



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.807/1/V
van 10 augustus 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 133 en 153 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van een artikel 139/1 in hetzelfde besluit, tot invoeging van een artikel 3/1 in het koninklijk besluit van 2 juni 2012 tot uitvoering van Hoofdstuk 6 van de wet van 12 april 2011 houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord en tot invoeging van een artikel 5/1 in het koninklijk besluit van 9 januari 2014 betreffende de ontslagcompensatievergoeding, met het oog op besparingen en anti-misbruik bepalingen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.807/1/V
du 10 août 2016

sur

un projet d'arrêté royal ‘modifiant les articles 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 133 en 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et y insérant un article 139/1, insérant un article 3/1 dans l'arrêté royal du 2 juin 2012 portant exécution du Chapitre 6 de la loi du 12 avril 2011 modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel et insérant un article 5/1 dans l'arrêté royal du 9 janvier 2014 relatif à l'indemnité en compensation du licenciement, visant des économies et des dispositions contre l'abus de droit’

Op 14 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 29 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 133 en 153 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van een artikel 139/1 in hetzelfde besluit, tot invoeging van een artikel 3/1 in het koninklijk besluit van 2 juni 2012 tot uitvoering van Hoofdstuk 6 van de wet van 12 april 2011 houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord en tot invoeging van een artikel 5/1 in het koninklijk besluit van 9 januari 2014 betreffende de ontslagcompensatievergoeding, met het oog op besparingen en anti-misbruik bepalingen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 14 juillet 2016, 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 de plein droit jusqu'au 29 août 2016,^(**) sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 36, 37, 38, 42, 42bis, 48, 118, 130, 133 en 153 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et y insérant un article 139/1, insérant un article 3/1 dans l'arrêté royal du 2 juin 2012 portant exécution du Chapitre 6 de la loi du 12 avril 2011 modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel et insérant un article 5/1 dans l'arrêté royal du 9 janvier 2014 relatif à l'indemnité en compensation du licenciement, visant des économies et des dispositions contre l'abus de droit'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 2 août 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Thomas MAES, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2016.

*

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in drie koninklijke besluiten: vooreerst het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, voorts het koninklijk besluit van 2 juni 2012 ‘tot uitvoering van Hoofdstuk 6 van de wet van 12 april 2011 houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord’ en, ten slotte, het koninklijk besluit van 9 januari 2014 ‘betreffende de ontslagcompensatievergoeding’.

2.2. De aangebrachte wijzigingen beogen vier maatregelen ter realisering van besparingen en het bestrijden van misbruik inzake werkloosheid:

- het invoeren van een toelaatbaarheidsvoorwaarde voor tijdelijk werklozen om economische redenen: de werklozen die behoren tot deze categorie zullen voortaan enkel nog in aanmerking komen voor een uitkering wanneer zij voldoen aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering in het kader van volledige werkloosheid (wijziging van de artikelen 36, 42, 42bis, 118 en 133 van het koninklijk besluit van 25 november 1991);

- het verstrengen van de voorwaarden voor het openen van het recht op een werkloosheidsuitkering op basis van tijdvakken in het buitenland: tot op heden konden arbeids- en gelijkgestelde dagen gepresteerd in om het even welk ander land in beginsel in aanmerking worden genomen; voortaan zullen enkel prestaties in landen waarmee België een bilateraal of internationaal verdrag heeft gesloten, in aanmerking komen (wijziging van de artikelen 37 en 38 van het koninklijk besluit van 25 november 1991);

- het mogelijk maken voor een werkloze om een activiteit te starten als zelfstandige in bijberoep, met behoud van werkloosheidsuitkering, en het versoepelen van de voorwaarden waaronder deze zelfstandige activiteit in bijberoep kan worden uitgeoefend (wijziging van de artikelen 48 en 130 van het koninklijk besluit van 25 november 1991);

- het invoeren van *post factum* controles op misbruik inzake de werkloosheidsuitkering, de ontslaguitkering en de ontslagcompensatievergoeding door het opgeven van een verhoogd loon of een verhoogd aantal arbeidsuren voorafgaand aan het ontslag (invoeging van een artikel 139/1 in het koninklijk besluit van 25 november 1991, een artikel 3/1 in het koninklijk besluit van 2 juni 2012 en een artikel 5/1 in het koninklijk besluit van 9 januari 2014).

2.3. Het ontwerp vindt een voldoende rechtsgrond in de in het eerste en tweede lid van de aanhef ingeroepen bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ en van de wet van 12 april 2011 ‘houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het achtste lid van de aanhef van het ontwerp moet de datum van het akkoord van de minister van Begroting worden aangepast. Men schrijve “12 juli 2016” in de plaats van “11 juli 2016”.

Artikel 8

4.1. De gemachtigde deelde over artikel 8 van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit het volgende mee:

“Ik wens (...) op te merken dat wij bij herlezing van het ontwerp hebben vastgesteld dat artikel 8 van het ontwerp twee fouten bevat:

art. 8, 4°) wijzigt art. 130, § 2, tweede lid.

In dit tweede lid, 1° wordt in beide talen ten onrechte slechts verwezen naar artikel 48, § 1, daar waar verwezen moet worden naar artikel 48, §§ 1 of 1bis. Het betreft een vergissing bij de opstelling van de tekst. De enkele toepassing van deze bepaling op de situatie bedoeld in § 1 zou overigens leiden tot een niet te rechtvaardigen ongelijke behandeling van werklozen die, wat dit aspect betreft, zich bevinden in een vergelijkbare situatie.

in art. 8, zou een 5°) moeten worden toegevoegd, luidend als volgt:

5°) in § 2, zesde lid, worden de woorden ‘Het in het eerste lid vermelde bedrag wordt’ vervangen door de woorden ‘De in het eerste en het tweede lid vermelde bedragen worden’.

Het is ontegensprekelijk de intentie van de regering om (conform het advies van het beheerscomité van de RVA) ook het bedrag van 15,90 euro te koppelen aan de index. Per vergissing werd de bepaling van het zesde lid, die de indexering regelt evenwel niet aangepast.”

4.2. Wat de eerste door de gemachtigde gesignaleerde “fout” betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 8 van het ontwerp van koninklijk besluit geen 4° bevat en dat artikel 130, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, dat volgens de gemachtigde zou moeten worden gewijzigd, geen 1° bevat dat slechts zou verwijzen naar artikel 48, § 1.

Wat de tweede door de gemachtigde gesignaleerde “fout” betreft, moet worden vastgesteld dat artikel 130, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 geen gewag maakt van een bedrag dat voor indexering vatbaar zou zijn.

4.3. De stellers van het ontwerp dienen beide beoogde rechtzettingen alsnog aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

Artikel 9

5. In artikel 9, 1°), van het ontwerp dient de zinsnede “na 30 september 2015” te worden vervangen door de woorden “gelegen na 30 september 2005”.

Artikel 10

6. In de Franse tekst van het ontworpen artikel 139/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 schrijve men “article 149, § 1^{er}, *alinéa* 1^{er}, 4^o”.

De Franse tekst van het ontworpen artikel 3/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 2 juni 2012 (artikel 12 van het ontwerp) en van het ontworpen artikel 5/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 9 januari 2014 (artikel 13 van het ontwerp) moet op dezelfde wijze worden aangepast.

Artikel 11

7. Het nut van de wijziging opgenomen in artikel 11, 1°), van het ontwerp is op het eerste gezicht niet duidelijk. De huidige Franse tekst van artikel 153, eerste lid, inleidende zin, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is woordelijk gelijkkluidend met de nieuwe tekst. De Nederlandse versie van deze tekst is bijna identiek en vertoont geen inhoudelijk verschil. Enkel de zinsbouw van de nieuwe Nederlandse tekst is enigszins verschillend.

De gemachtigde heeft daarover de volgende toelichting gegeven:

“De wijziging in de Nederlandstalige tekst is een louter taalkundige aanpassing die de leesbaarheid ten goede moet komen, zonder enige inhoudelijke weerslag. De vigerende luidt: ‘De werkloze die onverschuldigde uitkeringen heeft of kan ontvangen, kan van de uitkeringen uitgesloten worden gedurende ten minste 4 weken en ten hoogste 13 weken, doordat hij: ...’

In deze tekst is de link tussen ‘onverschuldigd ... ontvangen’ en ‘doordat...’ minder duidelijk dan in de voorgestelde tekst.”

Derhalve dient artikel 11 van het ontwerp door de stellers van het ontwerp in die zin te worden aangepast dat uitsluitend de Nederlandse tekst van artikel 153, eerste lid, inleidende zin, wordt gewijzigd.

Artikel 12

8. In het ontworpen artikel 3/1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 2 juni 2012 dient de zinsnede “van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de

werkloosheidsreglementering” te worden vervangen door de woorden “van het werkloosheidsbesluit”.¹

De redactie van het ontworpen artikel 5/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 januari 2014 (artikel 13 van het ontwerp) moet op dezelfde wijze worden aangepast.²

Artikel 14

9. Artikel 14 van het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van het te nemen besluit op 1 augustus 2016, met uitzondering van de artikelen 1, 4, 5, 7 en 9 die in werking zullen treden op 1 oktober 2016. Aldus wordt aan de artikelen 2, 3, 6, 8 en 10 tot en 13 van het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend.

De gemachtigde heeft daarover het volgende verklaard:

“Er is geen verantwoording voor de terugwerkende kracht. De datum van inwerkingtreding voorzien in het ontwerp zal dus, met instemming van de terzake bevoegde Minister, verdaagd moeten worden.”

Artikel 14 van het ontwerp zal op dit punt derhalve moeten worden aangepast.

*

¹ Zie in dit verband artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit van 2 juni 2012.

² Zie artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 9 januari 2014.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter des modifications à trois arrêtés royaux : tout d'abord l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', ensuite l'arrêté royal du 2 juin 2012 'portant exécution du chapitre 6 de la loi du 12 avril 2011 modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel', et enfin l'arrêté royal du 9 janvier 2014 'relatif à l'indemnité en compensation du licenciement'.

2.2. Les modifications apportées visent quatre mesures en vue de réaliser des économies et de lutter contre l'abus en matière de chômage :

- l'instauration d'une condition d'admissibilité pour les chômeurs temporaires pour raisons économiques : dorénavant, les chômeurs relevant de cette catégorie ne pourront plus prétendre à une allocation que s'ils remplissent les conditions d'admissibilité ouvrant le droit à une allocation de chômage dans le cadre du chômage complet (modification des articles 36, 42, 42bis, 118 et 133 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) ;

- le renforcement des conditions d'ouverture du droit à une allocation de chômage sur la base de périodes de travail à l'étranger : jusqu'à présent, les jours de travail et assimilés prestés dans tout autre pays pouvaient en principe être pris en considération; désormais, seules les prestations effectuées dans des pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention bilatérale ou internationale seront prises en considération (modification des articles 37 et 38 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) ;

- la possibilité pour un chômeur de commencer une activité indépendante à titre accessoire tout en conservant l'allocation de chômage, et l'assouplissement des conditions dans lesquelles cette activité indépendante à titre accessoire peut être exercée (modification des articles 48 et 130 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) ;

- l'instauration de contrôles *post factum* des abus concernant l'allocation de chômage, l'allocation de licenciement et l'indemnité en compensation du licenciement en déclarant une augmentation de la rémunération ou du nombre d'heures de travail précédant le licenciement (insertion d'un article 139/1 dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991, d'un article 3/1 dans l'arrêté royal du 2 juin 2012 et d'un article 5/1 dans l'arrêté royal du 9 janvier 2014).

2.3. Le projet trouve un fondement juridique suffisant dans les dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' et de la loi du

12 avril 2011 'modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel', invoquées aux premier et deuxième alinéas du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Au huitième alinéa du préambule du projet, il y a lieu d'adapter la date de l'accord du ministre du Budget. On écrira « 12 juillet 2016 » au lieu de « 11 juillet 2016 ».

Article 8

4.1. À propos de l'article 8 du projet d'arrêté royal soumis pour avis, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Ik wens (...) op te merken dat wij bij herlezing van het ontwerp hebben vastgesteld dat artikel 8 van het ontwerp twee fouten bevat:

- art. 8, 4°) wijzigt art. 130, § 2, tweede lid.

In dit tweede lid, 1° wordt in beide talen ten onrechte slechts verwezen naar artikel 48, § 1, daar waar verwezen moet worden naar artikel 48, §§ 1 of 1bis. Het betreft een vergissing bij de opstelling van de tekst. De enkele toepassing van deze bepaling op de situatie bedoeld in § 1 zou overigens leiden tot een niet te rechtvaardigen ongelijke behandeling van werklozen die, wat dit aspect betreft, zich bevinden in een vergelijkbare situatie.

- in art. 8, zou een 5°) moeten worden toegevoegd, luidend als volgt:

5°) in § 2, zesde lid, worden de woorden 'Het in het eerste lid vermelde bedrag wordt' vervangen door de woorden 'De in het eerste en het tweede lid vermelde bedragen worden'.

Het is ontegensprekelijk de intentie van de regering om (conform het advies van het beheerscomité van de RVA) ook het bedrag van 15,90 euro te koppelen aan de index. Per vergissing werd de bepaling van het zesde lid, die de indexering regelt evenwel niet aangepast ».

4.2. En ce qui concerne la première « erreur » signalée par le délégué, il y lieu d'observer que l'article 8 du projet d'arrêté royal ne contient pas de 4° et que l'article 130, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui, selon le délégué, devrait être modifié, ne contient pas de 1° qui viserait uniquement l'article 48, § 1^{er}.

Concernant la deuxième « erreur » relevée par le délégué, force est de constater que l'article 130, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne mentionne pas de montant susceptible d'être indexé.

4.3. Les auteurs du projet soumettront les deux rectifications visées à un examen complémentaire.

Article 9

5. À l'article 9, 1^o), du projet, on remplacera le segment de phrase « après le 30 septembre 2005 » par les mots « situé après le 30 septembre 2005 ».

Article 10

6. Dans le texte français de l'article 139/1, dernier alinéa, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on écrira « article 149, § 1^{er}, *alinéa 1^{er}*, 4^o ».

Il convient d'adapter de la même manière le texte français de l'article 3/1, dernier alinéa, en projet, de l'arrêté royal du 2 juin 2012 (article 12 du projet) et de l'article 5/1, dernier alinéa, en projet, de l'arrêté royal du 9 janvier 2014 (article 13 du projet).

Article 11

7. On n'aperçoit pas à première vue l'utilité de la modification visée à l'article 11, 1^o), du projet. Le texte français actuel de la phrase introductive de l'article 153, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 est identique mot pour mot au nouveau texte. La version néerlandaise de ce texte est quasi identique et ne présente pas de différence au niveau du contenu. Seule la syntaxe du nouveau texte néerlandais est quelque peu différente.

À ce sujet, le délégué a fourni les explications suivantes :

« De wijziging in de Nederlandstalige tekst is een louter taalkundige aanpassing die de leesbaarheid ten goede moet komen, zonder enige inhoudelijke weerslag. De vigerende luidt: 'De werkloze die onverschuldigd uitkeringen heeft of kan ontvangen, kan van de uitkeringen uitgesloten worden gedurende ten minste 4 weken en ten hoogste 13 weken, doordat hij: ...' »

In deze tekst is de link tussen 'onverschuldigd ... ontvangen' en 'doordat...' minder duidelijk dan in de voorgestelde tekst ».

En conséquence, les auteurs du projet adapteront l'article 11 du projet en ce sens qu'il modifie uniquement le texte néerlandais de l'article 153, alinéa 1^{er}, phrase introductive.

Article 12

8. À l'article 3/1, dernier alinéa, en projet, de l'arrêté royal du 2 juin 2012, il y a lieu de remplacer le segment de phrase « de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage » par les mots « de l'arrêté chômage »¹.

La rédaction de l'article 5/1, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 9 janvier 2014 (article 13 du projet) doit être adaptée de la même manière².

¹ Voir à ce sujet l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 2 juin 2012.

Article 14

9. L'article 14 du projet prévoit que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} août 2016, à l'exception des articles 1^{er}, 4, 5, 7 et 9, qui entreront en vigueur le 1^{er} octobre 2016. Un effet rétroactif est ainsi conféré aux articles 2, 3, 6, 8 et 10 à 13 de l'arrêté envisagé.

À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Er is geen verantwoording voor de terugwerkende kracht. De datum van inwerkingtreding voorzien in het ontwerp zal dus, met instemming van de terzake bevoegde Minister, verdaagd moeten worden ».

L'article 14 du projet devra dès lors être adapté sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

² Voir l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 9 janvier 2014.