



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.019/1/V
62.020/1/V
van 12 september 2017
over

- een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 27, 36, 38, 46, 63, 68, 114, 116 en 130^{ter} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’ (62.019/1/V)
- een ontwerp van besluit van de Minister van Werk ‘tot wijziging van de artikelen 1, 19 en 70 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering (62.020/1/V)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.019/1/V
62.020/1/V
du 12 septembre 2017
sur

- un projet d’arrêté royal ‘modifiant les articles 27, 36, 38, 46, 63, 68, 114, 116 et 130^{ter} de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage’ (62.019/1/V)
- un projet d’arrêté du Ministre de l’Emploi ‘modifiant les articles 1^{er}, 19 et 70 de l’arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d’application de la réglementation du chômage’ (62.020/1/V)

Op 1 augustus 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2017, een advies te verstrekken over

- een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 27, 36, 38, 46, 63, 68, 114, 116 en 130^{ter} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’ (62.019/1/V);
- een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de artikelen 1, 19 en 70 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’ (62.020/1/V).

De ontwerpen zijn door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, 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 september 2017.

*

Le 1^{er} août 2017, 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 15 septembre 2017, sur :

- un projet d'arrêté royal ‘modifiant les articles 27, 36, 38, 46, 63, 68, 114, 116 et 130^{ter} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage’ (60.019/1/V) ;
- un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant les articles 1^{er}, 19 et 70 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage’ (62.020/1/V).

Les projets ont été examinés par la première chambre des vacations le 5 septembre 2017. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Michel TISON, assesseurs, Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, 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 12 septembre 2017.

*

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 DE ONTWERPEN

2. De om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk en ministerieel besluit strekken ertoe een aantal artikelen te wijzigen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ en van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’.

3.1. Ontwerp 62.019/1/V vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1*septies*, tweede en derde lid, en § 1*octies*, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

3.2. Ontwerp 62.020/1/V vindt rechtsgrond in de artikelen 46, § 1, tweede lid, 2°, en 119, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, welke bepalingen op hun beurt rechtsgrond vinden in artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1*septies*, derde lid, en § 1*octies*, van de besluitwet van 28 december 1944.

BEVOEGDHEID

4.1. Krachtens artikel 6, § 1, IX, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, zijn de gewesten, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd voor:

“het bepalen van de voorwaarden waaronder vrijstellingen van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor uitkeringsgerechtigde werklozen met behoud van de uitkeringen in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage kunnen worden toegekend en de beslissing om deze vrijstelling al dan niet toe te kennen.
(...)”.

In de memorie van toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014, werd omtrent deze nieuwe gewestelijke bevoegdheid het volgende vooropgesteld:¹

“Het voorstel voorziet erin dat de gewesten bevoegd worden om de vrijstellingen van beschikbaarheid te bepalen voor de arbeidsmarkt in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage. De andere gevallen van vrijstellingen behoren tot de federale bevoegdheid.

¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2232/1, 114-115.

De gewesten kunnen autonoom bepalen welke studies, beroepsopleidingen en stages een uitkeringsgerechtigde werkloze met behoud van zijn uitkeringen kan aanvatten en welke soort werkzoekende voor deze maatregel in aanmerking kan komen. De gewesten worden hierbij bevoegd voor de vrijstellingen van beschikbaarheid bedoeld in de artikelen 91 tot en met 94 (met inbegrip van de artikelen 98 en 98bis in de mate dat deze betrekking hebben op deze vrijstellingen) van het Koninklijk Besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, zoals de vrijstelling voor beroepsopleiding (artikel 91), de vrijstelling voor opleiding in zelfstandig beroep (artikel 92), de vrijstelling voor het hervatten van studies met voltijds leerplan (artikel 93), de vrijstelling voor andere opleidingen, studies en stages (met uitzondering van de vrijstelling voor vrijwillige militaire inzet) (artikel 94, §§ 1 tot 4) en de vrijstelling toegekend in het kader van een activiteitencoöperatie als kandidaat-ondernemer (artikel 94, § 5).

De federale overheid is dus niet langer bevoegd om vrijstellingen te regelen in geval van studiehervatting of het volgen van een beroepsopleiding of een stage. De gewesten kunnen deze regelingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Ze kunnen bepalen welke categorieën van personen in aanmerking komen voor een vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en de voorwaarden hiertoe.”

4.2. Overeenkomstig artikel 7, § 1septies, van de besluitwet van 28 december 1944 zijn enkel uitkeringen verschuldigd aan de werkloze die cumulatief voldoet aan:

“1° de toelaatbaarheidsvoorwaarden, zijnde de wachttijdvoorwaarden die de werkloze moet vervullen om van de werkloosheidsverzekering te kunnen genieten, inzonderheid door het leveren van het bewijs van een aantal arbeids- of gelijkgestelde dagen voorafgaand aan de werkloosheid;

2° de toekenningsvoorwaarden, zijnde de voorwaarden die een werkloze die toelaatbaar is moet vervullen om effectief uitkeringen te kunnen ontvangen, inzonderheid 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.”

Uit diezelfde bepaling blijkt voorts dat de mogelijkheid bestaat om sommige werklozen vrij te stellen hetzij van bepaalde toelaatbaarheidsvoorwaarden, hetzij van bepaalde toekenningsvoorwaarden, hetzij van een combinatie van beiden.

De bevoegdheid die aan de gewesten is toegekend overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 6°, van de BWHI, valt te situeren binnen de bevoegdheid om sommige werklozen vrij te stellen van een toekenningsvoorwaarde, te weten de vrijstelling om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt.

4.3. Gelet op het voorgaande is de federale overheid bevoegd om het ontwerp van koninklijk besluit uit te vaardigen (ontwerp 62.019/1), voor zover de ontworpen artikelen betrekking hebben op de toelaatbaarheidsvoorwaarden (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp), andere toekenningsvoorwaarden dan “beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt” (artikelen 4 en 5, 1° en 2°, van het ontwerp), of het bedrag van de werkloosheidsuitkering gedurende bepaalde periodes van vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt (artikelen 1 en 7 tot 10 van het ontwerp).

Luidens het ontworpen artikel 63, § 7, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 5, 3°, van het ontwerp) kan de werkloze zijn recht op uitkeringen behouden tot aan het einde van de periode van de vrijstelling als de vrijstelling toegekend op grond van artikel 97 of bedoeld in artikel 152*quinquies*” toegekend is “voor studies, een opleiding of een stage waarvan het aantal uur per cyclus gemiddeld minstens 18 uur per week bedraagt of wanneer de inschrijving van de werkloze voor de lopende cyclus ten minste 27 studiepunten betreft”. Aangezien de federale overheid op die manier een bijkomende voorwaarde invoert voor de vrijstellingen “bedoeld in artikel 152*quinquies*”, terwijl artikel 6, § 1, IX, 6°, van de BWHI voorschrijft dat de gewesten bevoegd zijn om de voorwaarden voor deze vrijstellingen te bepalen en bovendien uitdrukkelijk aangeeft dat de werkloze die beroep doet op deze vrijstellingen zijn uitkeringen behoudt, gaat de federale overheid zijn bevoegdheid te buiten. De vrijstellingen toegekend op grond van artikel 97 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 zijn daarentegen een federale bevoegdheid gebleven, zodat de federale overheid wel een dergelijke bijkomende voorwaarde kan invoeren.

Luidens het ontworpen artikel 68 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 6 van het ontwerp) kan de volledige werkloze geen uitkeringen genieten “gedurende de periode tijdens dewelke hij studies, een opleiding, een stage of een leertijd volgt waarvan het aantal uur per cyclus gemiddeld minstens 18 uur per week bedraagt of wanneer de inschrijving van de werkloze voor de lopende cyclus ten minste 27 studiepunten betreft”. Ook deze ontworpen bepaling staat op gespannen voet met artikel 6, § 1, IX, 6°, van de BWHI, waaruit dient te worden afgeleid dat wanneer de gewesten ten aanzien van een bepaalde werkloze hebben beslist dat hij vrijgesteld is van de verplichting om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage (daarbij enkel rekening houdend met de door de gewesten hiervoor bepaalde voorwaarden), deze werkloze zijn uitkeringen behoudt.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de artikelen 5, 3°, en 6 van het ontwerp geen doorgang kunnen vinden en in het ontworpen artikel 114, § 5*bis*, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 7 van het ontwerp) dienvolgens de verwijzing naar de ontworpen bijkomende voorwaarden voor de vrijstelling bedoeld in artikel 152*quinquies* telkenmale moet worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN

Artikel 10 van ontwerp 60.019/1/V

5. De woorden “van voormeld koninklijk besluit van 25 november 1991” dienen te worden ingevoegd tussen de woorden “artikel 152*quinquies*” en de woorden “, zich situeert vanaf”.

Aanhef van ontwerp 60.020/1/V

6. De aanhef van het ontwerp dient met hetgeen hiervoor *sub* 3.2 is opgemerkt over de rechtsgrond in overeenstemming te worden gebracht.

Daartoe dienen in het eerste lid van de aanhef de woorden “tweede en” te worden weggelaten, en in het tweede lid van de aanhef de woorden “tweede lid” te worden ingevoegd tussen de woorden “de artikelen 46, § 1,” en de woorden “2°, vervangen bij”.

*

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 DES PROJETS

2. Les projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel soumis pour avis ont pour objet de modifier un certain nombre d'articles de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' et de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'.

3.1. Le projet 62.019/1/V trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), § 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'.

3.2. Le projet 62.020/1/V trouve un fondement juridique dans les articles 46, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, et 119, 3^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', dispositions qui trouvent à leur tour un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), § 1^{er}*septies*, alinéa 3, et § 1^{er}*octies*, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

COMPÉTENCE

4.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', les régions sont, en ce qui concerne la politique de l'emploi, compétentes pour :

« l'établissement des conditions auxquelles des dispenses à l'exigence de disponibilité pour le marché du travail de chômeurs indemnisés, avec maintien des allocations, en cas de reprise d'études, de suivi d'une formation professionnelle ou d'un stage peuvent être accordées ainsi que la décision d'attribuer ou non cette dispense.

(...) ».

En ce qui concerne cette nouvelle compétence régionale, l'exposé des motifs de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 mentionne ce qui suit ¹ :

« La proposition prévoit que les régions deviennent compétentes pour déterminer l'octroi de dispenses au critère de disponibilité pour le marché du travail pour reprendre des études, pour suivre une formation professionnelle ou un stage. Les autres cas de dispenses demeurent de compétence fédérale.

¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2232/1, pp. 114-115.

Les régions peuvent déterminer de manière autonome quels études, formations professionnelles et stages un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure. Dans ce cadre, les régions deviennent compétentes pour les dispenses au critère de disponibilité visées aux articles 91 à 94 inclus (en ce compris les articles 98 et 98bis dans la mesure où ils concernent ces dispenses) de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, comme la dispense pour formation professionnelle (article 91), la dispense pour formation à une profession indépendante (article 92), la dispense pour reprise d'études de plein exercice (article 93), la dispense pour d'autres formations, études et stages (à l'exception de la dispense pour engagement volontaire militaire (article 94, §§ 1^{er} à 4) et la dispense octroyée dans le cadre d'une coopérative d'activités comme candidat entrepreneur (article 94, § 5).

L'autorité fédérale n'est donc plus compétente pour régler des dispenses en cas de reprise d'études ou de suivi d'une formation professionnelle. Les régions peuvent supprimer, compléter, modifier ou remplacer ces règlements. Elles peuvent déterminer les catégories de personnes pouvant bénéficier d'une dispense de disponibilité pour le marché de l'emploi et les conditions y afférentes ».

4.2. Conformément à l'article 7, § 1^{er}septies, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, des allocations sont uniquement redevables au chômeur qui remplit simultanément :

« 1° les conditions d'admissibilité, à savoir les conditions de stage qui doivent être remplies par le chômeur pour pouvoir bénéficier de l'assurance chômage, notamment en fournissant la preuve d'un nombre de journées de travail ou de journées assimilées préalables au chômage ;

2° les conditions d'octroi, à savoir les conditions que doit remplir un chômeur qui est admissible, pour pouvoir bénéficier effectivement d'allocations, notamment 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 ».

Il ressort en outre de cette même disposition qu'il est possible de dispenser certains chômeurs, soit de certaines conditions d'admissibilité, soit de certaines conditions d'octroi, soit d'une combinaison des deux.

La compétence qui a été attribuée aux régions conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 6°, de la LSRI, s'inscrit dans le cadre de celle qui permet de dispenser certains chômeurs d'une condition d'octroi, à savoir la dispense au critère de disponibilité pour le marché de l'emploi.

4.3. Au vu de ce qui précède, l'autorité fédérale est compétente pour élaborer le projet d'arrêté royal (projet 62.019/1), pour autant que les articles en projet concernent les conditions d'admissibilité (articles 1^{er} à 3 du projet), des conditions d'octroi autres que celle imposant d'« être disponible pour le marché de l'emploi » (articles 4 et 5, 1° et 2°, du projet), ou le montant de l'allocation de chômage pendant certaines périodes de dispense au critère de disponibilité pour le marché de l'emploi (articles 1^{er} et 7 à 10 du projet).

Selon l'article 63, § 7, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 5, 3°, du projet), le chômeur peut conserver son droit aux allocations jusqu'à la fin de la période de la dispense, si la dispense accordée sur la base de l'article 97 ou visée à l'article 152*quinquies* l'a été « pour des études, une formation ou un stage dont le nombre d'heures atteint, par cycle, en moyenne par semaine, au moins 18 heures ou lorsque l'inscription du chômeur concerne, pour le cycle en cours, au moins 27 crédits ». Dès lors que l'autorité fédérale instaure ainsi une condition complémentaire pour les dispenses « visées à l'article 152*quinquies* », alors que l'article 6, § 1^{er}, IX, 6°, de la LSRI prescrit que les régions sont compétentes pour fixer les conditions d'octroi de ces dispenses et indique en outre expressément que le chômeur qui invoque ces dispenses conserve le droit à ses allocations, l'autorité fédérale excède sa compétence. Les dispenses accordées sur la base de l'article 97 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 sont par contre restées une compétence fédérale, de sorte que l'autorité fédérale peut effectivement instaurer une telle condition complémentaire.

Selon l'article 68, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 6 du projet), le chômeur complet ne peut bénéficier d'allocations « pendant la période durant laquelle il suit des études, une formation, un stage ou un apprentissage dont le nombre d'heures atteint, par cycle, en moyenne par semaine, au moins 18 heures ou lorsque l'inscription du chômeur concerne, pour le cycle en cours, au moins 27 crédits ». Cette disposition en projet se heurte également à l'article 6, § 1^{er}, IX, 6°, de la LSRI, dont il faut déduire que lorsque les régions ont décidé, à l'égard d'un chômeur déterminé, qu'il est dispensé de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi en cas de reprise d'études, de suivi d'une formation professionnelle ou d'un stage (en tenant uniquement compte à cet égard des conditions fixées par les régions à cet effet), ce chômeur conserve ses allocations.

Il résulte de ce qui précède que les articles 5, 3°, et 6 du projet ne peuvent se concrétiser et que par conséquent, dans l'article 114, § 5*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 7 du projet), la référence aux conditions complémentaires en projet prévues pour la dispense visée à l'article 152*quinquies* doit chaque fois être omise.

EXAMEN DES TEXTES

Article 10 du projet 60.019/1/V

5. Les mots « de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, précité » seront insérés entre les mots « article 152*quinquies* » et les mots «, se situe à partir ».

Préambule du projet 60.020/1/V

6. Le préambule du projet devra tenir compte de l'observation 3.2 ci-dessus relative au fondement juridique.

À cet effet, dans le premier alinéa du préambule, les mots « alinéas 2 et 3, insérés » seront remplacés par les mots « alinéa 3, inséré », et dans le deuxième alinéa du préambule, on insérera les mots « alinéa 2 » entre les mots « les articles 46, § 1^{er}, » et les mots « 2°, remplacé par ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS