



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.260/16
van 4 november 2025

avis 78.260/16
du 4 novembre 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van
de besluitwet van
28 december 1944 betreffende de
maatschappelijke zekerheid der
arbeiders en het koninklijk besluit
van 25 november 1991 houdende
de werkloosheidsreglementering
met het oog op de modernisering
van de uitbetaling van de
werkloosheidsuitkeringen'
(*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-
1044/1)

une proposition de loi 'modifiant
l'arrêté-loi du 28 décembre 1944
concernant la sécurité sociale des
travailleurs et l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage, en
vue de moderniser le paiement des
allocations de chômage'
(*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025,
n° 56-1044/1)

Op 26 september 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering met het oog op de modernisering van de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen’ (*Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56-1044/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 23 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, 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 4 november 2025.

*

Le 26 septembre 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant l’arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en vue de moderniser le paiement des allocations de chômage’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-1044/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 23 octobre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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 4 novembre 2025.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de uitbetalingen van de werkloosheidsuitkeringen enkel nog te laten verlopen via de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (hierna: HVW) en niet langer via de uitbetalingsinstellingen opgericht door representatieve werknemersorganisaties. Daartoe wordt in wijzigingen voorzien aan de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ en het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

2. De artikelen 3 tot 5 van het wetsvoorstel strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

De werkwijze om bij wet rechtstreeks een koninklijk besluit te wijzigen is, voor zover niet wordt geraakt aan voorbehouden bevoegdheden van de uitvoerende macht en voor zover de wetgever zich hiermee geen uitvoeringsbevoegdheid toe-eigent, principieel mogelijk. De werkwijze is evenwel sterk af te raden. Ze leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen.

Bovendien gaat het hier slechts om enkele zeer specifieke wijzigingen die alle voortvloeien uit de keuze van de indieners van het voorstel om enkel de HVW als uitbetalingsinstelling te erkennen, zoals tot uiting gebracht in de voorgestelde wijziging van artikel 7, § 2, van de besluitwet van 28 december 1944 (artikel 2 van het voorstel).

Artikel 108 van de Grondwet draagt de Koning reeds op om de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen, zodat de artikelen 3 tot 5 van het voorstel overbodig zijn en beter worden weggelaten.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2

3. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 7, § 2, van de besluitwet van 28 december 1944 worden de woorden “de gerechtigden”, zoals het in de huidige versie van deze paragraaf voorkomt, vervangen door “de begunstigden”. Aangezien elders in de tekst van de voormelde besluitwet de terminologie “uitkeringsgerechtigd” (bijvoorbeeld artikel 8, § 3, eerste lid, 1°, en artikel 8^{ter}) en “gerechtigd [zijn] op” (bijvoorbeeld artikel 7, § 1^{ter}, tweede lid) wordt gehanteerd, kan de huidige terminologie beter worden behouden.

4. In de voorgestelde tekst van artikel 7, § 2, van de besluitwet van 28 december 1944 wordt in de plaats van de huidige bewoordingen “door bemiddeling van een openbare instelling beheerd door het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening” de zinsnede “via de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen zoals bedoeld in artikel 18 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglement [sic]” gebruikt.

Er moet worden gewezen op de risico's die gepaard gaan met de verwijzing door de wetgever naar een norm die in de hiërarchie van de rechtsnormen een lagere positie heeft. Een verwijzing in een regelgevende bepaling heeft in beginsel immers een dynamisch karakter, hetgeen betekent dat de tekst waarnaar verwezen wordt, van toepassing is, rekening houdend met de eventuele wijzigingen ervan.¹ Aldus zou de Koning de draagwijdte van de voormelde wettelijke bepaling (die onder meer bepaalt dat de openbare uitbetalingsinstelling beheerd wordt door het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening) kunnen wijzigen door artikel 18 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te wijzigen. Aangenomen wordt dat dit niet de bedoeling is van de indieners van het wetsvoorstel. Het past dan ook de oorspronkelijke bewoordingen “door bemiddeling van een openbare instelling beheerd door het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening” te behouden.

*

¹ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

PORTÉE

1. La proposition de loi soumise pour avis tend à ce que le paiement des allocations de chômage ne soit plus effectué que par l'intermédiaire de la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (ci-après : CAPAC) et non plus par l'intermédiaire des organismes de paiement institués par les organisations représentatives des travailleurs. À cet effet, des modifications à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' ainsi qu'à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' sont prévues.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Les articles 3 à 5 de la proposition de loi ont pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'.

Pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des compétences réservées au pouvoir exécutif et que le législateur ne s'approprie pas ainsi un pouvoir d'exécution, la méthode visant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible. Ce procédé est toutefois fortement déconseillé. Il conduit en effet à combiner des normes législatives et réglementaires dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur.

En outre, il ne s'agit en l'occurrence que de quelques modifications très spécifiques découlant toutes du choix des auteurs de la proposition de ne reconnaître que la CAPAC en tant qu'organisme de paiement, comme il ressort de la modification proposée de l'article 7, § 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 (article 2 de la proposition).

L'article 108 de la Constitution charge déjà le Roi de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution, de sorte que les articles 3 à 5 de la proposition sont superflus et qu'il vaudrait mieux les omettre.

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Article 2

3. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 2, proposé, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, les mots « de gerechtigden », tels qu'ils figurent dans la rédaction actuelle de ce paragraphe, sont remplacés par les mots « de begunstigden ». Les termes « uitkeringsgerechtigd » et « gerechtigd [zijn] op » étant utilisés ailleurs dans le texte de l'arrêté-loi précité (par exemple à l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}, 1^o, ainsi qu'à l'article 8^{ter}, et à l'article 7, § 1^{er}^{ter}, alinéa 2, respectivement), mieux vaudrait conserver la terminologie actuelle.

4. Le texte proposé de l'article 7, § 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 utilise la formulation « par l'intermédiaire de la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, visée à l'article 18 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage » au lieu de la formulation actuelle « par l'intermédiaire d'un établissement public administré par le comité de gestion de l'Office nationale [sic] de l'emploi ».

On notera les risques liés à la référence que fait le législateur à une norme qui occupe une place inférieure dans la hiérarchie des normes juridiques. En effet, une référence dans une disposition réglementaire revêt en principe un caractère dynamique, ce qui signifie que l'acte auquel il est fait référence s'applique en tenant compte de ses modifications éventuelles¹. Ainsi, le Roi pourrait modifier la portée de la disposition législative précitée (qui dispose notamment que l'organisme public de paiement est administré par le comité de gestion de l'Office national de l'emploi) en modifiant l'article 18 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Il est admis que telle n'est pas l'intention des auteurs de la proposition de loi. Aussi convient-il de conserver la formulation initiale « par l'intermédiaire d'un établissement public administré par le comité de gestion de l'Office nationale [sic] de l'emploi ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS

¹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 74, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).