



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.276/1
van 18 oktober 2018

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van
artikel 64 van het koninklijk
besluit van 25 november 1991
houdende de
werkloosheidsreglementering’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.276/1
du 18 octobre 2018

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'article 64 de
l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant la
réglementation du chômage’

Op 18 september 2018 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 artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, 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 Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 oktober 2018.

*

Le 18 septembre 2018, 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 l'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 octobre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, et 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 Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 octobre 2018.

*

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. Door het verhogen van de leeftijd voor het uitkeren van een pensioen in Nederland is de situatie ontstaan dat een werknemer die zijn hoofdverblijfplaats in België heeft en die verbonden is met een arbeidsovereenkomst met een werkgever gevestigd in Nederland en die volledig werkloos is geworden:

- *enerzijds*, met toepassing van de Belgische werkloosheidsreglementering (artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’) vanaf de eerste dag van de kalendermaand volgend op deze waarin zijn vijfenzestigste verjaardag gelegen is, geen werkloosheidsuitkering meer kan ontvangen, maar

- *anderzijds*, krachtens de Nederlandse pensioenwetgeving vanaf dat ogenblik nog niet gerechtigd is op een pensioenuitkering.

Artikel 1 van het om advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe hieraan te verhelpen door het tweede lid van artikel 64 van voormeld koninklijk besluit van 25 november 1991 te vervangen. De ontworpen regeling beoogt, om recht te kunnen blijven hebben op een werkloosheidsuitkering, de leeftijdsvoorwaarde buiten beschouwing te laten indien gelijktijdig aan een aantal voorwaarden is voldaan (met name moet het gaan om een werknemer die aanspraak maakt op uitkeringen als volledig werkloze (als voltijdse of als vrijwillig deeltijdse werknemer), die geen aanspraak kan maken op een pensioen toegekend door of krachtens een buitenlandse wet en die moet kunnen aantonen dat hij, terwijl hij zijn hoofdverblijfplaats had in België, gedurende een al dan niet ononderbroken periode van minstens 15 jaar verbonden was door een arbeidsovereenkomst met een werkgever gevestigd in Nederland).

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2018 (artikel 2).

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden enerzijds, door artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, dat zoals blijkt uit de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt beschouwd als de algemene rechtsgrond voor de werkloosheidsreglementering¹ en, anderzijds, door artikel 7, § 1septies, derde lid, van diezelfde

¹ Cfr. adv.RvS 57.604/1 van 1 juli 2015 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 27, 51, 53, 53bis, 56, 58, 133, 137, 138bis, 142, 143, 144, 145, 146 en 170 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, tot invoeging van een artikel 98ter en tot invoeging van een hoofdstuk Vbis in hetzelfde besluit en tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 augustus 2014 tot

besluitwet van 28 december 1944, dat de Koning machtigt om de toekenningsvoorwaarden voor de werkloosheidsuitkeringen vast te leggen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4.1. Het ontworpen artikel 64, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 herneemt de bepaling die op heden terug te vinden is in artikel 64, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Om die reden dienen de woorden “volgens op deze” te worden ingevoegd tussen de woorden “na de maand” en de woorden “waarin zijn vijfenzestigste verjaardag” (*cfr.* artikel 64, tweede lid, van het koninklijk van 25 november 1991).

4.2. Het ontworpen artikel 64, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt dat het eerste lid van voornoemd artikel 64 dat stelt dat de werkloze niet meer kan genieten van uitkeringen vanaf de eerste dag van de kalendermaand, volgens op deze waarin zijn vijfenzestigste verjaardag gelegen is niet van toepassing is op de werknemer die gelijktijdig de volgende voorwaarden vervult: a) de werknemer maakt aanspraak op uitkeringen als volledig werkloze overeenkomstig de artikelen 100 of 103; b) de werknemer kan geen aanspraak maken op een pensioen in de zin van artikel 65, toegekend door of krachtens een buitenlandse wet; c) de werknemer levert het bewijs dat hij gedurende een al dan niet ononderbroken periode van minstens vijftien jaar, en terwijl hij zijn hoofdverblijfplaats had in België, was verbonden met een arbeidsovereenkomst met een werkgever gevestigd in Nederland.

4.2.1. De voorgestelde regeling voorziet ten aanzien van de betrokkenen in een voordeel, doordat zij ook nog na de leeftijd van 65 jaar bedoelde werkloosheidsuitkeringen kunnen genieten, terwijl voor alle andere uitkeringsgerechtigden het recht op bedoelde uitkeringen eindigt bij het bereiken van die leeftijd. Daarnaast is de toepassing van de regeling beperkt tot werknemers die het bewijs leveren dat zij gedurende een al dan niet ononderbroken periode van minstens vijftien jaar, en terwijl zij hun hoofdverblijfplaats in België hadden, verbonden waren door een arbeidsovereenkomst met een werkgever gevestigd in Nederland met uitsluiting van de werknemers die verbonden waren door een arbeidsovereenkomst met een werkgever gevestigd in andere landen. Op die wijze wordt een tweevoudig verschil in behandeling gecreëerd tussen categorieën van personen. De vraag rijst of voor dat onderscheid een verantwoording voorhanden is in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het

gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

4.2.2. In zijn advies 62.144/1 van 30 oktober 2017 over een wetsvoorstel ‘tot versterking van de sociale bescherming van grensarbeiders’³ werd met betrekking tot de aanvullingsbepaling van artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991⁴ door de Raad van State, afdeling Wetgeving, met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, opgemerkt dat het om advies voorgelegde voorstel en de toelichting erbij geen elementen bevatten die redelijkerwijs konden verantwoorden waarom de voorgestelde maatregel enkel van toepassing was op grensarbeiders en niet ook op andere personen die zich in een gelijkaardige situatie kunnen bevinden op grond van de toepassing van verordening (EG) nr. 883/2004. Tevens werd opgemerkt dat het voorstel evenmin een deugdelijke verantwoording bevatte voor het verschil in behandeling tussen de grensarbeiders, aan wie bedoelde uitkeringen langer konden worden toegekend, en de andere gerechtigden op die uitkeringen, voor wie het recht eindigde bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Er werd in het advies geconcludeerd dat de voorgestelde regeling problematisch was in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

4.2.3. Door de gemachtigde wordt in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie het verschil in behandeling als volgt verantwoord:

“De regeling beoogt te vermijden dat een werknemer, die in een buurland heeft gewerkt terwijl hij woonde in België (en na die tewerkstelling in België is blijven wonen), zonder vervangingsinkomen valt omdat hij enerzijds in België de maximumleeftijd voor het gerechtigd zijn op werkloosheidsuitkeringen bereikt, maar anderzijds in toepassing van een buitenlandse regeling nog geen aanspraak kan maken op een pensioen.

De regeling beoogt niet boven de leeftijd van 65 jaar een keuzemogelijkheid tussen ofwel het pensioen ofwel de werkloosheidsuitkering te bieden.

In de praktijk is Nederland het enige buurland waar het pensioen niet vanaf de leeftijd van 65 jaar (of vroeger) kan opgenomen worden. Er is dus in de actuele situatie geen schending van het gelijkheidsbeginsel indien de regeling tot Nederland wordt beperkt.

Indien de situatie in de andere buurlanden zou wijzigen, is dit een nieuw gegeven dat op dat ogenblik moet worden geëvalueerd.

Op termijn stijgt overigens ook de pensioenleeftijd in België en zal de leeftijdsgrens in het artikel 64 hierop afgesteld moeten worden.”

Vraag is echter of deze verantwoording volstaat in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Het om advies voorgelegde ontwerp en de door de gemachtigde gegeven toelichting bevatten immers geen elementen die redelijkerwijs kunnen verantwoorden waarom de

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3.

³ Parl.St. Kamer, nr. 54-2597/001.

⁴ Overeenkomstig die bepaling kan de werkloze werknemer die als grensarbeider werkzaam was en die geen volledige pensioenaanspraken in het intern Belgische recht geniet, tot aan de wettelijke of algemeen geldende pensioenleeftijd van toepassing in het buurland waar de pensioenrechten zijn opgebouwd, uitkeringen genieten.

ontworpen maatregel enkel van toepassing is op werknemers die het bewijs leveren dat zij gedurende een al dan niet ononderbroken periode van minstens vijftien jaar, en terwijl zij hun hoofdverblijfplaats in België hadden, verbonden waren door een arbeidsovereenkomst met een werkgever gevestigd in Nederland en niet op werknemers die verbonden waren door een arbeidsovereenkomst met een werkgever gevestigd in andere landen. Evenmin wordt een deugdelijke verantwoording gegeven voor het verschil in behandeling tussen de voornoemde werknemers, aan wie bedoelde uitkeringen langer kunnen worden toegekend, en de andere gerechtigden op die uitkeringen, voor wie het recht eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.

Gelet op het voorgaande is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat de voorgestelde bepaling problematisch is in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie.

4.3. In subsidiaire orde dient nog te worden opgemerkt dat in elk geval rekening zal moeten worden gehouden met het parlementaire gevolg dat aan het wetsvoorstel waarvan sprake in randnummer 4.2.2 zal worden gegeven.

*

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. L'augmentation de l'âge à partir duquel une pension est payée aux Pays-Bas a pour effet qu'un travailleur qui a sa résidence principale en Belgique, qui est lié par un contrat de travail avec un employeur établi aux Pays-Bas et qui est devenu chômeur complet :

- *d'une part*, en application de la réglementation belge du chômage (article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'), ne peut plus bénéficier des allocations de chômage à partir du premier jour du mois civil qui suit celui de son soixante-cinquième anniversaire, mais

- *d'autre part*, en vertu de la législation néerlandaise sur les pensions, n'est à ce moment pas encore autorisé à percevoir une allocation de pension.

L'article 1^{er} du projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remédier à cette situation en remplaçant le deuxième alinéa de l'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, précité. Le dispositif en projet vise, afin de pouvoir conserver le droit à une allocation de chômage, à ne pas tenir compte de la condition d'âge s'il est satisfait simultanément à un certain nombre de conditions (à savoir qu'il doit s'agir d'un travailleur qui prétend aux allocations comme chômeur complet (en temps que travailleur à temps complet ou travailleur à temps partiel volontaire), qui ne peut pas prétendre à une pension accordée par ou en vertu d'une législation étrangère et doit pouvoir démontrer que, pendant une période ininterrompue ou non de quinze ans au moins, et alors qu'il avait sa résidence principale en Belgique, il était lié par un contrat de travail avec un employeur établi aux Pays-Bas).

Le dispositif en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2018 (article 2).

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique, d'une part, dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' qui, comme il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État, section de législation, est considéré comme le fondement juridique général de la réglementation relative au chômage¹ et, d'autre part, dans l'article 7, § 1^{er}septies, alinéa 3, de ce même arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui habilite le Roi à établir les conditions d'octroi des allocations de chômage.

¹ Voir l'avis C.E. 57.604/1 du 1^{er} juillet 2015 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 27, 51, 53, 53bis, 56, 58, 133, 137, 138bis, 142, 143, 144, 145, 146 en 170 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, y insérant un article 98ter 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 138bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État'.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

4.1. L'article 64, alinéa 2, 1^o, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 reproduit la disposition qui figure actuellement à l'article 64, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. C'est pourquoi il faut insérer les mots « qui suit celui » entre les mots « après le mois » et les mots « dans lequel (lire : au cours duquel) se situe son soixante-cinquième anniversaire » (voir l'article 64, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

4.2. L'article 64, alinéa 2, 2^o, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que l'alinéa 1^{er} de l'article 64 précité, qui prévoit que le chômeur ne peut plus bénéficier des allocations à partir du premier jour du mois civil qui suit celui de son soixante-cinquième anniversaire, n'est pas d'application au travailleur qui satisfait simultanément aux conditions suivantes : a) le travailleur prétend aux allocations comme chômeur complet conformément aux articles 100 ou 103; b) le travailleur ne peut pas prétendre à une pension au sens de l'article 65 accordée par ou en vertu d'une législation étrangère; c) le travailleur apporte la preuve que pendant une période ininterrompue ou non de quinze ans au moins, et alors qu'il avait sa résidence principale en Belgique, il était lié par un contrat de travail avec un employeur établi aux Pays-Bas.

4.2.1. Le dispositif proposé prévoit, à l'égard des intéressés, un avantage du fait qu'ils peuvent encore bénéficier des allocations de chômage visées même après l'âge de 65 ans, alors que pour tous les autres bénéficiaires d'allocations, le droit aux allocations visées prend fin au moment où cet âge est atteint. En outre, l'application du dispositif est limité aux travailleurs qui apportent la preuve que pendant une période ininterrompue ou non de quinze ans au moins, et alors qu'ils avaient leur résidence principale en Belgique, ils étaient liés par un contrat de travail avec un employeur établi aux Pays-Bas, à l'exclusion des travailleurs liés par un contrat de travail avec un employeur établi dans d'autres pays. Ce faisant, une double différence de traitement est créée entre des catégories de personnes. La question se pose de savoir si cette différence peut se justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ².

4.2.2. Dans son avis 62.144/1 du 30 octobre 2017 sur une proposition de loi 'visant à renforcer la protection sociale des travailleurs frontaliers' ³, le Conseil d'État, section de législation, faisant référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, avait observé, à

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12. ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1. ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16. ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1. ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6. ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3.

³ *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-2597/001.

propos de la disposition complétant l'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991⁴, que la proposition soumise pour avis et ses développements ne comportent aucun élément qui puisse raisonnablement justifier pourquoi la mesure proposée ne s'applique qu'aux travailleurs frontaliers et non à d'autres personnes qui peuvent se trouver dans une situation similaire en vertu de l'application du règlement (CE) n° 883/2004. Il avait également observé que la proposition ne contenait pas non plus de justification adéquate de la différence de traitement entre les travailleurs frontaliers auxquels les allocations visées pouvaient être accordées plus longtemps, et les autres bénéficiaires de ces allocations pour lesquels le droit prenait fin lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans. L'avis concluait que le dispositif proposé posait problème au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

4.2.3. Le délégué a justifié la différence de traitement au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'il suit :

« De regeling beoogt te vermijden dat een werknemer, die in een buurland heeft gewerkt terwijl hij woonde in België (en na die tewerkstelling in België is blijven wonen), zonder vervangingsinkomen valt omdat hij enerzijds in België de maximumleeftijd voor het gerechtigd zijn op werkloosheidsuitkeringen bereikt, maar anderzijds in toepassing van een buitenlandse regeling nog geen aanspraak kan maken op een pensioen.

De regeling beoogt niet boven de leeftijd van 65 jaar een keuzemogelijkheid tussen ofwel het pensioen ofwel de werkloosheidsuitkering te bieden.

In de praktijk is Nederland het enige buurland waar het pensioen niet vanaf de leeftijd van 65 jaar (of vroeger) kan opgenomen worden. Er is dus in de actuele situatie geen schending van het gelijkheidsbeginsel indien de regeling tot Nederland wordt beperkt.

Indien de situatie in de andere buurlanden zou wijzigen, is dit een nieuw gegeven dat op dat ogenblik moet worden geëvalueerd.

Op termijn stijgt overigens ook de pensioenleeftijd in België en zal de leeftijdsgrens in het artikel 64 hierop afgesteld moeten worden ».

La question se pose toutefois de savoir si cette justification est suffisante au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Le projet soumis pour avis et les précisions données par le délégué ne comportent en effet aucun élément qui puisse raisonnablement justifier pourquoi la mesure en projet ne s'applique qu'aux travailleurs qui apportent la preuve que pendant une période ininterrompue ou non de quinze ans au moins, et alors qu'ils avaient leur résidence principale en Belgique, ils étaient liés par un contrat de travail avec un employeur établi aux Pays-Bas et pas aux travailleurs qui étaient liés par un contrat de travail avec un employeur établi dans d'autres pays. Il n'y a pas non plus de justification adéquate de la différence de traitement entre les travailleurs précités, auxquels les allocations visées peuvent être accordées plus longtemps, et les autres bénéficiaires de ces allocations pour lesquels le droit prend fin lorsqu'ils atteignent l'âge de 65 ans.

⁴ Conformément à cette disposition, le chômeur ayant travaillé comme travailleur frontalier et ne bénéficiant pas de droits complets à la pension en droit interne belge peut bénéficier d'allocations jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge légal de la pension ou l'âge généralement applicable à cet égard dans le pays étranger où les droits en matière de pension ont été constitués.

En conséquence, le Conseil d'État, section de législation, estime que la disposition proposée pose problème au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

4.3. À titre subsidiaire, il faut encore observer qu'il faudra en tout cas tenir compte de la suite qui sera donnée par le Parlement à la proposition de loi évoquée au point 4.2.2.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME