RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.260/1
van 22 februari 2019

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 51 en 52*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 65.260/1
du 22 février 2019

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant les articles 51 et 52*bis* de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage’

‡LW-CICTNDDCG-GFCGAVT‡

Op 23 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 51 en 52*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 februari 2019.

*

Le 23 janvier 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 51 et 52*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 février 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, greffier assumé.

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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 février 2019.

*

‡LW-CICTNDDCG-GFCGAVT‡

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

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.

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de artikelen 51 en 52*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' te wijzigen. Met die wijzigingen wordt beoogd aan werknemers waarvan de arbeidsovereenkomst is beëindigd, en aan wie als gevolg daarvan bepaalde vergoedingen worden toegekend, de verplichting op te leggen tot voortijdige inschrijving als werkzoekende bij de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling om hun kansen op herintreding op de arbeidsmarkt te optimaliseren. Die voortijdige inschrijving is tevens een voorwaarde om werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten.

Artikel 1 van het ontwerp voegt enkele bepalingen toe aan artikel 51, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Het begrip "werkloosheid wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de werknemer" wordt verruimd tot de omstandigheid van "het zich niet hebben ingeschreven als werkzoekende uiterlijk op de laatste dag van de tweede maand die volgt op de maand waarin de periode, gedekt door de vergoeding die in toepassing van artikel 46, § 1, eerste lid, 5°[1] of 7°[2], als loon wordt beschouwd, een aanvang nam". Deze termijn wordt verlengd met het aantal dagen dat begrepen is in de periodes van werkhervatting, arbeidsongeschiktheid, uitputting van betaalde vakantie en voorlopige hechtenis of vrijheidsberoving.

[1] Het betreft de vergoedingen die worden betaald naar aanleiding van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst (verbrekingsvergoeding, opzeggingsvergoeding, …) en die niet cumuleerbaar zijn met werkloosheidsuitkeringen.

[2] Het betreft de vergoeding die rechtstreeks of onrechtstreeks door de werkgever wordt betaald aan de werknemer, ingevolge een binnen een termijn van 12 maanden na het einde van de arbeidsovereenkomst gesloten overeenkomst op grond waarvan de vroegere werknemer zich ertoe verbindt om geen personeel of zelfstandige medecontractanten af te werven van zijn vroegere werkgever, hetzij in eigen naam en voor eigen rekening, hetzij in naam en voor rekening van één of meerdere derden, en/of zich ertoe verbindt om geen soortgelijke activiteiten uit te oefenen als dewelke hij uitoefende bij zijn vroegere werkgever, hetzij door zelf een onderneming uit te baten, hetzij door in dienst te treden van een concurrerende werkgever.

‡LW-CICTNDDCG-GFCGAVT‡

Artikel 2 van het ontwerp voegt een nieuwe paragraaf toe aan artikel 52*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Deze paragraaf bepaalt dat de werknemer die vrijwillig werkloos is in de zin van artikel 1 van het ontwerp gedurende vier weken kan worden uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1*septies*, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders', waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het te nemen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. De vraag rijst of de ontworpen regeling in overeenstemming kan worden geacht met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zoals neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De ontworpen regeling voert immers een onderscheid in tussen werknemers, al naargelang zij al dan niet de opzeggingstermijn dienen te presteren. 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 beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[3] Er zal bijgevolg voor de ontworpen regeling een verantwoording voorhanden dienen te zijn die het bestaan van een redelijk verband van evenredigheid tussen het doel van de maatregel (het optimaliseren van de herintreding op de arbeidsmarkt) en de daartoe ingevoerde verplichting (voortijdige inschrijving bij de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling) aannemelijk maakt.

Artikel 1

6. In de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp dienen de woorden "van hetzelfde besluit" te worden vervangen door de woorden "van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering".

7. In de bij artikel 1, 2°, van het ontwerp ontworpen bepaling is de verwijzing naar de "in het tweede lid, 11°, bedoelde periode van een maand" niet correct, aangezien in laatstgenoemde (ontworpen) bepaling geen sprake is van een periode van een maand. Die verwijzing dient dan ook te worden aangepast.

[3] 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.

‡LW-CICTNDDCG-GFCGAVT‡

Artikel 2

8. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp wordt de wetshistoriek van het aan te vullen artikel onvolledig weergegeven. Gelet op de talrijke in het verleden aan dat artikel reeds aangebrachte wijzigingen, kan het evenwel volstaan te schrijven "laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 januari 2018".

Slotopmerking

9. Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om het te nemen besluit aan te vullen met een bepaling waarbij de temporele toepassing van de ontworpen regeling wordt geregeld. Wellicht moet worden aangenomen dat de nieuwe regeling enkel van toepassing is op werknemers die vanaf de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit worden ontslagen. Dit wordt dan het best uitdrukkelijk in het besluit bepaald.

*

‡LW-GICTNDDCG-GFCGAVT‡

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les articles 51 et 52*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Ces modifications visent à imposer aux travailleurs dont le contrat de travail a pris fin et qui bénéficient dès lors de certaines indemnités, de s'inscrire anticipativement comme demandeur d'emploi auprès du service régional de l'emploi afin de maximiser leurs chances de réinsertion sur le marché du travail. Cette inscription anticipée constitue en outre une condition pour bénéficier des allocations de chômage.

L'article 1er du projet ajoute quelques dispositions à l'article 51, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. La notion de « chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté » est étendue au fait de « ne pas s'être inscrit comme demandeur d'emploi au plus tard le dernier jour du deuxième mois qui suit le mois dans lequel la période couverte par l'indemnité qui, en application de l'article 46, §1er, alinéa 1er, 5°[1]ou 7°[2] est considérée comme une rémunération, a débuté ». Ce délai est prolongé du nombre de jours correspondant aux périodes de reprise du travail, d'inaptitude au travail, d'épuisement des vacances rémunérées et de détention préventive ou de privation de liberté.

L'article 2 du projet ajoute un nouveau paragraphe à l'article 52*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Ce paragraphe dispose que le travailleur qui est chômeur volontaire

[1] Il s'agit des indemnités qui sont payées en raison de la fin du contrat de travail (indemnité de rupture, indemnité de licenciement, ...) et qui ne sont pas cumulables avec des allocations de chômage.

[2] Il s'agit de l'indemnité qui est payée directement ou indirectement au travailleur, à la suite d'un contrat conclu dans un délai de douze mois après la fin du contrat de travail, sur la base duquel l'ancien travailleur s'engage à ne pas débaucher de personnel ou de cocontractants indépendants auprès de son ancien employeur, soit en son propre nom et pour son propre compte, soit au nom et pour le compte d'un ou plusieurs tiers, et/ou s'engage à ne pas exercer d'activités similaires à celles qu'il exerçait chez son ancien employeur, soit en exploitant lui-même une entreprise, soit en entrant en service auprès d'un employeur concurrent.

‡LW-CICTNDDCG-GFCGAVT‡

au sens de l'article 1er du projet peut être exclu du bénéfice des allocations de chômage pendant 4 semaines.

4. Le fondement juridique du projet se trouve à l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), et § 1er *septies*, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', auquel fait référence le premier alinéa du préambule de l'arrêté envisagé.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. La question se pose de savoir si le dispositif en projet peut être réputé en accord avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution. Le dispositif en projet établit en effet une distinction entre les travailleurs, selon qu'ils sont tenus ou non de travailler pendant le délai de préavis. 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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [3]. En ce qui concerne le dispositif en projet, il faudra par conséquent pouvoir justifier qu'il existe un lien de proportionnalité raisonnable entre l'objectif de la mesure (la maximisation des chances de réintégration sur le marché du travail) et l'obligation établie à cet effet (l'inscription anticipée auprès du service régional de l'emploi).

Article 1er

6. Dans la phrase liminaire de l'article 1er du projet, les mots « du même arrêté » seront remplacés par les mots « de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ».

7. Dans la disposition en projet inscrite à l'article 1er, 2°, du projet, la référence à « [l]a période d'un mois visée à l'alinéa 2, 11°, » n'est pas correcte, dès lors que cette dernière disposition (en projet) ne mentionne pas de période d'un mois. Cette référence doit par conséquent être adaptée.

[3] 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.

‡LW-CICTNDDCG-GFCGAVT‡

Article 2

8. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, l'historique de l'article à compléter comporte des lacunes. Eu égard aux nombreuses modifications que cet article a déjà subies dans le passé, il peut toutefois suffire d'écrire « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 18 janvier 2018 ».

Observation finale

9. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé de compléter l'arrêté envisagé par une disposition réglant le champ d'application temporel du dispositif en projet. Il faut vraisemblablement considérer que le dispositif ne s'applique qu'aux travailleurs qui sont licenciés à partir de la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. Mieux vaut alors le préciser expressément dans l'arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS Marnix VAN DAMME

‡LW-CICTNDDCG-GFCGAVT‡