”⁷. 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”,⁸ het gegeven dat de betrokken maatregelen “gemakkelijk (...) [kunnen] worden aangepast om tegemoet te komen aan de vereisten van de technische ontwikkeling”,⁹ het gegeven dat een

¹ 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. GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.3.4).

² Adv.RvS 50.623/AV/3 van 17 en 24 januari 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1603/1, 29.

³ GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006, B.21 (m.b.t. het recht op maatschappelijke dienstverlening); GwH 17 april 2008, nr. 64/2008, B.32.1 (m.b.t. het recht op sociale zekerheid).

⁴ GwH 28 september 2005, nr. 147/2005, B.11.6.

⁵ GwH 1 april 1998, nr. 37/98, B.4.4; GwH 21 juni 2006, nr. 103/2006, B.3.3.

⁶ GwH 18 februari 1998, nr. 18/98, B.6.

⁷ GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.10.3; GwH, 26 april 2007, nr. 66/2007, B.10.7.

⁸ GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.10.3.

⁹ GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.10.3.

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 gerechtigden,¹⁰ het gegeven dat de regeling op “relatief soepele wijze [moet] kunnen worden aangepast aan de evolutie van de noden en middelen”¹¹ in het betrokken beleidsdomein of de “bijzonder technische en ingewikkelde”¹² aard van de regeling. Het Hof oordeelde ook dat een delegatie aanvaardbaar is voor zover de machtigingen betrekking hebben op “de tenuitvoerlegging”¹³ of op “het aannemen”¹⁴ 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.

4.3. Met de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ is de bevoegdheidsverdeling inzake de controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van werklozen fundamenteel gewijzigd. De nieuwe bevoegdheid van de gewesten om de actieve en passieve beschikbaarheid te controleren en sancties op te leggen, moet uitgeoefend worden gelet op en in overeenstemming met het normatief kader voor de regelgeving inzake passende betrekking, actief zoekgedrag, administratieve controle en sancties.

Het ontwerp beoogt aldus, gelet op artikel 6, § 1, IX, 5°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, het normatief kader vast te stellen voor de controle van de actieve of aangepaste beschikbaarheid van bepaalde categorieën van werklozen door de gewestinstellingen die bevoegd worden voor de uitoefening van die controle, alsook om de overgang te regelen naar die geregionaliseerde controle-uitoefening.

In het licht van artikel 23 van de Grondwet en de eerder uiteengezette beginselen, komt het in de eerste plaats aan de federale wetgever toe om vast te leggen wat onder het in artikel 6, § 1, IX, 5°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde normatieve kader moet worden begrepen, en om in ieder geval de essentiële beginselen van dit normatief kader vast te leggen.

Het is dan ook twijfelachtig of de vermelde algemene en ruime machtigingen die in artikel 7, §§ 1 en 1septies, van de besluitwet van 28 december 1944 zijn opgenomen en die de rechtsgrond vormden voor de bestaande regelingen inzake de beschikbaarheid van de werkloze in het koninklijk besluit van 25 november 1991, nog in overeenstemming kunnen worden geacht met artikel 23 van de Grondwet wanneer ze worden aangewend om het eerder vermelde normatieve kader vast te leggen.

Het is onder dit voorbehoud dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, het voor advies voorliggende ontwerp aan een verder onderzoek onderwerpt.

¹⁰ GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006, B.21.

¹¹ GwH 21 juni 2006, nr. 103/2006, B.3.6.

¹² GwH 17 april 2008, nr. 64/2008, B.32.2.

¹³ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.39; GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.3. Zie ook GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.6.4.

¹⁴ GwH 9 december 2010, nr. 135/2010, B.15; GwH 22 december 2010, nr. 151/2010, B.4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Aangezien de artikelen 2 en 3 van het ontwerp de regeling inzake de aangepaste beschikbaarheid ook van toepassing maken op bepaalde deeltijdse werknemers, moeten in het ontworpen artikel 56/1 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de volgende wijzigingen worden aangebracht. In beide leden van het artikel dient het woord “volledig” te worden weggelaten en in het tweede lid moet worden verwezen naar “artikel 56, §§ 3 tot 5” in de plaats van “artikel 56, §§ 3 en 4”.¹⁵

6. In het ontworpen artikel 56/4, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient te worden verwezen naar “artikel 131bis, § 1, 2°,” van dat besluit in de plaats van “artikel 131bis, paragraaf 1, 1^{ste} lid, 2°,”.

7. In het ontworpen artikel 56/5 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 moeten de volgende wijzigingen worden aangebracht: in de inleidende zin van het eerste lid dient het woord “volledig” te worden weggelaten;¹⁶ in de Nederlandse tekst van het tweede lid schrijven men, in overeenstemming met de Franse tekst, “de globale evaluatie bedoeld in het eerste lid”; in het vierde lid is te verwijzen naar “het zesde lid” in de plaats van “het vijfde lid”; in het zesde lid schrijven men “de eventuele toepassing van artikel 56/2, § 1, derde lid, of § 2, vierde lid,” in de plaats van “de eventuele toepassing van artikel 56/2, § 1, derde lid.

Artikel 5

8. In het ontworpen artikel 58/4, § 2, tweede lid, *in fine*, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 moet worden verwezen naar “artikel 131bis, § 1, 2°,” van dat besluit in de plaats van “artikel 131bis, paragraaf 1, 1^{ste} lid, 2°,”.

9. Men schrijve aan het begin van het ontworpen artikel 58/5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de woorden “De bevoegde gewestinstelling evalueert”, zonder te vermelden dat de betreffende evaluatie wordt gemaakt “[i]n afwijking van het 1^{ste} lid”. Dit eerste lid betreft namelijk enkel “de volledig werkloze”, terwijl het tweede lid uitsluitend handelt over “de deeltijdse werknemer met behoud van rechten bedoeld in artikel 58/2, 2^{de} [lees: ‘tweede’] lid, 2°,”.

10. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 58/5, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 moet worden verwezen naar “de termijn bepaald in het vierde lid” in de plaats van “de termijn bepaald in het derde lid”.

¹⁵ Zie immers de aanvulling, bij artikel 2, 3°, van het ontwerp, van artikel 56 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 met een paragraaf 5 betreffende de betrokken deeltijdse werknemers, die zal worden vervangen door de onderdelen van de artikelen 56/2 tot 56/5 die op die personen betrekking hebben.

¹⁶ Dat lid heeft blijkens de erin opgenomen opsomming immers niet enkel betrekking op “de volledig werkloze bedoeld in artikel 56/2, paragraaf 1”, maar ook op “een deeltijdse werknemer met behoud van rechten [als] bedoeld in artikel 56/2, paragraaf 2”.

Artikel 6

11. De overgangsregeling vervat in artikel 6 van het ontwerp wordt het best geïntegreerd in het koninklijk besluit van 25 november 1991,¹⁷ mits in het artikel de wijzigingen worden aangebracht die met een dergelijke integratie samengaan¹⁸ en de verwijzing naar het artikel in artikel 7 van het ontwerp dienovereenkomstig aangepast wordt.

Indien dit niet gebeurt, moet bij de verwijzingen in artikel 6 telkens worden vermeld dat zij betrekking hebben op bepalingen “van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering”.

12. In artikel 6, § 3, eerste lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar “de verplichting tot aangepaste beschikbaarheid bedoeld in artikel 56, § 3, eerste lid, 3°, en in de artikelen 56/1 tot 56/6” in de plaats van “bedoeld in artikel 56, paragraaf 2, en in de artikelen 56/1 tot 56/7”, gelet op de categorie personen waarop die bepaling specifiek betrekking heeft.

Artikel 7

13. In artikel 7, tweede lid, van het ontwerp moet worden gespecificeerd dat de erin vermelde bepalingen “ingevoegd door dit besluit” bepalingen zijn “van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering”.

In de opsomming van die bepalingen in hetzelfde lid is het beter vollediger te verwijzen naar artikel “58/2, tweede lid, 2°, en derde lid,” van laatstgenoemd koninklijk besluit en niet enkel naar artikel “58/2, 2de lid, 2°”.

*

¹⁷ Daarbij valt te denken aan een invoeging als artikel 178ter van dat koninklijk besluit.

¹⁸ Te weten de weglating van de woorden “ingevoegd door dit besluit” in alle paragrafen van het artikel en de vervanging van de woorden “de datum van inwerkingtreding van dit besluit” door de datum “1 september 2016” in de paragrafen 2 en 3 van het artikel.

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 est motivée dans la demande d'avis par la circonstance

« dat dit besluit dat het federaal normatief kader vastlegt waarbinnen een eenvormige opvolging van de beschikbaarheid van de werknemers moet gebeuren door de bevoegde gewestinstellingen in werking treedt op 1 januari 2016; dat alle bepalingen met betrekking tot dit normatief federaal kader in één enkel besluit moeten worden opgenomen, zodat alle partijen die bij de uitvoering daarvan betrokken zijn onmiddellijk een zicht krijgen op het geheel van de verplichtingen die hieruit voortvloeien, zodat ze zich op een correcte manier kunnen organiseren en hun taken tijdig kunnen voorbereiden om deze op een zo efficiënt mogelijke wijze te kunnen uitvoeren startend op 1 januari 2016; dat dit inzonderheid geldt voor de instellingen die krachtens artikel 6, § 1, IX, 5^o, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd worden voor deze opvolging van de beschikbaarheid en die deze bevoegdheid effectief willen uitoefenen vanaf 1 januari 2016; dat deze instellingen die tijd nodig hebben om o.a. de elektronische flux voor te bereiden en te realiseren die vereist is om dit federaal normatief kader correct en tijdig uit te voeren ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à remplacer les articles 56, §§ 3 et 4, et 58, § 1^{er}, dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' ainsi qu'à y insérer les articles 36/1 à 36/11, 56, § 5, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 (articles 1^{er} à 5 du projet). Un régime transitoire est mis en place en ce qui concerne le champ d'application personnel et temporel d'une partie des dispositions en projet (article 6 du projet). La date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est fixée le 1^{er} janvier 2016, à l'exception d'un certain nombre de dispositions de la réglementation pour lesquelles cette date est fixée au 1^{er} septembre de la même année (article 7 du projet).

4.1. Ainsi qu'il ressort du premier alinéa du préambule, le fondement juridique des dispositions du projet est recherché 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'.

L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi dispose que l'Office national de l'emploi (ONEM), dans les conditions que le Roi détermine, a pour mission 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 ».

L'article 7, § 1^{er septies}, alinéa 1^{er}, du même arrêté-loi énonce que pour l'application de la disposition précitée, des allocations sont uniquement redevables au chômeur qui, notamment, remplit les conditions d'octroi, à savoir « être involontairement privé de travail

et de rémunération, être disponible pour le marché de l'emploi, être inscrit comme demandeur d'emploi et chercher activement de l'emploi, être apte au travail, résider en Belgique, répondre aux conditions d'âge et respecter les prescriptions en matière de déclaration et de contrôle des périodes de chômage ». L'article 7, § 1^{er} septies, alinéa 3, habilite le Roi à déterminer ce qu'il faut entendre par ces différentes conditions d'application.

4.2. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à plusieurs reprises que le droit aux allocations de chômage fait incontestablement partie du droit à la sécurité sociale, tel qu'il est protégé par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution. Ce droit doit être garanti par le législateur compétent et ce dernier doit déterminer les conditions de son exercice. Il ressort tant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que des avis de la section de législation du Conseil d'État que l'article 23 de la Constitution doit être considéré comme une des dispositions de la Constitution « qui réservent certaines matières à un législateur »¹⁻².

Toutefois, il résulte également de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il ne peut se déduire de la circonstance que l'article 23, alinéa 2, de la Constitution dispose que le législateur compétent « [détermine] les conditions [d'] exercice » des droits qui y sont garantis que le législateur compétent ne pourrait pas charger le pouvoir exécutif de « la mise en œuvre » des droits (fondamentaux sociaux et économiques)³ qu'il organise ou garantit, ou des « choix »⁴, des « principes »⁵, « limites »⁶ ou « éléments essentiels »⁷, que le législateur lui-même a préalablement opérés, définis ou fixés. Pour apprécier si une délégation accordée au gouvernement dans des matières auxquelles s'applique l'article 23 de la Constitution n'est pas excessive, la Cour constitutionnelle tient plus particulièrement compte de la nature de la matière réglée, comme par exemple le fait qu'un règlement global de la matière par le législateur « mettrait en cause l'efficacité des politiques qu'il arrête »⁸, le fait que lesdites mesures « peuvent [...] facilement être adaptées pour rencontrer les nécessités de l'évolution technique »⁹, le fait qu'une disposition générale et abstraite est inconciliable avec le choix du législateur d'adapter une aide proposée en fonction des besoins des bénéficiaires concernés¹⁰, le fait que la réglementation « [doit pouvoir] être adapté[e] de manière relativement souple à l'évolution des besoins et moyens »¹¹ dans le domaine politique concerné ou à la nature

¹ La Cour constitutionnelle estime que, dans son article 23, la Constitution a investi le législateur (formel) d'un pouvoir et qu'elle a prévu l'intervention d'une assemblée élue démocratiquement. Si tel n'était pas le cas, la Cour ne serait en effet pas compétente pour contrôler les délégations au regard de l'article 23 de la Constitution (voir par exemple C.C., 5 mai 2009, n° 73/2009, B.3.4.).

² Avis C.E. 50.623/AV/3 des 17 et 24 janvier 2012 sur un projet devenu le décret 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2011-12, n° 1603/1, p. 29.

³ C.C., 15 mars 2006, n° 43/2006, B.21 (en ce qui concerne le droit à l'aide sociale); C. C., 17 avril 2008, n° 64/2008, B.32.1 (en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale).

⁴ C.C., 28 septembre 2005, n° 147/2005, B.11.6.

⁵ C.C., 1^{er} avril 1998, n° 37/98, B.4.4; C.C., 21 juin 2006, n° 103/2006, B.3.3.

⁶ C.C., 18 février 1998, n°18/98, B.6.

⁷ C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.10.3 ; C.C., 26 avril 2007, n° 66/2007, B. 10.7.

⁸ C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.10.3.

⁹ C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.10.3.

¹⁰ C.C., 15 mars 2006, n° 43/2006, B.21.

¹¹ C.C., 21 juin 2006, n° 103/2006, B.3.6.

« particulièrement technique et complexe »¹² de la réglementation. La Cour a également jugé qu'une délégation est admissible pour autant que les habilitations portent sur « l'exécution »¹³ ou « l'adoption »¹⁴ de mesures « dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent ». Il ressort néanmoins de ces arrêts que pour définir l'« objet » d'un droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, le législateur ne peut pas se contenter de confier simplement au Gouvernement le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits.

4.3. La loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État' a modifié fondamentalement la répartition des compétences en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs pour le marché du travail. La nouvelle compétence des régions en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'application des sanctions doit être exercée eu égard et conformément au cadre normatif de la réglementation relative à l'emploi convenable, au comportement de recherche active d'emploi, au contrôle administratif et aux sanctions.

Le projet vise ainsi, eu égard à l'article 6, § 1^{er}, IX, 5°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', à fixer le cadre normatif du contrôle de la disponibilité active ou adaptée de certaines catégories de chômeurs par les organismes régionaux qui deviennent compétents en ce qui concerne l'exercice de ce contrôle, ainsi qu'à régler la transition vers cet exercice régionalisé du contrôle.

À la lumière de l'article 23 de la Constitution et des principes exposés ci-dessus, il appartient en premier lieu au législateur fédéral de déterminer ce qu'il faut entendre par le cadre normatif visé à l'article 6, § 1^{er}, IX, 5°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 et, en tout état de cause, d'en arrêter les principes essentiels.

Il est dès lors douteux que les délégations générales et étendues mentionnées qui figurent à l'article 7, §§ 1^{er} et 1^{er} septies, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et qui constituaient le fondement juridique des régimes existants en matière de disponibilité du chômeur dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991, puissent encore être réputées conformes à l'article 23 de la Constitution lorsqu'elles sont utilisées pour arrêter le cadre normatif précité.

C'est sous cette réserve que le Conseil d'État, section de législation, poursuit l'examen du projet soumis pour avis.

¹² C.C., 17 avril 2008, n° 64/2008, B.32.2.

¹³ C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.39; C.C., 18 décembre 2008, n° 182/2008, B.6.3. Voir également C.C., 5 mai 2009, n° 73/2009, B.6.4.

¹⁴ C.C., 9 décembre 2010, n° 135/2010, B.15; C.C., 22 décembre 2010, n° 151/2010, B.4.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. Dès lors que les articles 2 et 3 du projet rendent la réglementation relative à la disponibilité adaptée également applicable à certains travailleurs à temps partiel, les modifications suivantes doivent être apportées à l'article 56/1, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Dans les deux alinéas de l'article, il convient d'omettre le mot « complet » et l'alinéa 2 doit viser « l'article 56, §§ 3 à 5 » au lieu de « l'article 56, §§ 3 et 4 »¹⁵.

6. L'article 56/4, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 doit viser « l'article 131bis, § 1^{er}, 2^o, » de cet arrêté au lieu de « l'article 131bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, ».

7. Les modifications suivantes doivent être apportées à l'article 56/5, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 : le mot « complet » sera omis dans la phrase introductive de l'alinéa 1^{er}¹⁶; dans le texte néerlandais de l'alinéa 2, on écrira en conformité avec le texte français « de globale evaluatie bedoeld in het eerste lid » ; l'alinéa 4 doit faire référence à « l'alinéa 6 » au lieu de « l'alinéa 5 »; on écrira dans l'alinéa 6 « l'application éventuelle de l'article 56/2, § 1^{er}, alinéa 3, ou § 2, alinéa 4 » au lieu de « l'application éventuelle de l'article 56/2, § 1^{er}, alinéa 3, ».

Article 5

8. À l'article 58/4, § 2, alinéa 2, *in fine*, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il y a lieu de faire référence à « l'article 131bis, § 1^{er}, 2^o. » de cet arrêté au lieu de « l'article 131bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o. »

9. Le début de l'article 58/5, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, commencera par les mots « L'organisme régional compétent évalue », sans mentionner que l'évaluation concernée est réalisée « [p]ar dérogation à l'alinéa 1^{er} ». En effet, cet alinéa 1^{er} ne concerne que le « chômeur complet », tandis que l'alinéa 2 porte exclusivement sur le « travailleur à temps partiel avec maintien des droits visé à l'article 58/2, alinéa 2, 2^o. ».

10. Le texte néerlandais de l'article 58/5, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 doit viser « de termijn bepaald in het vierde lid » au lieu de « de termijn bepaald in het derde lid ».

¹⁵ Voir en effet, l'ajout apporté par l'article 2, 3^o, du projet, dans l'article 56 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 d'un paragraphe 5 relatif aux travailleurs à temps partiel concernés, qui sera remplacé par les divisions des articles 56/2 à 56/5 concernant ces personnes.

¹⁶ En effet, selon l'énumération qui y figure, cet alinéa ne porte pas uniquement sur le « chômeur complet visé à l'article 56/2, § 1^{er} » mais également sur « un travailleur à temps partiel avec maintien des droits visé à l'article 56/2, § 2 ».

Article 6

11. Mieux vaudrait intégrer le régime transitoire prévu à l'article 6 du projet dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991¹⁷, pour autant que les modifications allant de pair avec une telle intégration¹⁸ soient apportées dans l'article et qu'à l'article 7 du projet, la référence à l'article soit adaptée en conséquence.

Dans le cas contraire, on veillera à mentionner chaque fois pour ce qui est des références dans l'article 6 qu'elles concernent des dispositions « de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ».

12. À l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, du projet, on visera « l'obligation de disponibilité adaptée visée à l'article 56, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, et aux articles 56/1 à 56/6 » au lieu de « visée à l'article 56, § 2 et aux articles 56/1 à 56/7 », vu la catégorie de personnes auxquelles se rapporte spécifiquement cette disposition.

Article 7

13. L'article 7, alinéa 2, du projet devrait préciser que les dispositions qu'il contient « [insérées] par le présent arrêté » sont des dispositions « de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ».

Dans l'énumération de ces dispositions dans le même alinéa, mieux vaudrait de se référer de manière plus complète à l'article « 58/2, alinéa 2, 2^o, et alinéa 3, » de ce dernier arrêté royal et pas seulement à l'article « 58/2, alinéa 2, 2^o ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁷ À cet égard, un ajout sous la forme d'un article 178ter de cet arrêté royal peut être envisagé.

¹⁸ À savoir l'omission dans tous les paragraphes de l'article des mots « inséré(e)(s) par le présent arrêté » ainsi que le remplacement dans les paragraphes 2 et 3 de l'article des mots « la date d'entrée en vigueur du présent arrêté » par la date du « 1^{er} septembre 2016 ».