



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.775/1
van 25 april 2019

avis 65.775/1
du 25 avril 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 27, 51, 52*bis*, 58,
58/3 en 63 van het koninklijk
besluit van 25 november 1991
houdende de
werkloosheidsreglementering
en tot invoeging van de
artikelen 36*sexies*, 63*bis*
en 124*bis* in hetzelfde besluit'

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 27, 51,
52*bis*, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté
royal du 25 novembre 1991
portant réglementation du
chômage et insérant les
articles 36*sexies*, 63*bis*
et 124*bis* dans le même arrêté'

Op 26 maart 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 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van de artikelen 36*sexies*, 63*bis* en 124*bis* in hetzelfde besluit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 april 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, 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 25 april 2019.

*

Le 26 mars 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 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les articles 36*sexies*, 63*bis* et 124*bis* dans le même arrêté’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 avril 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, 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 25 avril 2019.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

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 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ te wijzigen en in dat besluit de artikelen 36*sexies*, 63*bis* en 124*bis* in te voegen, teneinde in de werkloosheidsreglementering het statuut van niet-toeleidbare werkzoekende in te voeren.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt vooreerst geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1*octies*, 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 ontwerp. Aangezien het ontwerp ook bepalingen bevat die betrekking hebben op de toekenningsvoorwaarden van de uitkeringen, wordt ervoor bijkomend rechtsgrond geboden door artikel 7, § 1*septies*, eerste lid, 2°, en derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dienen de woorden “inzonderheid op” te worden geschrapt. Daarnaast dient in dit lid ook melding te worden gemaakt van artikel 7, § 1*septies*, eerste lid, 2°, en derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944.

Artikel 1

6. Ter wille van de transparantie van de regelgeving verdient het aanbeveling om het begrip “screeningstool ICF” te definiëren, bijvoorbeeld als “de tool, die door de bevoegde diensten van arbeidsbemiddeling wordt ontwikkeld, en die ertoe strekt de niet-toeleidbare werkzoekende te identificeren”.

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 27, 20°, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient te worden geschreven “dit besluit”.

Artikel 3

8. Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe een punt 11° in te voegen in artikel 51, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

De steller van het ontwerp dient er rekening mee te houden dat er reeds eerder een ontwerp aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd waarbij in de voornoemde bepaling een punt 11° wordt ingevoegd.¹

Artikel 4

9. In het ontworpen artikel 52*bis*, § 2, eerste lid, 8°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient de verwijzing naar “artikel 27, eerste lid, 19°” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 27, 19°”.

Artikel 5

10. In de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp dienen de woorden “een vierde lid” te worden vervangen door de woorden “, tussen het derde en het vierde lid, een nieuw lid”.

11. In het ontworpen artikel 58, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient de verwijzing naar “artikel 27, eerste lid, 19°” te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 27, 19°”.

Artikel 8

12. In het ontworpen artikel 63*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dienen alle verwijzingen naar “artikel 27, eerste lid, 19°” te worden vervangen door verwijzingen naar “artikel 27, 19°”.

¹ Zie artikel 1, 1°, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 51 en 52*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 65.260/1 heeft gegeven.

Artikel 10

13. In artikel 10 van het ontwerp dienen alle verwijzingen naar “artikel 63, tweede lid, 3° of 4°” te worden vervangen door verwijzingen naar “artikel 63, § 2, vierde lid, 3° of 4°”.

14. Met betrekking tot artikel 10, tweede lid, van het ontwerp rijst de vraag of het besluit niet vroeger in werking moet treden dan op 1 januari 2020, nu overeenkomstig die bepaling al “ten laatste op 31 december 2019” moet worden voldaan aan de voorwaarden van het ontworpen artikel 36sexies van het koninklijk besluit van 25 november 1991. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“(…) [I]l a été convenu avec les organismes régionaux qu’ils débuteraient le screening des 3 393 demandeurs d’emploi concernés dès le mois de juillet 2019 afin de les identifier comme demandeur d’emploi non mobilisable le plus rapidement possible et au plus tard le 31 décembre 2019 afin de permettre le passage à l’allocation de sauvegarde au 1^{er} janvier 2020.

Si le fait que le screening soit déjà réalisé avant l’entrée en vigueur de l’arrêté royal pose un problème de base réglementaire, une alternative pourrait être de prévoir une entrée en vigueur de l’arrêté royal au 1^{er} juillet 2019, étant entendu que le droit à l’allocation de sauvegarde ne pourra être ouvert qu’au plus tôt le 1^{er} janvier 2020 (...). Cela nécessitera bien sûr une modification de l’article 10 du projet d’arrêté royal.”

Met het voorstel van de gemachtigde om het ontwerp in werking te laten treden op 1 juli 2019 en om in artikel 10, eerste en tweede lid, van het ontwerp te bepalen dat het statuut van niet-toeleidbare werkzoekende ten vroegste vanaf 1 januari 2020 kan worden toegekend, kan worden ingestemd.

15. In artikel 10, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de jonge werknemer bedoeld in artikel 63, § 2, vierde lid, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 die ten laatste op 31 december 2019 in een screeningsprocedure met ICF is, maar die nog niet is erkend als niet-toeleidbare werkzoekende, tot 31 maart 2020 inschakelingsuitkeringen kan blijven ontvangen.

Die bepaling lijkt op het eerste gezicht overbodig in het licht van artikel 7 van het ontwerp, dat ertoe strekt de jonge werknemer bedoeld in artikel 63, § 2, vierde lid, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 in ieder geval tot 31 maart 2020 een recht op inschakelingsuitkeringen te verlenen (los van de vraag of deze werknemer al dan niet in een screeningsprocedure met ICF is).

Hierover ondervraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“L’alinéa 3 a été introduit dans l’article 10 du projet d’arrêt royal à la demande des Régions. Celles-ci ont en effet demandé au Fédéral de prévoir une période transitoire de 3 mois (jusqu’au 31 mars 2020) pour pallier à l’éventualité que le screening des 3 393 demandeurs d’emploi qui bénéficient actuellement de l’élargissement de leur droit aux allocations d’insertion ne serait pas terminé pour le 31 décembre 2019. Le Fédéral a accédé à cette demande mais a choisi finalement de prolonger le droit aux allocations d’insertion pour tous les demandeurs d’emploi visés à l’article 63, § 2, alinéa 4, 3° ou 4°,

jusqu'au 31 mars 2020, peu importe qu'ils se trouvent ou non dans un processus de screening ICF.

Dans ce contexte, il est exact que l'alinéa 3 devient superflu. Ceci suppose toutefois une adaptation de l'alinéa 2 de l'article 10, prévoyant que les conditions visés à l'article 36sexies doivent être remplies au plus tard le 31 mars 2020."

Gelet op die toelichting, dient het derde lid van artikel 10 van het ontwerp te worden geschrapt en dient het tweede lid ervan te worden aangepast in de door de gemachtigde geschetste zin.

16. In artikel 10, vierde lid, van het ontwerp, dat het derde lid wordt, dienen de woorden "zoals laatst gewijzigd door artikel 7," te worden ingevoegd tussen de woorden "3° en 4°," en de woorden "worden opgeheven".

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

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 27, 51, 52*bis*, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' et d'insérer dans cet arrêté les articles 36*sexies*, 63*bis* et 124*bis*, en vue d'ajouter le statut de demandeur d'emploi non mobilisable à la réglementation relative au chômage.

4. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), et § 1^{er}*octies*, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', auquel fait référence le premier alinéa du préambule du projet, procure au projet son fondement juridique. Le projet comportant également des dispositions relatives aux conditions d'attribution des allocations, un fondement juridique complémentaire est procuré par l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 1^{er}, 2^o, et alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule du projet, on supprimera le mot « notamment ». Par ailleurs, il convient également de mentionner dans cet alinéa l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 1^{er}, 2^o, et alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Article 1^{er}

6. Dans un souci de transparence de la réglementation, il est recommandé de définir la notion d'« outil de screening ICF », par exemple comme « l'outil, développé par les services de l'emploi compétents et visant à identifier le demandeur d'emploi non mobilisable ».

7. Dans le texte néerlandais de l'article 27, 20°, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il convient d'écrire « dit besluit ».

Article 3

8. L'article 3 du projet vise à insérer un point 11° dans l'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

L'auteur du projet doit tenir compte du fait que le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà précédemment été saisi d'un projet, qui insère un point 11° dans la disposition précitée¹.

Article 4

9. À l'article 52bis, § 2, alinéa 1^{er}, 8°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la référence à « l'article 27, alinéa 1^{er}, 19° » doit être remplacée par une référence à « l'article 27, 19° ».

Article 5

10. Dans la phrase liminaire de l'article 5 du projet, il convient de remplacer les mots « un alinéa 4 » par les mots « entre l'alinéa 3 et l'alinéa 4 un nouvel alinéa ».

11. À l'article 58, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la référence à « l'article 27, alinéa 1^{er}, 19° » doit être remplacée par une référence à « l'article 27, 19° ».

¹ Voir l'article 1^{er}, 1°, du projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 51 et 52bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 65.260/1.

Article 8

12. Dans l'article 63*bis* en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, toutes les références à « l'article 27, alinéa 1^{er}, 19° » doivent être remplacées par des références à « l'article 27, 19° ».

Article 10

13. À l'article 10 du projet, toutes les références à « l'article 63, alinéa 2, 3° ou 4° » doivent être remplacées par des références à « l'article 63, § 2, alinéa 4, 3° ou 4° ».

14. En ce qui concerne l'article 10, alinéa 2, du projet, la question se pose de savoir si l'arrêté ne devrait pas entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2020, dès lors que, conformément à cette disposition, il doit déjà être satisfait aux conditions de l'article 36*sexies*, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 « au plus tard le 31 décembre 2019 ». À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« (...) [I]l a été convenu avec les organismes régionaux qu'ils débuteraient le screening des 3 393 demandeurs d'emploi concernés dès le mois de juillet 2019 afin de les identifier comme demandeur d'emploi non mobilisable le plus rapidement possible et au plus tard le 31 décembre 2019 afin de permettre le passage à l'allocation de sauvegarde au 1^{er} janvier 2020.

Si le fait que le screening soit déjà réalisé avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal pose un problème de base réglementaire, une alternative pourrait être de prévoir une entrée en vigueur de l'arrêté royal au 1^{er} juillet 2019, étant entendu que le droit à l'allocation de sauvegarde ne pourra être ouvert qu'au plus tôt le 1^{er} janvier 2020 (...). Cela nécessitera bien sûr une modification de l'article 10 du projet d'arrêté royal ».

On peut se rallier à la proposition du délégué de faire entrer le projet en vigueur le 1^{er} juillet 2019 et de prévoir à l'article 10, alinéas 1^{er} et 2, du projet que le statut de demandeur d'emploi non mobilisable pourra être attribué au plus tôt à partir du 1^{er} janvier 2020.

15. L'article 10, alinéa 3, du projet dispose que le jeune travailleur visé à l'article 63, § 2, alinéa 4, 3° et 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui, au plus tard le 31 décembre 2019, se trouve dans un processus de screening via l'outil ICF mais n'est pas encore reconnu comme demandeur d'emploi non mobilisable, peut continuer à bénéficier des allocations d'insertion jusqu'au 31 mars 2020.

À première vue, cette disposition paraît superflue au vu de l'article 7 du projet, qui a pour objet d'octroyer au jeune travailleur visé à l'article 63, § 2, alinéa 4, 3° et 4°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 un droit à bénéficier d'allocations d'insertion, en tout cas jusqu'au 31 mars 2020 (indépendamment de la question de savoir si ce travailleur se trouve ou non dans un processus de screening via l'outil ICF).

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'alinéa 3 a été introduit dans l'article 10 du projet d'arrêt royal à la demande des Régions. Celles-ci ont en effet demandé au Fédéral de prévoir une période transitoire de 3 mois (jusqu'au 31 mars 2020) pour pallier à l'éventualité que le screening des 3 393 demandeurs d'emploi qui bénéficient actuellement de l'élargissement de leur droit aux allocations d'insertion ne serait pas terminé pour le 31 décembre 2019. Le Fédéral a accédé à cette demande mais a choisi finalement de prolonger le droit aux allocations d'insertion pour tous les demandeurs d'emploi visés à l'article 63, § 2, alinéa 4, 3° ou 4°, jusqu'au 31 mars 2020, peu importe qu'ils se trouvent ou non dans un processus de screening ICF.

Dans ce contexte, il est exact que l'alinéa 3 devient superflu. Ceci suppose toutefois une adaptation de l'alinéa 2 de l'article 10, prévoyant que les conditions visés à l'article 36sexies doivent être remplies au plus tard le 31 mars 2020 ».

À la lumière de cette explication, il convient de supprimer l'alinéa 3 de l'article 10 du projet et d'adapter l'alinéa 2 dans le sens indiqué par le délégué.

16. À l'article 10, alinéa 4, du projet, qui devient l'alinéa 3, il faut insérer les mots « modifiées en dernier lieu par l'article 7, » entre les mots « 3° et 4°, » et les mots « sont abrogées ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Jo BAERT