



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.660/16
van 20 mei 2025

avis 77.660/16
du 20 mai 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit [van] 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, en tot opheffing van het koninklijk besluit van 19 september 1980 betreffende het recht op werkloosheidsuitkeringen en op aanvullende vergoedingen van ontslagen bejaarde grensarbeiders of die volledig werkloos zijn gesteld en van het koninklijk besluit van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen'

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise, abrogeant l'arrêté royal du 19 septembre 1980 relatif au droit aux allocations de chômage et aux indemnités complémentaires des travailleurs frontaliers âgés licenciés ou mis en chômage complet et l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle'

Op 17 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 mei 2025, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit [van] 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, en tot opheffing van het koninklijk besluit van 19 september 1980 betreffende het recht op werkloosheidsuitkeringen en op aanvullende vergoedingen van ontslagen bejaarde grensarbeiders of die volledig werkloos zijn gesteld en van het koninklijk besluit van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 15 mei 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2025.

*

Le 17 avril 2025, 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, prolongé jusqu’au 20 mai 2025, sur un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d’entreprise, abrogeant l’arrêté royal du 19 septembre 1980 relatif au droit aux allocations de chômage et aux indemnités complémentaires des travailleurs frontaliers âgés licenciés ou mis en chômage complet et l’arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l’octroi d’allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 15 mai 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Koen MUYLLE et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2025.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 ‘tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag’. Daarnaast strekt het tot opheffing van het koninklijk besluit van 19 september 1980 ‘betreffende het recht op werkloosheidsuitkeringen en op aanvullende vergoedingen van ontslagen bejaarde grensarbeiders of die volledig werkloos zijn gesteld’ en van het koninklijk besluit van 7 december 1992 ‘betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen’.

Met de ontworpen wijzigingen wordt beoogd om de algemene regeling inzake het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) en de bijzondere SWT-regelingen inzake zware beroepen, inzake lange loopbaan en inzake werknemers van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering, op te heffen. Enkel de bijzondere SWT-regeling voor werknemers die mindervalide zijn of ernstige lichamelijke problemen hebben, blijft behouden.¹ Ook de in het koninklijk besluit van 7 december 1992 vervatte regeling, die de voorloper van de huidige SWT-regeling bevat, wordt opgeheven, net zoals het koninklijk besluit van 19 september 1980 dat kan beschouwd worden als een bijzondere SWT-regeling voor oudere grensarbeiders.²

2. Zoals in de aanhef wordt aangegeven, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, artikel 215 van de wet van 8 augustus 1980 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980’ en artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende sociale bepalingen’.

VORMVEREISTEN

3. Uit de adviesaanvraag blijkt dat het advies van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, vereist krachtens artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, werd gevraagd maar nog niet bekomen.

¹ Door het behouden van de toepassing van het stelsel op de werknemers voor wie de toekenning van een aanvullende vergoeding wordt geregeld door de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 165 gesloten op 30 mei 2023 in de Nationale Arbeidsraad en algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 5 juli 2023.

² Het koninklijk besluit van 19 september 1980 bevat zowel de afwijkende regeling inzake werkloosheid als de aanvullende vergoedingen, terwijl dit laatste bij CAO geregeld is voor de andere SWT-stelsels.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4.1. Het SWT vormt een bijzonder stelsel binnen de werkloosheidsregeling. Het kan dus in verband gebracht worden met het recht op sociale zekerheid, zoals beschermd door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

4.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.⁴ De standstill-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van een in artikel 23, derde lid, van de Grondwet gewaarborgd recht, maar zij onttrekt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.⁵

4.3. De opheffingen van de algemene SWT-regeling en van verschillende bijzondere SWT-regelingen waarin het ontwerp voorziet, maken een einde aan de bijzondere regels inzake het recht op een werkloosheidsuitkering in het kader van het SWT.

Met uitzondering van de oude regeling in het koninklijk besluit van 19 september 1980 wordt de toekenning van de aanvullende vergoeding die gepaard kan gaan met het SWT, niet geregeld in de te wijzigen of op te heffen koninklijke besluiten, maar in de in de schoot van de Nationale Arbeidsraad gesloten CAO's nr. 17, 107, 143, 165, 166, 167, 168 en 169.

In die zin kan het ontwerp geacht worden geen aanzienlijke achteruitgang in te houden van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid. Niets staat er immers aan in de weg dat ontslagen oudere werknemers die nu nog in aanmerking zouden komen voor het SWT, net zoals nu het geval is onder dit stelsel, een werkloosheidsuitkering zullen kunnen genieten, zij het overeenkomstig de normale toekenningsvoorwaarden van de

³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁴ Zie bijvoorbeeld: GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.2-B.5.4; GwH 7 november 2024, nr. 116/2024, B.39.2-B.39.4.

⁵ Zie bijvoorbeeld GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.5.5; GwH 19 oktober 2023, nr. 132/2023, B.16.4.

werkloosheidsreglementering.⁶ Daarbij is het, met het oog op de beoordeling in het licht van de standstill-verplichting, van belang dat de ontworpen opheffing van de SWT-regeling gepaard gaat met het behoud van het recht om in de tijd onbeperkt van werkloosheidsuitkeringen te genieten, zoals in de door de regering voorgestelde hervorming van de werkloosheidsuitkering.⁷ Daarin wordt in een uitzondering voorzien op de beperking in de tijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen voor werknemers vanaf de leeftijd van 55 jaar die een voldoende beroepsverleden kunnen bewijzen.⁸

Het feit dat de betrokken werknemers niet langer zullen kunnen genieten van de onder de huidige regeling geldende uitzonderingen op het vereiste om actief beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt (in de vorm van de zogenaamde “aangepaste” beschikbaarheid) en op het vereiste om arbeidsgeschikt te zijn,⁹ raakt het eigenlijke genot van de werkloosheidsuitkeringen niet.

Er kan ook op worden gewezen dat nog steeds, buiten de SWT-regeling om, werkgevers en werknemers in onderling akkoord kunnen voorzien in een aanvullende vergoeding ten laste van de werkgever bovenop de werkloosheidsuitkering voor oudere werknemers. Dergelijke aanvullende vergoeding wordt ingevolge artikel 46, § 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ immers niet als loon beschouwd voor de werkloosheidsreglementering, en is dus cumuleerbaar met een werkloosheidsuitkering.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 1

5. Aangezien enkel nog de werknemers die onder het toepassingsgebied van de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 165 vallen onder het toepassingsgebied van het gewijzigde koninklijk besluit van 3 mei 2007 zullen vallen, is het logischer om § 1 en § 2 van het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 samen te voegen (bv. “Dit besluit is van toepassing op alle werknemers voor wie de toekenning van een aanvullende vergoeding wordt geregeld door de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 165 [...]”).

⁶ Deze voorwaarden liggen vervat in Titel II, Hoofdstuk III, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

⁷ Zie het voorontwerp van programmawet, op 29 april 2025 voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd, waarover op 11 mei 2025 advies 77.696/2/3/16/VR werd uitgebracht.

⁸ Artikel 114, § 2, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, zoals te wijzigen door het voorontwerp van de vermelde programmawet.

⁹ Zie artikel 21 en 22, § 1, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007; artikel 2, § 1, eerste lid, artikel 2*bis*, § 1, eerste lid, en artikel 2*ter*, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 december 1992; en artikel 7, eerste lid, van het koninklijk besluit van 19 september 1980.

Artikel 2

6. In artikel 20 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 wordt verwezen naar het op te heffen artikel 2 van ditzelfde besluit. Deze verwijzing dient aangepast te worden.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp vervangt artikel 3 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007.

In artikel 22, § 4, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 wordt verwezen naar artikel 3, § 6, van het te wijzigen besluit, terwijl artikel 3 van dit besluit ingevolge de ontworpen wijzigingen niet meer onderverdeeld zal zijn in paragrafen. Aangezien het toepassingsgebied van het te wijzigen besluit in elk geval beperkt zal zijn tot de onder de huidige versie van artikel 3, § 6, vallende werknemers, kan dit verholpen worden door het schrappen van de woorden “bedoeld in artikel 3, § 6” in artikel 22, § 4 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007. Deze aanpassing kan toegevoegd worden aan artikel 8 van het ontwerp.

Artikel 5

8. De wetshistoriek van de te wijzigen bepaling dient correct te worden weergegeven. Artikel 9, § 2, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 werd immers niet enkel gewijzigd door het koninklijk besluit van 28 december 2011 maar ook door het koninklijk besluit van 7 oktober 2021.¹⁰

Artikel 6

9. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat de onderzoeken betreffende de vervanging van de werknemer alleen worden verricht door de ambtenaren aangewezen krachtens het Sociaal Strafwetboek.

Ondervraagd over deze bepaling, bevestigde de gemachtigde dat er op dit moment nog geen ambtenaren krachtens het Sociaal Strafwetboek aangewezen werden om toezicht uit te oefenen op de vervangingsplicht. Niets staat eraan in de weg dat hieraan in het te nemen besluit zelf verholpen wordt door het koninklijk besluit van 1 juli 2011 ‘tot uitvoering van de artikelen 16, 13°, 17, 20, 63, 70 en 88 van het Sociaal Strafwetboek en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 2 juni 2010 houdende bepalingen van het sociaal strafrecht’ op dit punt aan te vullen. Hiervoor kan rechtsgrond gevonden worden in artikel 17, § 1, tweede lid, van het Sociaal Strafwetboek, dat de Koning machtigt om de wetten en de uitvoeringsbesluiten aan te wijzen waarvoor de diensten, waartoe de sociaal inspecteurs behoren, bevoegd zijn. Hiernaar dient desgevallend in de aanhef van het voorliggende ontwerp verwezen te worden.

¹⁰ Koninklijk besluit van 7 oktober 2021 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag’.

Desgevallend kunnen tegelijkertijd ook de huidige bepalingen waarin de relevante toezichthoudende ambtenaren inzake deze vervangingsplicht aangewezen werden, door het te nemen besluit opgeheven worden. Aangezien artikel 22 van de wet van 14 februari 1961 ‘voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel’, dat rechtsgrond bood voor dergelijke bepalingen, intussen zelf opgeheven is, kan als rechtsgrond voor dergelijke opheffing een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, vervat in artikel 108 van de Grondwet, in samenhang met artikel 109, 17°, b) van de wet van 6 juni 2010 ‘tot invoering van het Sociaal Strafwetboek’, waarmee voornoemde bepaling werd opgeheven. Hiernaar dient desgevallend in de aanhef van het voorliggende ontwerp verwezen te worden.

Artikel 8

10. Artikel 8, 1°, vervangt artikel 22, § 1, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007. Daardoor moeten de betrokken werknemers vanaf 1 januari 2025 tot de leeftijd van 66 jaar aangepast beschikbaar zijn. Vanaf 1 januari 2030 wordt deze leeftijd verhoogd tot 67 jaar.

Het is niet duidelijk hoe deze bepaling verenigbaar is met de thans geldende tekst van artikel 64 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Krachtens deze bepaling kan de werkloze immers niet meer genieten van uitkeringen vanaf de eerste dag van de maand volgend op de maand waarin zijn 65^e verjaardag gelegen is.

11. De wetshistoriek van de te wijzigen bepaling dient correct te worden weergegeven. Artikel 22 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 werd immers ook gewijzigd door het koninklijk besluit van 8 oktober 2017¹¹ en het koninklijk besluit van 29 augustus 2021.¹²

Artikel 11, § 1

12.1. Luidens artikel 11, § 1, van het ontwerp zullen verschillende bepalingen uit het ontwerp met terugwerkende kracht uitwerking hebben.

¹¹ Koninklijk besluit van 8 oktober 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage tot uitvoering van het interprofessioneel akkoord 2017-2018’.

¹² Koninklijk besluit van 29 augustus 2021 ‘tot uitvoering van het sociaal akkoord in het kader van de interprofessionele onderhandelingen voor de jaren 2021-2022’.

12.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk wanneer ofwel voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, ofwel de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend ofwel de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

12.3. De door artikel 2 van het ontwerp voorziene opheffing van de algemene SWT-regeling en de hiermee samenhangende wijzigingen doorgevoerd door artikel 4, 2°, 3°, en 6°, hebben uitwerking met ingang van 1 april 2025.

Daargelaten de vraag of dergelijke retroactiviteit noodzakelijk zou zijn voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur, kan dergelijke terugwerkende kracht niet worden aanvaard. Een werknemer die de voorwaarden van de huidige regeling vervult en die tussen 1 april 2025 en de datum van publicatie van het te nemen besluit een aanvraag indient bij de Rijkdienst voor Arbeidsvoorziening om toegelaten te worden tot het SWT, en die niet onder de overgangsmaatregelen opgenomen in artikel 11, § 2, van het ontwerp valt,¹³ zal immers de voordelen van het huidige SWT worden ontzegd.¹⁴

Om dezelfde reden kan de terugwerkende kracht van de artikelen 7, 9 en 10, die voorzien in de opheffing van de bijzondere SWT-regeling inzake werknemers van ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering, en van de regelingen die vervat liggen in het koninklijk besluit van 7 december 1992 en het koninklijk besluit van 19 september 1980, niet worden aanvaard.

Artikel 11, § 2 - § 4

13. Elke wetswijziging zou onmogelijk worden indien zou worden aangenomen dat een nieuwe regeling het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvoorwaarden van de vroegere regeling wijzigt. Het is inherent aan een nieuwe wetgeving dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de personen die onder het toepassingsgebied van de vroegere regeling vielen en personen die onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling vallen. Het is in beginsel aan de wetgever om, wanneer hij beslist nieuwe regelgeving in te voeren, te beoordelen of het noodzakelijk of opportuun is die beleidswijziging vergezeld te doen gaan van overgangsmaatregelen. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt slechts geschonden indien de overgangsregeling of de ontstentenis daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan. Dat is het geval wanneer afbreuk wordt gedaan aan de legitieme verwachtingen van een bepaalde categorie van rechtzoekenden zonder dat een dwingende reden van algemeen belang de ontstentenis van een overgangsregeling voor hen kan

¹³ Namelijk wanneer het ontslag van de werknemer betekend werd na 31 maart 2025 en onmiddellijk (bij ontslag zonder opzeggingstermijn) of binnen een korte termijn (in geval van een korte opzeggingstermijn) uitwerking had, zodat de betrokkene nog voor de datum van publicatie van het ontworpen besluit een SWT-aanvraag kon indienen.

¹⁴ Zoals de zogenaamde “aangepaste” beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.

verantwoorden. Het vertrouwensbeginsel is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeginsel, dat de wetgever verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.¹⁵ Deze beginselen gelden eveneens ten aanzien van de Koning wanneer hij regelgevend optreedt.

14. De ontworpen regeling komt tot op zekere hoogte tegemoet aan deze beginselen, door te voorzien in overgangsmaatregelen op grond waarvan, in bepaalde gevallen, aanvragen om toegelaten te worden tot het SWT ook na de inwerkingtreding zullen beoordeeld worden op grond van de huidige regelgeving. Dat is echter, gelet op hetgeen hierna wordt opgemerkt, niet ten volle het geval.

Aangezien collectieve arbeidsovereenkomsten nr. 166 en 167 voor bepaalde duur gesloten zijn en in elk geval buiten werking treden op 30 juni 2025, kan een werknemer van wie de arbeidsovereenkomst eindigt na deze datum, ook wanneer het ontslag voor deze datum betekend werd, niet legitiem verwachten om aanspraak te maken op de hiermee samenhangende uitzonderingen die vervat liggen in het huidige artikel 3, §§ 1, 3, 6 of 7, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007.

Hetzelfde geldt evenwel niet voor collectieve arbeidsovereenkomst nr. 17, die betrekking heeft op het algemene SWT en dat overeenstemt met het op te heffen artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007. Deze CAO werd voor onbepaalde duur gesloten. Tot de datum van publicatie van het te nemen besluit verkeren rechtsonderhorigen dus in de legitieme verwachting dat een ontslag dat betekend wordt met het oog op de toelating tot het SWT, rekening houdende met de voorwaarden die gelden onder de huidige regeling, ook daadwerkelijk toelating tot dit stelsel zal verlenen, ongeacht of de datum van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst vóór of na 30 juni 2025 zou liggen.¹⁶ Eveneens kunnen zowel werknemer als werkgever legitiem verwachten dat de erkenning van een onderneming, vóór de publicatie van het te nemen besluit, als zijnde in moeilijkheden of herstructurering, aanleiding zal blijven geven tot de toepassing van de in het huidig Hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 opgenomen afwijkende bepalingen, ongeacht of de begindatum van deze erkenning vóór of na 31 januari 2025 gelegen is.¹⁷

Er lijkt geen objectieve en redelijke verantwoording voorhanden die rechtvaardigt dat op dergelijke wijze afbreuk wordt gedaan aan het belang van de rechtsonderhorigen om de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

15. In artikel 11, § 2 en § 3, van het ontwerp wordt de overgangsregeling afhankelijk gemaakt van de datum waarop het ontslag werd betekend.

¹⁵ Zie bijv. GwH 30 januari 2025, nr. 8/2025, B.32.

¹⁶ Vergelijk met artikel 11, § 3, 1°, van het ontwerp.

¹⁷ Vergelijk met artikel 11, § 3, 3°, a), van het ontwerp.

Ter wille van de rechtszekerheid dient het temporeel toepassingsgebied van de ontworpen regeling zo nauwkeurig mogelijk te worden omschreven. Het is dan ook de vraag of de verwijzing naar de 'betekening' van het ontslag van aard is om daaraan te beantwoorden en of het geen aanbeveling verdient om te verwijzen naar de regels die gelden bij de opzegging van de arbeidsovereenkomst overeenkomstig artikel 37 van de wet van 3 juli 1978 'betreffende de arbeidsovereenkomsten'.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 3 mai 2007 'fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise'. En outre, il vise à abroger l'arrêté royal du 19 septembre 1980 'relatif au droit aux allocations de chômage et aux indemnités complémentaires des travailleurs frontaliers âgés licenciés ou mis en chômage complet' ainsi que l'arrêté royal du 7 décembre 1992 'relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle'.

Les modifications en projet visent à abroger le régime général de chômage avec complément d'entreprise (RCC) et les régimes particuliers RCC pour les métiers lourds, la longue carrière et les travailleurs d'entreprises en difficulté ou en restructuration. Seul le régime particulier RCC pour les travailleurs handicapés ou qui présentent de graves problèmes physiques est maintenu ¹. Le régime inscrit dans l'arrêté royal du 7 décembre 1992, qui contient le précurseur du régime actuel RCC, est également abrogé, tout comme l'arrêté royal du 19 septembre 1980, qui peut être considéré comme un régime particulier RCC pour les travailleurs frontaliers âgés ².

2. Comme l'indique le préambule, la réglementation en projet trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i) de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', l'article 215 de la loi du 8 août 1980 'relative aux propositions budgétaires 1979-1980' et l'article 132 de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des dispositions sociales'.

FORMALITÉS

3. Il ressort de la demande d'avis que l'avis du Comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, requis en vertu de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', a été demandé mais n'a pas encore été obtenu.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ³, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

¹ En maintenant l'application du régime aux travailleurs pour lesquels l'octroi d'une indemnité complémentaire est régi par la convention collective de travail n° 165 conclue le 30 mai 2023 au sein du Conseil national du Travail et rendue obligatoire par l'arrêté royal du 5 juillet 2023.

² L'arrêté royal du 19 septembre 1980 contient tant le régime dérogatoire en matière de chômage que les indemnités complémentaires, tandis que ce dernier point est réglé par CCT pour les autres régimes RCC.

³ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

4.1. Le RCC constitue un régime spécial dans la réglementation du chômage. Il peut donc être mis en rapport avec le droit à la sécurité sociale, protégé par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

4.2. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à prendre pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés⁴. L'obligation de *standstill* ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de la sécurité sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif d'un droit garanti par l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré⁵.

4.3. Les abrogations du régime général RCC et de plusieurs régimes particuliers RCC prévues par le projet mettent un terme aux règles particulières relatives au droit à une allocation de chômage dans le cadre du RCC.

À l'exception de l'ancien régime contenu dans l'arrêté royal du 19 septembre 1980, l'octroi de l'indemnité complémentaire, qui peut être assortie du RCC, n'est pas réglé dans les arrêtés royaux à modifier ou à abroger, mais dans les CCT n^{os} 17, 107, 143, 165, 166, 167, 168 et 169 conclues au sein du Conseil national du Travail.

Dans ce sens, le projet peut être réputé ne pas impliquer de recul significatif du niveau de protection du droit à la sécurité sociale. En effet, rien ne s'oppose à ce que des travailleurs âgés licenciés qui entreraient encore actuellement en considération pour le RCC, comme c'est actuellement le cas dans le cadre de ce régime, puissent bénéficier d'une allocation de chômage, fût-ce conformément aux conditions normales d'octroi de la réglementation du chômage⁶. À cet égard, il importe, en vue de l'appréciation à la lumière de l'obligation de *standstill*, que l'abrogation en projet du RCC soit assortie du maintien du droit au bénéfice des allocations de chômage, sans limitation dans le temps, comme dans la réforme de l'allocation de chômage proposée par le gouvernement⁷. Celle-ci prévoit une exception à la limitation dans le temps du droit aux allocations

⁴ Voir, par exemple : C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.5.2-B.5.4 ; C.C., 7 novembre 2024, n° 116/2024, B.39.2-B.39.4.

⁵ Voir, par exemple, C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.5.5 ; C.C., 19 octobre 2023, n° 132/2023, B.16.4.

⁶ Ces conditions sont contenues dans le titre II, chapitre III, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'.

⁷ Voir l'avant-projet de loi-programme, soumis le 29 avril 2025 pour avis à la section de législation du Conseil d'État, qui fait l'objet de l'avis 77.696/2/3/16/VR du 11 mai 2025.

de chômage pour les travailleurs à partir de l'âge de 55 ans qui peuvent prouver un passé professionnel suffisant ⁸.

Le fait que les travailleurs concernés ne pourront plus bénéficier des exceptions, en vigueur dans le régime actuel, à l'exigence d'être disponible activement pour le marché de l'emploi (sous la forme de la disponibilité dite « adaptée ») et à l'exigence d'être apte au travail ⁹, ne touche pas le bénéfice des allocations de chômage proprement dit.

On peut également relever que les employeurs et les travailleurs, en dehors du RCC, peuvent encore toujours prévoir, d'un commun accord, une indemnité complémentaire à charge de l'employeur, en plus de l'allocation de chômage pour travailleurs âgés. En effet, en vertu de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', une telle indemnité complémentaire n'est pas considérée comme rémunération dans le cadre de la réglementation du chômage et est donc cumulable avec une allocation de chômage.

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Article 1^{er}

5. Dès lors que seuls les travailleurs relevant du champ d'application de la convention collective de travail n° 165 entreront encore dans le champ d'application de l'arrêté royal du 3 mai 2007 modifié, il est plus logique de fusionner les §§ 1^{er} et 2 de l'article 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 (par exemple « Le présent arrêté est applicable à tous les travailleurs pour lesquels l'octroi de l'indemnité complémentaire est régi par la convention collective de travail n° 165 [...] »).

Article 2

6. L'article 20 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fait référence à l'article 2, à abroger, de ce même arrêté. Cette référence doit être adaptée.

Article 3

7. L'article 3 du projet remplace l'article 3 de l'arrêté royal du 3 mai 2007.

L'article 22, § 4, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 vise l'article 3, § 6, de l'arrêté à modifier, alors que l'article 3 de cet arrêté, consécutivement aux modifications en projet, ne sera plus subdivisé en paragraphes. Dès lors que le champ d'application de l'arrêté à modifier sera en tout état de cause limité aux travailleurs relevant de la version actuelle de l'article 3, § 6, il peut y

⁸ Article 114, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il sera modifié par l'avant-projet de loi-programme mentionné.

⁹ Voir les articles 21 et 22, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 ; l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'article 2bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 2ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 décembre 1992 ; et l'article 7, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 19 septembre 1980.

être remédié en supprimant les mots « visés à l'article 3, § 6 » à l'article 22, § 4, de l'arrêté royal du 3 mai 2007. Cette adaptation peut être ajoutée à l'article 8 du projet.

Article 5

8. L'historique de la disposition à modifier doit être reproduit correctement. En effet, l'article 9, § 2, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 a été modifié non seulement par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, mais également par l'arrêté royal du 7 octobre 2021 ¹⁰.

Article 6

9. L'article 6 du projet dispose que les enquêtes concernant le remplacement du travailleur ne peuvent être effectuées que par les fonctionnaires désignés en vertu du Code pénal social.

Interrogé à propos de cette disposition, le délégué a confirmé qu'à l'heure actuelle aucun fonctionnaire n'a encore été désigné en vertu du Code pénal social pour contrôler l'obligation de remplacement. Rien ne s'oppose à ce qu'il y soit remédié dans l'arrêté envisagé lui-même en complétant l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2011 'portant exécution des articles 16, 13°, 17, 20, 63, 70 et 88 du Code pénal social et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 2 juin 2010 comportant des dispositions de droit pénal social' sur ce point. Un fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, du Code pénal social, qui habilite le Roi à désigner les lois et les arrêtés d'exécution pour lesquels les services dont les inspecteurs sociaux relèvent sont compétents. Le cas échéant, le préambule du projet à l'examen devra y faire référence.

Le cas échéant, les dispositions actuelles désignant les fonctionnaires compétents chargés du contrôle de cette obligation de remplacement peuvent en même temps également être abrogées par l'arrêté envisagé. Dès lors que l'article 22 de la loi du 14 février 1961 'd'expansion économique, de progrès social et de redressement financier', qui procurait le fondement juridique de telles dispositions, a entre-temps été lui-même abrogé, le pouvoir général d'exécution du Roi, consacré par l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 109, 17°, b), de la loi du 6 juin 2010 'introduisant le Code pénal social', qui a abrogé la disposition précitée, peut être invoqué à titre de fondement juridique pour une telle abrogation. Le cas échéant, le préambule du projet à l'examen devra y faire référence.

Article 8

10. L'article 8, 1°, remplace l'article 22, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 mai 2007. De ce fait, les travailleurs concernés seront soumis à une obligation de disponibilité adaptée jusqu'à l'âge de 66 ans à partir du 1^{er} janvier 2025. Cet âge sera porté à 67 ans à partir du 1^{er} janvier 2030.

¹⁰ Arrêté royal du 7 octobre 2021 'modifiant l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise'.

On n'aperçoit pas comment cette disposition se concilie avec le texte actuellement en vigueur de l'article 64 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. En effet, en vertu de cette disposition, le chômeur ne peut plus bénéficier des allocations à partir du premier jour du mois qui suit celui de son 65^e anniversaire.

11. L'historique de la disposition à modifier doit être reproduit correctement. En effet, l'article 22 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 a également été modifié par l'arrêté royal du 8 octobre 2017¹¹ et par l'arrêté royal du 29 août 2021¹².

Article 11, § 1^{er}

12.1. Selon l'article 11, § 1^{er}, du projet, plusieurs dispositions de ce dernier produiront leurs effets rétroactivement.

12.2. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir soit lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, soit lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou lorsqu'elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

12.3. L'abrogation du régime général RCC prévue par l'article 2 du projet et les modifications y afférentes apportées par l'article 4, 2°, 3°, et 6°, produiront leurs effets le 1^{er} avril 2025.

Abstraction faite de la question de savoir si elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, une telle rétroactivité ne peut être admise. En effet, un travailleur qui remplit les conditions du régime actuel et qui, entre le 1^{er} avril 2025 et la date de publication de l'arrêté envisagé, introduit auprès de l'Office national de l'Emploi une demande d'admission au RCC, et qui ne relève pas des mesures transitoires inscrites à l'article 11, § 2, du projet¹³, se verra privé des avantages du RCC actuel¹⁴.

Pour le même motif, la rétroactivité des articles 7, 9 et 10, qui abrogent le régime particulier RCC pour les travailleurs d'entreprises en difficulté ou en restructuration et les régimes contenus dans les arrêtés royaux des 7 décembre 1992 et 19 septembre 1980, ne peut être admise.

¹¹ Arrêté royal du 8 octobre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise exécutant l'accord interprofessionnel 2017-2018'.

¹² Arrêté royal du 29 août 2021 'exécutant l'accord social dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2021-2022'.

¹³ À savoir lorsque le congé du travailleur a été notifié après le 31 mars 2025 et produisait ses effets immédiatement (en cas de congé sans délai de préavis) ou à court terme (en cas de délai de préavis court), de sorte que l'intéressé pouvait encore introduire une demande d'admission au RCC avant la date de publication de l'arrêté en projet.

¹⁴ Comme la disponibilité « adaptée » pour le marché de l'emploi.

Article 11, § 2 - § 4

13. À peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait le principe d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne. Le propre d'une nouvelle législation est d'établir une distinction entre les personnes qui relevaient du champ d'application de la règle antérieure et les personnes qui relèvent du champ d'application de la nouvelle règle. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit. Le principe de confiance est étroitement lié au principe de sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes ¹⁵. Ces principes s'appliquent également à l'égard du Roi lorsqu'il intervient par voie réglementaire.

14. La réglementation en projet est conforme, dans une certaine mesure, à ces principes en prévoyant des mesures transitoires en vertu desquelles, dans certains cas, les demandes d'admission au RCC seront également appréciées sur la base de la réglementation actuelle après l'entrée en vigueur. Compte tenu des observations formulées ci-après, tel n'est cependant pas tout à fait le cas.

Dès lors que les conventions collectives de travail n^{os} 166 et 167 sont conclues pour une durée déterminée et cesseront en tout état de cause d'être en vigueur le 30 juin 2025, un travailleur dont le contrat de travail prend fin après cette date, également lorsque le congé a été notifié avant cette date, ne peut pas légitimement s'attendre à prétendre au bénéfice des exceptions y afférentes contenues dans l'actuel article 3, §§ 1^{er}, 3, 6 ou 7, de l'arrêté royal du 3 mai 2007.

Il n'en va toutefois pas de même pour la convention collective de travail n^o 17, qui concerne le régime général RCC et qui est conforme à l'article 2, à abroger, de l'arrêté royal du 3 mai 2007. Cette CCT a été conclue pour une durée indéterminée. Jusqu'à la date de publication de l'arrêté envisagé, les justiciables peuvent donc légitimement espérer qu'un congé qui est notifié en vue de l'admission au RCC, compte tenu des conditions en vigueur en vertu du régime actuel, autorisera également effectivement l'admission à ce régime, que la date de résiliation du contrat de travail soit antérieure ou postérieure au 30 juin 2025 ¹⁶. Tant le travailleur que l'employeur peuvent également légitimement s'attendre à ce que la reconnaissance d'une entreprise comme étant en difficulté ou en restructuration, avant la publication de l'arrêté envisagé, permettra encore l'application des dispositions dérogatoires inscrites dans l'actuel chapitre VII de l'arrêté royal du

¹⁵ Voir, par exemple, C.C., 30 janvier 2025, n^o 8/2025, B.32.

¹⁶ Comparer avec l'article 11, § 3, 1^o, du projet.

3 mai 2007, que la date de début de cette reconnaissance soit antérieure ou postérieure au 31 janvier 2025 ¹⁷.

Il ne semble exister aucune justification objective et raisonnable permettant de porter ainsi atteinte à l'intérêt des justiciables de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

15. L'article 11, §§ 2 et 3, du projet, subordonne le régime transitoire à la date à laquelle le congé a été notifié.

Dans un souci de sécurité juridique, le champ d'application temporel du dispositif en projet doit être défini aussi précisément que possible. La question se pose dès lors de savoir si la référence à la « notification » du congé est de nature à satisfaire à cette exigence et s'il n'est pas recommandé de faire référence aux règles en vigueur en cas de résiliation du contrat de travail, conformément à l'article 37 de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS

¹⁷ Comparer avec l'article 11, § 3, 3°, a), du projet.