

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e maart 1964 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de uitvoering van artikel 143, § 3, van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid";
- 2° een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de criteria volgens welke geoordeeld moet worden of de duur of de herhaling van de werkloosheid abnormaal is",

heeft de 10e april 1964 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 19 mars 1964, d'une demande d'avis sur :

- 1° un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'exécution de l'article 143, § 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage";
- 2° un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères à prendre en considération pour apprécier si la durée ou la fréquence du chômage est anormale",

a donné le 10 avril 1964 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKING.

Bij het uitvaardigen van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, heeft de Regering beoogd meer klaarheid en orde in de betrokken regeling te brengen, onder meer door in beginsel alle bepalingen van de te voren geldende koninklijke besluiten in één tekst samen te brengen.

De eerste twee uitvoeringsmaatregelen van het genoemde besluit die thans aan de Raad van State zijn voorgelegd, doen vermoeden dat een groepering van de ministeriële besluiten niet wordt nagestreefd, maar dat integendeel voor elke uitvoeringsmaatregel die door de Minister moet worden genomen, een apart besluit zal worden opgemaakt.

Het zou ongetwijfeld aanbeveling verdienen, dat ook het aantal uitvoeringsbesluiten zo beperkt mogelijk zou worden gehouden. Het is de Raad van State echter niet mogelijk in dit verband een concreet voorstel te doen, aangezien het geheel van de betrokken teksten hem niet bekend is.

Wat de twee voorgelegde besluiten betreft, is een groepering alleszins geboden, aangezien beide genomen zijn ter uitvoering van hetzelfde artikel 143 van het koninklijk besluit en derhalve op dezelfde stof betrekking hebben.

.../...

Hierna wordt een nieuwe tekst voorgesteld, waarin de twee besluiten opgenomen zijn, onder voorbehoud echter van de aanbeveling, deze in een nog ruimer besluit in te voegen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

In artikel 1 van beide besluiten wordt gesteld, dat de aan de directeur opgedragen taak ook kan worden uitgevoerd door "het personeelslid van het gewestelijk bureau dat door de directeur-generaal van de Rijksdienst is aangeduid".

Deze woorden zijn overbodig, aangezien de besluiten maar herinneren aan een opdracht die de directeur krachtens het koninklijk besluit van 20 december 1963 toekomt, en artikel 1, 5°, van dit besluit duidelijk stelt dat onder "directeur" ook het bedoelde personeelslid wordt verstaan.

+

+ +

Artikel 3 van het besluit genomen ter uitvoering van artikel 143, § 3, (L.8780) bepaalt welke dagen met werkdagen worden gelijkgesteld voor de toepassing van artikel 1.

Deze opsomming verschilt van die welke gegeven wordt in artikel 143, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 december 1963, omdat volgens de gemachtigde ambtenaar voor de toepassing van het ministerieel besluit een beperking van het aantal gelijkgestelde dagen geboden is.

.../...

Het valt niettemin te betreuren, dat bij de toepassing van een zelfde bepaling van het werkloosheidsbesluit rekening moet worden gehouden met twee verschillende categorieën van gelijkgestelde dagen. Het ware alleszins een aanbevelenswaardige vereenvoudiging van de betrokken regeling, indien voor de toepassing van het genoemde artikel 143 steeds dezelfde gelijkgestelde dagen in aanmerking konden worden genomen.

+

+ +

Het bepaalde in artikel 5 van het besluit genomen ter uitvoering van artikel 143, § 3, (L.8780) kan in een verkorte vorm worden ingevoegd in artikel 1, 2°, zoals uit de hierna voorgestelde tekst blijkt.

+

+ +

In het besluit tot vaststelling van de criteria volgens welke geoordeeld moet worden of de duur of de herhaling van de werkloosheid abnormaal is (L.8781), wordt bepaald welke vermeldingen moeten voorkomen in het verslag dat de directeur aan de commissie van advies voorlegt.

De verplichting een verslag op te maken en de inhoud daarvan worden echter geregeld door artikel 143, § 3, van het koninklijk besluit van 20 december 1963, zonder dat in dit verband aan de Minister enige bevoegdheid tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen wordt gegeven.

.../...

Krachtens artikel 143, § 1, tweede lid, dat de rechtsgrond van dit besluit vormt, stelt de Minister alleen de criteria vast volgens welke geoordeeld moet worden of de duur of de herhaling van de werkloosheid abnormaal is.

Om het besluit met deze bepaling in overeenstemming te brengen, dient de tekst ervan te worden gewijzigd zoals hierna wordt voorgesteld.

Bovendien moet het bepaalde onder 5° van artikel 1 zo worden gesteld, dat hieruit duidelijk blijkt dat het om een welbepaald criterium gaat. In de vorm die in het ontwerp wordt voorgesteld, kan de tekst zo worden geïnterpreteerd, dat de duur en de herhaling van de werkloosheid kan beoordeeld worden aan de hand van gelijk welk ander criterium dan de in het besluit vermelde criteria. Zulke interpretatie zou aan de directeur een beoordelingsvrijheid geven, die niet in overeenstemming is met artikel 143, § 1, van het koninklijk besluit, volgens hetwelk die beoordeling moet geschieden aan de hand van criteria die door de Minister en niet door de directeur zijn vastgesteld.

+

+ +

In artikel 1, 1°, c, van hetzelfde ministerieel besluit (L.8781) is sprake van "sancties" opgelopen ingevolge werkweigering, werkverlating of ontslag.

.../...

In tegenstelling met het werkloosheidsbesluit van 26 mei 1945, legt het koninklijk besluit van 20 december 1963 geen sancties meer op in de bedoelde gevallen, maar stelt beperkingen aan het recht op werkloosheidsuitkering. Deze wijziging in de opvatting moet in de in dit ontwerp gebruikte terminologie tot uitdrukking worden gebracht.

Een gelijkaardige opmerking geldt met betrekking tot artikel 1, 2°, c, in zover hierin sprake is van de uitoefening van een bijberoep.

Het bepaalde onder d van hetzelfde artikel kan worden weggelaten, indien in de aanhef van het 2° duidelijk wordt gemaakt, dat de opsomming niet limitatief is.

Met deze opmerkingen, alsmede met een aantal vormwijzigingen die geen commentaar vergen, werd rekening gehouden in de hierna voorgestelde tekst die beide ministeriële besluiten in één enkele tekst verwerkt :

MINISTERIEEL BESLUIT BETREFFENDE DE ABNORMALE DUUR OF
HERHALING VAN DE WERKLOOSHEID.

De Minister van Tewerkstelling en Arbeid,

Gelet op het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, inzonderheid op artikel 143 ;

Gelet op het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening ;

.../...

Gelet op het advies van de Raad van State,

B E S L U I T :

Artikel 1.-

De criteria volgens welke geoordeeld moet worden of de duur of de herhaling van de werkloosheid abnormaal is, zijn :

- 1° het beroepsverleden van de werkloze, waarbij in aanmerking wordt genomen :
 - a) hoe hij de laatste maal gerechtigde op werkloosheidsuitkering is geworden ;
 - b) hoeveel dagen arbeid waardoor hij onder de sociale zekerheid viel, hij tijdens de laatste vijftien jaren kan doen gelden, alsmede de aard van die arbeid ;
 - c) welke beperkingen aan zijn recht op werkloosheidsuitkering worden gesteld ingevolge werkloosheid door eigen schuld of toedoen ;
 - d) of hij beroepsopleiding heeft ontvangen ofwel uit eigen beweging lessen heeft gevolgd om een nieuw beroep aan te leren of om zijn opleiding te vervolmaken ;
- 2° de familiale of sociale toestand van de werkloze, waarbij inzonderheid in aanmerking wordt genomen :
 - a) of de werkloze gehuwd is, of de echtgenoot werkt of zelf werkloos is, welke andere personen van zijn gezin deel uitmaken en of deze arbeid verrichten ;

- b) of hij arbeid verricht in de zin van artikel 126, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, dan wel met een zelfstandige samenwoont en welke hulp hij deze biedt ;
- 3° de economische onstandigheden, waarbij inzonderheid rekening wordt gehouden met de werkgelegenheid in de streken waar de plaatselijke arbeidskrachten gewoonlijk gaan werken, met inachtneming van leeftijd en beroep van de werkloze ;
- 4° de lichamelijke geschiktheid, waarbij rekening wordt gehouden met alle gegevens waardoor de arbeidsgeschiktheid van de werkloze kan worden beoordeeld en de eventuele medische tegenindicaties en waarbij inzonderheid in aanmerking wordt genomen of hij wegens lichamelijke ongeschiktheid van controle is vrijgesteld ;
- 5° de oorzaak van de duur of herhaling van de werkloosheid, waarbij rekening wordt gehouden met alle elementen welke die duur of herhaling kunnen beïnvloeden.

Artikel 2.-

De directeur legt de commissie van advies de gevallen voor van volledig of gedeeltelijk werklozen :

- 1° ... (zoals in artikel 1, 1°, van het ontwerp L.8780);
- 2° die, minder dan 56 jaar oud, tijdens elk van de laatste twee kalenderjaren niet gedurende ten minste 78 dagen hebben gewerkt; dit aantal dagen bedraagt 52 voor de havenarbeiders en de zeevissers.

.../...

Artikel 3.-

Voor de berekening van het aantal maanden bedoeld in artikel 2, 1°, wordt de lopende werkloosheidsperiode geacht te zijn geschorst tijdens :

- 1° de ziekteperiodes ;
- 2° de periodes van arbeid in loondienst waarvoor inhoudingen voor sociale zekerheid werden gedaan en die niet meer dan 78 dagen belopen ;
- 3° de periodes van zelfstandige activiteit, die niet meer dan twee jaar belopen.

Artikel 4.-

Voor de berekening van het aantal arbeidsdagen bedoeld in artikel 2, 2°, worden met arbeidsdagen gelijkgesteld :

- 1° de dagen die aanleiding hebben gegeven tot betaling van een uitkering bij toepassing van de wets- of reglementsbepalingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, in zover die uitkering werd toegekend ingevolge arbeidsongeschiktheid, ontstaan tijdens de uitvoering van een arbeidsovereenkomst voor werklieden of bedienden ;
- 2° de dagen die aanleiding hebben gegeven tot schadeloosstelling voor arbeidsongevallen, ongevallen op de weg naar en van het werk of beroepsziekten ;
- 3° de dagen van werkstaking of uitsluiting.

.../...

Artikel 5.-

Voor de berekening van het aantal arbeidsdagen bedoeld in artikel 2, 2°, en van de gelijkgestelde dagen bedoeld in artikel 4, zijn de regelen en voorwaarden vastgesteld ter uitvoering van de artikelen 121, § 1, tweede lid, en 122, tweede lid, van het koninklijk besluit van 20 december 1963 van toepassing.

Artikel 6.-

Opgeheven worden :

- 1° het ministerieel besluit van 9 april 1962 tot vaststelling van de criteria volgens welke geoordeeld moet worden of de duur of de frequentie van de werkloosheid abnormaal is ;
- 2° het ministerieel besluit van 10 april 1962 betreffende de uitvoering van artikel 77quinquies, derde lid, van het organiek besluit van de Regent van 26 mei 1945 betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening.

Artikel 7.-

Dit besluit treedt in werking de eerste zondag van de maand mei 1964.

Brussel,

De Minister van Tewerkstelling en Arbeid,

OBSERVATION GENERALE.

En prenant l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, le Gouvernement a entendu apporter dans la réglementation concernant la matière, plus de clarté et plus d'ordre en réunissant, à cette fin, en un texte unique, toutes les dispositions des arrêtés royaux antérieurs.

Les deux premières mesures d'exécution dudit arrêté, qui sont présentement soumises au Conseil d'Etat, font présumer que le Ministre, plutôt que de grouper les arrêtés qu'il est appelé à prendre, envisage de consacrer à chaque mesure d'exécution un arrêté distinct.

Il serait certes souhaitable de réduire le nombre des arrêtés d'exécution dans toute la mesure du possible. Dans l'ignorance où il se trouve de l'ensemble des textes en cause, le Conseil d'Etat n'est, toutefois, pas en mesure de faire à ce sujet des propositions concrètes.

A tout le moins, les deux arrêtés en projet devraient-ils être fusionnés, tous deux, en effet, étant pris en exécution du même article 143 de l'arrêté royal et ayant dès lors trait à la même matière.

Le Conseil d'Etat propose à la fin de l'avis un texte nouveau qui réalise cette fusion, non sans souligner l'opportunité qu'il y aurait de l'insérer dans un arrêté plus vaste.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Suivant l'article 1er de chacun des deux arrêtés, la tâche dévolue au directeur peut également être exécutée par "l'agent du bureau régional désigné par le directeur général de l'Office".

Cette précision est superflue : en effet, les arrêtés rappellent une mission qui incombe au directeur en vertu de l'arrêté royal du 20 décembre 1963; or, l'article 1er, 5°, de cet arrêté est très clair : par "directeur" il faut aussi entendre ledit agent.

+

+ +

L'article 3 de l'arrêté pris en exécution de l'article 143, § 3, (L.8780) détermine les journées qui sont assimilées pour l'application de l'article 1er, à des journées de travail.

Cette énumération diffère de celle qui est donnée à l'article 143, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, parce que - selon les déclarations du fonctionnaire délégué - une réduction du nombre des journées assimilées s'impose pour l'application de l'arrêté ministériel.

Il est certes regrettable que, pour l'application d'une même disposition de l'arrêté sur le chômage, il doive être tenu compte de deux catégories de journées assimilées. La réglementation se trouverait en tout état de cause grandement simplifiée si les mêmes journées assimilées entraient uniformément en ligne de compte pour l'application de l'article 143 précité.

+

+ +

.... / ...

La disposition qui fait l'objet de l'article 5 de l'arrêté pris en exécution de l'article 143, § 3 (L.8780) peut être insérée, sous une forme abrégée, dans l'article 1er, 2°, ainsi qu'il ressort du texte proposé ci-après.

+
+ +

L'arrêté fixant les critères à prendre en considération pour apprécier si la durée ou la fréquence du chômage est anormale (L.8781), détermine les mentions qui doivent figurer au rapport que le directeur soumet à la commission consultative. Toutefois, l'obligation de faire un rapport ainsi que le contenu de celui-ci sont réglés par l'article 143, § 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, sans que compétence soit attribuée au Ministre de prendre des mesures d'exécution en cette matière.

Aux termes de l'article 143, § 1er, alinéa 2, qui constitue le fondement légal de cet arrêté, le Ministre fixe uniquement les critères d'appréciation du caractère anormal de la durée ou de la fréquence du chômage.

Afin d'assurer la concordance de l'arrêté avec cette disposition, il conviendrait d'en modifier le texte dans le sens ci-après proposé.

En outre, la disposition qui fait l'objet du 5° de l'article 1er devrait être rédigée de manière telle qu'il en résulte clairement qu'il s'agit d'un critère bien défini. Dans la version actuelle du projet,

.../...

le texte peut être interprété de telle façon que la durée et la fréquence du chômage pourraient être appréciées en fonction d'un critère quelconque, différent de ceux qui sont mentionnés dans l'arrêté. Semblable interprétation donnerait au directeur une liberté d'appréciation inconciliable avec l'article 143, § 1er, de l'arrêté royal, selon lequel cette appréciation doit s'opérer d'après des critères fixés, non pas par le directeur, mais par le Ministre.

+

+ +

A l'article 1er, 1^o, c, du même arrêté ministériel (L.8781), il est question de "sanctions" encourues pour refus d'emploi, d'abandon de travail ou de congédiement.

A l'encontre de l'arrêté sur le chômage du 26 mai 1945, l'arrêté royal du 20 décembre 1963 ne prévoit plus de sanctions dans lesdits cas, mais bien des limitations du droit aux allocations de chômage. Cette modification, qui concerne la conception même du régime, devrait apparaître dans la terminologie employée dans le présent projet.

La même observation s'applique à l'article 1er, 2^o, c, dans la mesure où celui-ci concerne l'exercice d'une profession accessoire.

La disposition sous le d du même article peut être omise, s'il est précisé dans la phrase liminaire du 2^o que l'énumération n'est pas limitative.

.../...

Le texte ci-après proposé, qui fusionne les deux arrêtés ministériels en un arrêté unique, a été établi compte tenu des observations qui précèdent; au surplus, il comporte certaines modifications de pure forme qui ne requièrent aucun commentaire.

ARRETE MINISTERIEL RELATIF A LA DUREE OU LA FREQUENCE
ANORMALE DU CHOMAGE.

Le Ministre de l'Emploi et du Travail,

Vu l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, notamment l'article 143;

Vu l'avis du comité de gestion de l'Office national de l'emploi;

Vu l'avis du Conseil d'Etat,

A R R E T E :

Article 1er.-

Les critères d'appréciation du caractère anormal de la durée ou de la fréquence du chômage sont :

1° le passé professionnel du chômeur; à cet égard il y a lieu de considérer :

- a) la manière dont il a obtenu sa dernière admission au bénéfice des allocations de chômage;
- b) le nombre de journées de travail accomplies sous le régime de la sécurité sociale dont il peut justifier au cours des quinze dernières années, ainsi que la nature de ce travail;

.../...

- c) les limitations que son droit au bénéfice des allocations de chômage a subies du chef de chômage par le propre fait de l'intéressé;
 - d) s'il a reçu une formation professionnelle ou s'il a, de sa propre initiative, suivi des cours aux fins d'apprendre un nouveau métier ou de perfectionner sa formation;
- 2° la situation familiale ou sociale du chômeur; à cet égard, il y a notamment lieu de considérer :
- a) s'il est marié, si son conjoint travaille ou est lui-même en chômage, si d'autres personnes font partie de son ménage et si elles travaillent;
 - b) s'il accomplit du travail au sens de l'article 126, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, ou s'il cohabite avec un travailleur indépendant et, dans l'affirmative, quelle aide il apporte à celui-ci;
- 3° les circonstances économiques, compte étant en particulier tenu des possibilités d'emploi dans les régions vers lesquelles la main-d'oeuvre locale se dirige habituellement pour travailler, ainsi que de l'âge et de la profession du chômeur;
- 4° la capacité physique, compte étant tenu de tous les éléments qui permettent d'apprécier l'aptitude au travail du chômeur ainsi que des contre-indications médicales éventuelles; il y a lieu notamment de considérer si l'intéressé a bénéficié d'une dispense de contrôle pour cause d'incapacité physique;

.../...

5° l'origine de la durée ou de la fréquence du chômage, compte étant tenu de tous éléments susceptibles d'influer sur cette durée ou fréquence.

Article 2.-

Le directeur soumet à la commission consultative les cas des chômeurs complets ou partiels :

- 1° ... (comme à l'article 1er, 1°, du projet L. 8780);
- 2° qui, étant âgés de moins de 56 ans, n'ont pas travailler pendant au moins 78 jours au cours de chacune des deux dernières années civiles; ce nombre minimal est de 52 jours pour les travailleurs des ports et les pêcheurs de mer.

Article 3.-

Pour le calcul du nombre de mois visés à l'article 2, 1°, sont réputées suspendre la période de chômage en cours :

- 1° les périodes de maladie;
- 2° les périodes de travail salarié qui ont donné lieu à retenues pour la sécurité sociale et qui n'excèdent pas 78 jours;
- 3° les périodes de travail indépendant qui n'excèdent pas deux années.

.../...

Article 4.-

Pour le calcul du nombre de journées de travail visées à l'article 2, 2°, sont assimilés à des journées de travail :

- 1° les journées qui ont donné lieu au paiement d'une indemnité en application des dispositions légales ou réglementaires concernant l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, pour autant que cette indemnité ait été accordée à la suite d'une incapacité de travail survenue en cours d'exécution d'un contrat de travail ou d'un contrat d'emploi;
- 2° les journées qui ont donné lieu à la réparation des dommages résultant d'accidents du travail, d'accidents survenus sur le chemin du travail ou de maladies professionnelles;
- 3° les jours de grève ou de lock-out.

Article 5.-

Sont applicables pour le calcul du nombre des journées de travail visées à l'article 2, 2°, et des journées assimilées visées à l'article 4, les règles et les conditions fixées en exécution des articles 121, § 1er, alinéa 2, et 122, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963.

Article 6.-

Sont abrogés :

- 1° l'arrêté ministériel du 9 avril 1962 fixant les critères à prendre en considération pour apprécier si la durée ou la fréquence du chômage est anormale;

.../...

2° l'arrêté ministériel du 10 avril 1962 relatif à l'exécution de l'article 77quinquies, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 organique de l'Office national de l'emploi.

Article 7.-

Le présent arrêté entre en vigueur le premier dimanche du mois de mai 1964.

Bruxelles, le

Le Ministre de l'Emploi et du Travail,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,

Messieurs :

H. BUCH,
G. VAN BUNNEN,

F. DUCHENE,

G. VAN HECKE,

Mevrouw : J. DE KOSTER,

Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. LENAERTS, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

La chambre était composée de

raadsheer van State, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. H. LENAERTS, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER.

(get.) F. LEPAGE.