



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.103/1
van 4 juni 2019

avis 66.103/1
du 4 juin 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Werk 'tot
wijziging van artikel 19 van
het ministerieel besluit van
26 november 1991 houdende
de toepassingsregelen van de
werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté du Ministre
de l'Emploi 'modifiant
l'article 19 de l'arrêté
ministériel du
26 novembre 1991 portant les
modalités d'application de la
réglementation du chômage'

Op 3 mei 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van artikel 19 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, 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 4 juni 2019.

*

Le 3 mai 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 ministériel ‘modifiant l'article 19 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 mai 2019. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, 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 4 juin 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.

*

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 de minister 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 minister in aanmerking kan nemen als hij 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 ministerieel besluit strekt tot wijziging van artikel 19 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’. De ontworpen wijzigingen betreffen de regeling inzake de cumulatie van een uitkering met bepaalde vergoedingen die zijn toegekend aan de werkloze in het kader van een opleiding of stage.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt vooreerst geboden door artikel 46, § 1, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. Op grond van die bepaling kan de minister, na advies van het beheerscomité, bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het voordeel bedoeld in artikel 46, § 1, eerste lid, 6°, niet als loon wordt beschouwd.¹

Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1septies, 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 ontwerp.

Artikel 7, § 1octies, van de besluitwet van 28 december 1944, dat eveneens in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld, heeft betrekking op “het bedrag van de in § 1, derde lid, i), bedoelde verschuldigde uitkering” en biedt als zodanig geen rechtsgrond voor het voorliggende ontwerp.

¹ Artikel 46, § 1, eerste lid, 6°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt dat voor de toepassing van artikel 44 van dat besluit als loon wordt beschouwd: “de voordelen die worden toegekend aan de werknemer in het kader van, tijdens of ten gevolge van een opleiding, studies, een stage of een leertijd, ongeacht de betalingswijze en het tijdstip waarop deze voordelen worden toegekend”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef van het te nemen besluit moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond.

Artikel 1

6. In het ontworpen artikel 19, derde, vierde en vijfde lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 wordt telkens bepaald dat het geldt “in afwijking van” alle voorgaande leden. De gemachtigde heeft dienaangaande het volgende verklaard:

“L’alinéa 3 vise l’indemnité de formation professionnelle individuelle en entreprise. Il est ici dérogé au §1er en ce sens que cette indemnité n’est pas soumise à l’article 130ter AR.

Il est également dérogé à l’alinéa 2 en ce sens que cette indemnité n’est pas considérée comme de la rémunération dans le chef de la personne avec qui le chômeur cohabite même si elle dépasse les montants visés dans le second alinéa.

L’alinéa 4 nouveau vise l’indemnité accordée dans le cadre d’un stage institué par la réglementation régionale et faisant l’objet d’un contrat avec le service régional de l’emploi. Ici également, le but est de prévoir que cette indemnité n’est pas soumise à l’article 130ter ni à la limite des montants visés à l’alinéa 2.

L’alinéa 4 vise en effet une autre situation que l’alinéa 3.

Le texte se doit d’être corrigé et donc de déroger aux deux premiers alinéas : Par dérogation aux alinéas 1er et 2.

L’alinéa 5 vise l’indemnité de remboursement de frais et la prime de réussite. Ces avantages ne sont pas considérés comme de la rémunération, ne sont soumis à aucune limite de revenus. Il en est ainsi que la formation dans le cadre de laquelle ils sont octroyés réponde ou non aux conditions des alinéas 3 et 4.

Pour cette raison et pour satisfaire aux demandes des régions, la dérogation porte sur les alinéas 1 à 4.”

Met de door de gemachtigde voorgestelde wijziging aan het ontworpen vierde lid van artikel 19 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 kan worden ingestemd.

7. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 19, vierde lid, 4°, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 moet het woord “opleiding” worden vervangen door het woord “stage”.

8. Het ontworpen artikel 19, vijfde lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 betreft “de vergoeding toegekend door de bevoegde gewestinstelling, bedoeld in artikel 152^{quinquies} van het koninklijk besluit, of door een gemeenschapsinstelling (...) voor zover deze vergoeding in de gewestelijke regelgeving is ingeschreven (...)”. De gemachtigde verduidelijkt die bepaling als volgt:

“La volonté a été, à la demande des régions, de viser les indemnités accordées par les services régionaux de l’emploi qui constituent une intervention dans les frais occasionnés par la formation. Le remboursement de frais réels, s’il peut être justifié, n’est jamais considéré par l’ONEM comme constituant de la rémunération. Sont ici visés les défraiements forfaitaires qui pourront être cumulés sans devoir être justifiés. (...)”

Par ailleurs est également exemptée d’application de l’article 130ter AR, la prime unique de réussite. Ce sont les services régionaux de l’emploi qui accordent ces primes. À Bruxelles, la prime est accordée par une instance communautaire.

Le mot ‘communautaire’ pourrait en effet être ajouté entre le mot ‘régionale’ et le mot ‘et’ : ‘pour autant que cette indemnité soit inscrite dans la réglementation régionale ou communautaire’.”

Met de door de gemachtigde voorgestelde aanpassing van het ontworpen vijfde lid van artikel 19 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 kan worden ingestemd.

*

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.

*

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 du ministre 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 ministre 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 ministériel soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 19 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'. Les modifications en projet concernent le régime de cumul d'une allocation avec certaines indemnités accordées au chômeur dans le cadre d'une formation ou d'un stage.

4. Le projet trouve tout d'abord un fondement juridique dans l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. En vertu de cette disposition, le Ministre peut déterminer, après avis du comité de gestion dans quels cas et sous quelles conditions l'avantage visé à l'article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6^o, n'est pas considéré comme rémunération ¹.

Cette disposition puise à son tour un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), et § 1^{er 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.

L'article 7, § 1^{er octies}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 dont fait également état le premier alinéa du préambule, concerne le « montant de l'allocation due [...] visée au § 1^{er}, alinéa 3, i), » et ne procure pas en tant que tel de fondement juridique au projet à l'examen.

¹ L'article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que pour l'application de l'article 44 dudit arrêté, sont considérés comme rémunération : « les avantages accordés au travailleur dans le cadre, pendant ou suite à une formation, des études, un stage ou un apprentissage quels que soient notamment le mode de paiement et le moment auquel ces avantages sont accordés ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule de l'arrêté envisagé doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique.

Article 1^{er}

6. L'article 19 en projet de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 précise chaque fois dans ses alinéas 3, 4 et 5 que ceux-ci s'appliquent « par dérogation aux » alinéas précédents. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'alinéa 3 vise l'indemnité de formation professionnelle individuelle en entreprise. Il est ici dérogé au §1^{er} en ce sens que cette indemnité n'est pas soumise à l'article 130^{ter} AR.

Il est également dérogé à l'alinéa 2 en ce sens que cette indemnité n'est pas considérée comme de la rémunération dans le chef de la personne avec qui le chômeur cohabite même si elle dépasse les montants visés dans le second alinéa.

L'alinéa 4 nouveau vise l'indemnité accordée dans le cadre d'un stage institué par la réglementation régionale et faisant l'objet d'un contrat avec le service régional de l'emploi. Ici également, le but est de prévoir que cette indemnité n'est pas soumise à l'article 130^{ter} ni à la limite des montants visés à l'alinéa 2.

L'alinéa 4 vise en effet une autre situation que l'alinéa 3.

Le texte se doit d'être corrigé et donc de déroger aux deux premiers alinéas : Par dérogation aux alinéas 1^{er} et 2.

L'alinéa 5 vise l'indemnité de remboursement de frais et la prime de réussite. Ces avantages ne sont pas considérés comme de la rémunération, ne sont soumis à aucune limite de revenus. Il en est ainsi que la formation dans le cadre de laquelle ils sont octroyés réponde ou non aux conditions des alinéas 3 et 4.

Pour cette raison et pour satisfaire aux demandes des régions, la dérogation porte sur les alinéas 1 à 4 ».

On peut se rallier à la modification de l'article 19, alinéa 4, en projet de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, proposée par le délégué.

7. Dans le texte néerlandais de l'article 19, alinéa 4, 4°, en projet de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, on remplacera le mot « opleiding » par le mot « stage ».

8. L'article 19, alinéa 5, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 concerne « l'indemnité octroyée par l'organisme régional compétent, visé à l'article 152quinquies de l'arrêté royal, ou par une instance communautaire [...] pour autant que cette indemnité soit inscrite dans la réglementation régionale [...] ». Le délégué clarifie cette disposition en ces termes :

« La volonté a été, à la demande des régions, de viser les indemnités accordées par les services régionaux de l'emploi qui constituent une intervention dans les frais occasionnés par la formation. Le remboursement de frais réels, s'il peut être justifié, n'est jamais considéré par l'ONEM comme constituant de la rémunération. Sont ici visés les défraiements forfaitaires qui pourront être cumulés sans devoir être justifiés. [...] »

Par ailleurs est également exemptée d'application de l'article 130ter AR, la prime unique de réussite. Ce sont les services régionaux de l'emploi qui accordent ces primes. À Bruxelles, la prime est accordée par une instance communautaire.

Le mot 'communautaire' pourrait en effet être ajouté entre le mot 'régionale' et le mot 'et' : 'pour autant que cette indemnité soit inscrite dans la réglementation régionale ou communautaire' ».

On peut se rallier à l'adaptation de l'article 19, alinéa 5, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, proposée par le délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Wilfried VAN VAERENBERGH