



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.317/16
van 29 mei 2026

avis 79.317/16
du 29 mai 2026

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de
vaststelling van de opleidingen
bedoeld in artikel 114, § 2/1,
van het koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende de
werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté ministériel
'relatif à la fixation des
formations visées à
l'article 114, § 2/1, de l'arrêté
royal du 25 novembre 1991
portant réglementation du
chômage'

Op 4 mei 2026 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 ‘betreffende de vaststelling van de opleidingen bedoeld in artikel 114, § 2/1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Toon MOONEN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 2026.

*

Le 4 mai 2026, 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 ‘relatif à la fixation des formations visées à l'article 114, § 2/1, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 21 mai 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Toon MOONEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mai 2026.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de federale minister van Werk wijzigt het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’. De wijzigingen strekken tot de vaststelling van de opleidingen in voorbereiding op een tewerkstelling in de kritische zorgfuncties als verpleegkundige of zorgkundige waarvoor een werknemer het recht op uitkeringen behoudt voor de ononderbroken duur van deze opleiding.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 114, § 2/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, dat de minister tot wiens bevoegdheid de werkloosheidsreglementering behoort,¹ machtigt om de bedoelde opleidingen vast te stellen.

Deze bepaling werd ingevoegd bij de programmawet van 18 juli 2025 en is dus van wetgevende aard. Er moet bijgevolg geen rechtsgrond worden gezocht in de eveneens in de aanhef vermelde besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 114, § 2/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 machtigt de minister om de lijst van opleidingen vast te stellen “op voorstel van de bevoegde gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling”. Het aan de Raad van State overgemaakte dossier bevat een advies van Actiris en Forem, maar geen voorstel. Bovendien bevat het dossier noch advies, noch voorstel van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding en het Arbeidsamt van de Duitstalige Gemeenschap.

Een advies volstaat niet wanneer een voorstel is voorgeschreven. Er dient dan over te worden gewaakt dat de bedoelde diensten daadwerkelijk een tekstvoorstel maken.² Gevraagd naar de vervulling van deze vormvereiste, antwoordde de gemachtigde:

¹ Artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

² Zie bv. adv.RvS 77.582/2 van 17 april 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 13 juni 2025 ‘fixant le processus, les modalités et la mise en oeuvre de l’évaluation externe de la qualité de la formation professionnelle continue visés à l’article 6.1.5-13 du Code de l’enseignement fondamental et de l’enseignement secondaire’.

“De vraag tot voorstellen werd door de minister van Werk gesteld tijdens een Interministeriële Conferentie Werk.

De resp. gewesten hebben vervolgens op niet steeds even formele wijze een lijst met mogelijk in aanmerking te nemen opleidingen aan de minister bezorgd. Deze voorstellen werden op vraag van de minister door de administratie nader onderzocht, wat heeft geleid tot de opsomming van de opleidingen die door de minister in het ontwerp zijn opgenomen en dat aan het beheerscomité van de RVA, waarvan leden die de gewestinstellingen vertegenwoordigen deel uitmaken, werd voorgelegd.”

Vanuit het oogpunt van de behoorlijke totstandkoming van regelgeving is het raadzaam dat de vervulling van de verplichte vormvereisten op formele wijze gedocumenteerd wordt, zodat de Raad van State zijn onderzoek, dat onder meer betrekking heeft op de vervulling van de verplichte vormvereisten, met kennis van zaken kan verrichten.³ Uit de door de gemachtigde bezorgde documenten kan niet met zekerheid worden opgemaakt dat alle gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling daadwerkelijk een voorstel hebben gedaan. Bijgevolg dient op dit punt een voorbehoud te worden gemaakt. Het staat aan de adviesaanvrager om erover te waken dat de voornoemde vormvereiste daadwerkelijk is vervuld.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van die vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ 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

Opschrift

5. Het opschrift van een regelgevende tekst dient nauwkeurig te zijn, wat onder meer inhoudt dat het aanbevolen is om de te wijzigen tekst in het opschrift te vermelden.⁵ Aldus zou de zinsnede “tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering,” het best worden ingevoegd in het opschrift voorafgaand aan het woord “betreffende”.

Aanhef

6. De aanhef van het ontwerp dient in overeenstemming gebracht te worden met hetgeen hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond van het te nemen besluit. Er moet dus nauwkeuriger worden verwezen naar artikel 114, § 2/1, derde lid, van het koninklijk besluit van

³ *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, Raad van State, 2024, nr. 51, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁴ 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.

⁵ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

25 november 1991 en de verwijzing naar de besluitwet van 28 december 1944 moet worden weggelaten.

7. De vervulde verplichte vormvereisten dienen vermeld te worden in de aanhef van het ontwerp. De voorstellen van de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, met inbegrip van de datum waarop deze verstrekt werden, dienen bijgevolg te worden vermeld.⁶

Artikel 1

8. Artikel 1 van het ontwerp wijzigt het opschrift van hoofdstuk XIV van het ministerieel besluit van 26 november 1991. De gemachtigde bevestigde dat het raadzaam is om de verwijzing naar de artikelen 123 en 129 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 uit het opschrift weg te laten, aangezien dat niet langer uitvoering geeft aan deze bepalingen.

Artikel 2

9. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet de wetsgeschiedenis van de te wijzigen bepaling worden weergegeven.

Artikel 4

10. De in artikel 4 van het ontwerp opgenomen bijlage bij het ministerieel besluit van 26 november 1991 vormt een gestructureerd geheel dat onderscheiden is van de tekst van het dispositief. Bijgevolg dient de bijlage als dusdanig te worden gepresenteerd, zowel in het Nederlands als het Frans, en met inachtneming van de vereisten inzake het opschrift en de ondertekening van de bijlage.⁷

Bovendien is de bedoelde bijlage in het ontworpen artikel 71 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 (artikel 3 van het ontwerp) terecht opgevat als een “bijlage bij dit besluit” en niet als een bijlage bij artikel 71 van dat besluit. Dat moet in artikel 4 van het ontwerp worden verbeterd.

11. De lijst met opleidingen in de bijlage is uitgesplitst per gewest. In zoverre het de bedoeling is daarmee aan te geven welke opleidingen op het grondgebied van de verschillende gewesten worden aangeboden en in aanmerking komen voor de in artikel 114, § 2/1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bedoelde vrijstelling, wordt dat het best verduidelijkt in de tekst. Aldus wordt de indruk vermeden dat een werkloze slechts zou kunnen kiezen tussen de opleidingen die worden aangeboden in het gewest waaronder de gewestelijke dienst die hem de vrijstelling zal toekennen, ressorteert.

⁶ *Ibid.*, aanbevelingen 31 en 34.

⁷ *Ibid.*, aanbevelingen 172 en 174 en formule F 4-8-2.

In ieder geval dient, eventueel na afstemming met de gewestelijke diensten op wier voorstel de gewestelijke lijsten tot stand zijn gekomen (of zullen moeten komen), erover te worden gewaakt dat die lijsten volledig zijn, zodat er in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie geen discussie kan ontstaan over de vraag waarom eenzelfde opleiding die, bijvoorbeeld, zowel wordt aangeboden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest als in het Vlaamse Gewest, in het ene geval wel en in het andere niet zou leiden tot een uitzondering op de beperking van de duurtijd van het recht op uitkeringen.

*

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du ministre fédéral de l'Emploi, soumis pour avis, modifie l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'. Les modifications visent à déterminer les formations préparant à un emploi dans les fonctions critiques dans le secteur des soins de santé en tant qu'infirmier ou aide-soignant, pour lesquelles un travailleur conserve le droit aux allocations pendant toute la durée ininterrompue de cette formation.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 114, § 2/1, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', qui habilite le ministre qui a la réglementation du chômage dans ses attributions ¹, à déterminer les formations visées.

Cette disposition a été insérée par la loi-programme du 18 juillet 2025 et est donc de nature législative. Par conséquent, il n'y a pas lieu de rechercher un fondement juridique dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', également mentionné dans le préambule.

FORMALITÉS

4. L'article 114, § 2/1, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 habilite le ministre à déterminer la liste des formations « sur proposition des services régionaux de l'emploi compétents ». Le dossier transmis au Conseil d'État contient un avis d'Actiris et du Forem, mais aucune proposition. En outre, le dossier ne contient ni avis ni proposition du « Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding » (Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle) ni de l'« Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft » (Agence pour l'emploi de la Communauté germanophone).

Un avis ne suffit pas lorsqu'une proposition est prescrite. Il faut alors veiller à ce que les services visés élaborent effectivement une proposition de texte ². Interrogé quant à l'accomplissement de cette formalité, le délégué a répondu en ces termes :

¹ Article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

² Voir par exemple l'avis C.E. 77.582/2 du 17 avril 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 juin 2025 'fixant le processus, les modalités et la mise en œuvre de l'évaluation externe de la qualité de la formation professionnelle continue visés à l'article 6.1.5-13 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire'.

« De vraag tot voorstellen werd door de minister van Werk gesteld tijdens een Interministeriële Conferentie Werk.

De resp. gewesten hebben vervolgens op niet steeds even formele wijze een lijst met mogelijk in aanmerking te nemen opleidingen aan de minister bezorgd. Deze voorstellen werden op vraag van de minister door de administratie nader onderzocht, wat heeft geleid tot de opsomming van de opleidingen die door de minister in het ontwerp zijn opgenomen en dat aan het beheerscomité van de RVA, waarvan leden die de gewestinstellingen vertegenwoordigen deel uitmaken, werd voorgelegd ».

Du point de vue de l'élaboration adéquate de la réglementation, il est conseillé que l'accomplissement des formalités obligatoires soit documenté de manière formelle, de sorte que le Conseil d'État puisse procéder en connaissance de cause à son examen, qui porte notamment sur l'accomplissement des formalités obligatoires ³. Il ne peut se déduire avec certitude des documents transmis par le délégué que tous les services régionaux de l'emploi ont effectivement formulé une proposition. Il convient dès lors d'émettre une réserve sur ce point. Il appartient au demandeur d'avis de veiller à ce que la formalité précitée soit effectivement accomplie.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient 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.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. L'intitulé d'un texte réglementaire doit être précis, ce qui implique notamment qu'il est recommandé de mentionner le texte à modifier dans l'intitulé ⁵. Ainsi, il serait préférable d'insérer le segment de phrase « modifiant l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, » dans l'intitulé avant le mot « relatif ».

Préambule

6. Le préambule du projet doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté envisagé. Il faut donc viser plus précisément l'article 114, § 2/1, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et la référence à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 doit être omise.

³ *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation*, Conseil d'État, 2024, n° 51, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁴ 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.

⁵ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 14.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

7. Les formalités obligatoires accomplies doivent être mentionnées dans le préambule du projet. Par conséquent, les propositions des services régionaux de l'emploi, en ce compris la date à laquelle celles-ci ont été données, doivent être mentionnées ⁶.

Article 1^{er}

8. L'article 1^{er} du projet modifie l'intitulé du chapitre XIV de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991. Le délégué a confirmé qu'il était conseillé d'omettre de l'intitulé la référence aux articles 123 et 129 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dès lors que celui-ci ne pourvoit plus à l'exécution de ces dispositions.

Article 2

9. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, on reproduira l'historique de la disposition à modifier.

Article 4

10. L'annexe de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, figurant à l'article 4 du projet, constitue un ensemble structuré distinct du texte du dispositif. Par conséquent, l'annexe doit être présentée en tant que telle, tant en néerlandais qu'en français, et dans le respect des exigences relatives à l'intitulé et à la signature de l'annexe ⁷.

En outre, l'annexe visée à l'article 71, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 (article 3 du projet) est conçue à juste titre comme une « annexe au présent arrêté » et non comme une annexe à l'article 71 de cet arrêté. Il convient de corriger ce point à l'article 4 du projet.

11. La liste des formations figurant dans l'annexe est scindée par région. Dans la mesure où l'intention est d'indiquer ainsi quelles formations sont proposées sur le territoire des différentes régions et peuvent bénéficier de la dispense visée à l'article 114, § 2/1, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il serait préférable de le préciser dans le texte. On évitera ainsi de donner l'impression qu'un chômeur ne pourrait choisir qu'entre les formations qui sont proposées dans la région dont relève le service régional qui lui accordera la dispense.

En tout état de cause, il faudra veiller, le cas échéant après concertation avec les services régionaux sur la proposition desquels les listes régionales ont été (ou devront être) établies, à ce que ces listes soient complètes, de telle sorte qu'au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, aucune discussion ne peut naître quant à la question de savoir pourquoi une même formation qui, par exemple, est proposée tant dans la Région de

⁶ *Ibid.*, recommandations 31 et 34.

⁷ *Ibid.*, recommandations 172 et 174 et formule F 4-8-2.

Bruxelles-Capitale que dans la Région flamande, donnerait lieu dans un cas à une exception à la limitation de la durée du droit aux allocations, mais pas dans l'autre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS