



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.478/1
van 18 december 2020

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende
de werkloosheids-
reglementering betreffende het
verhogen van de minima in het
kader van de strijd tegen de
armoede’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.478/1
du 18 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage
concernant l'augmentation des
minima dans le cadre de la
lutte contre la pauvreté’

Op 11 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering betreffende het verhogen van de minima in het kader van de strijd tegen de armoede’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 18 december 2020.

*

Le 11 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage concernant l'augmentation des minima dans le cadre de la lutte contre la pauvreté’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 décembre 2020. 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 Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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 18 décembre 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd

“par la date d’entrée en vigueur prévue dans l’arrêté royal, à savoir le 1^{er} janvier 2021. Dans un souci de sécurité juridique, il est préférable de publier cet arrêté royal avant le 1^{er} janvier 2021”.¹

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe bepaalde bedragen die van toepassing zijn in de werkloosheidsreglementering te verhogen, in het kader van de strijd tegen de armoede.

Daartoe worden in de artikelen 114, 115 en 124 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ bepaalde bedragen vervangen met ingang van 1 januari 2021, 1 januari 2022, 1 januari 2023 en 1 januari 2024.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 10*cties*, derde en vierde 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.

¹ Overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient de in de adviesaanvraag opgenomen motivering van de spoedeisendheid overgenomen te worden in de aanhef van het te nemen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST²

Algemene opmerking

5. Het ontwerp bevat geen aanpassing van de minimumbedragen voor de zogenaamde SWT'ers en werklozen met anciënniteitstoeslag. De vraag is of dit in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Les minima des chômeurs complets avec complément d’ancienneté ne sont, en effet, pas augmentés et les minima des chômeurs avec complément d’entreprise/des prépensionnés ne sont pas non plus augmentés.

La raison qui justifie cette différence est que les augmentations entrent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Le budget disponible a dès lors été utilisé pour atteindre au mieux cet objectif.

Les allocations visées dans votre question sont plus élevées.

Les allocations de chômage avec complément d’entreprise ne sont pas dégressives et une indemnité complémentaire de leur ex-employeur ou d’un fonds.

Les allocations de chômage avec complément d’ancienneté sont, dans la majorité des cas, ‘fixés’ et donc pas dégressives. En effet, pour pouvoir bénéficier du complément, il fallait prouver au moins 20 années de passé professionnel (art. 126, al. 1^{er}, 5^o). Mais une allocation de chômage n’est plus dégressive lorsqu’on prouve entre 20 et 25 années de passé professionnel (art. 114, § 2). Il y eu une augmentation de 20 à 25 ans, en phases, mais largement située après l’abrogation du complément à partir du 01.01.2015, et donc sans incidence. Vu leur passé professionnel, cette catégorie de chômeurs perçoit normalement aussi des allocations qui sont déjà plus élevées.

Le choix opéré a donc été de mettre l’accent sur les chômeurs complets les plus fragilisés en lien avec l’objectif poursuivi.”

Die verantwoording lijkt aannemelijk in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

*

² De gemachtigde heeft verklaard dat de versie van het ontwerp die aan de afdeling Wetgeving bij de adviesaanvraag is bezorgd, niet de laatst goedgekeurde is. Hij heeft vervolgens de juiste versie, waarbij de bedragen werden aangepast aan het advies van de inspecteur van financiën en het begrotingsakkoord, aan de afdeling Wetgeving bezorgd. Deze laatste heeft zich voor haar onderzoek op die versie gebaseerd.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis

« par la date d'entrée en vigueur prévue dans l'arrêté royal, à savoir le 1^{er} janvier 2021. Dans un souci de sécurité juridique, il est préférable de publier cet arrêté royal avant le 1^{er} janvier 2021 »¹.

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, de majorer certains montants applicables dans la réglementation du chômage.

À cet effet, dans les articles 114, 115 et 124 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', certains montants sont remplacés avec effet aux 1^{er} janvier 2021, 1^{er} janvier 2022, 1^{er} janvier 2023 et 1^{er} janvier 2024.

4. Le fondement juridique du projet se trouve dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), et § 1^{er} *octies*, alinéas 3 et 4, 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 TEXTE²

Observation générale

5. Le projet ne comporte pas d'adaptation des montants minima pour les chômeurs en RCC et les chômeurs avec complément d'ancienneté. La question se pose de savoir si cela est conforme au principe d'égalité. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Les minima des chômeurs complets avec complément d'ancienneté ne sont, en effet, pas augmentés et les minima des chômeurs avec complément d'entreprise/des prépensionnés ne sont pas non plus augmentés.

¹ Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être mentionnée dans le préambule de l'arrêté envisagé.

² Le délégué a déclaré que la version du projet qui a été communiquée à la section de législation avec la demande d'avis n'est pas celle qui a été approuvée en dernier lieu. Il a ensuite communiqué la version correcte à la section de législation, les montants ayant été adaptés à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord budgétaire. C'est sur cette version que la section de législation s'est basée pour procéder à l'examen.

La raison qui justifie cette différence est que les augmentations entrent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Le budget disponible a dès lors été utilisé pour atteindre au mieux cet objectif.

Les allocations visées dans votre question sont plus élevées.

Les allocations de chômage avec complément d'entreprise ne sont pas dégressives et une indemnité complémentaire de leur ex-employeur ou d'un fonds.

Les allocations de chômage avec complément d'ancienneté sont, dans la majorité des cas, 'fixés' et donc pas dégressives. En effet, pour pouvoir bénéficier du complément, il fallait prouver au moins 20 années de passé professionnel (art. 126, al. 1^{er}, 5°). Mais une allocation de chômage n'est plus dégressive lorsqu'on prouve entre 20 et 25 années de passé professionnel (art. 114, § 2). Il y eu une augmentation de 20 à 25 ans, en phases, mais largement située après l'abrogation du complément à partir du 01.01.2015, et donc sans incidence. Vu leur passé professionnel, cette catégorie de chômeurs perçoit normalement aussi des allocations qui sont déjà plus élevées.

Le choix opéré a donc été de mettre l'accent sur les chômeurs complets les plus fragilisés en lien avec l'objectif poursuivi ».

Cette justification paraît admissible au regard du principe constitutionnel d'égalité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME