



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.099/1
van 16 mei 2014

avis 56.099/1
du 16 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 27, 30, 36, 37, 42,
42*bis*, 63, 68, 71, 94, 99, 106,
114 en 137 van het koninklijk
besluit van 25 november 1991
houdende de
werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 27, 30,
36, 37, 42, 42*bis*, 63, 68, 71,
94, 99, 106, 114 et 137 de
l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage'

Op 18 april 2014 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 koninklijk besluit ‘tot wijziging van de artikelen 27, 30, 36, 37, 42, 42*bis*, 63, 68, 71, 94, 99, 106, 114 en 137 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 mei 2014.

*

Le 18 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant les articles 27, 30, 36, 37, 42, 42*bis*, 63, 68, 71, 94, 99, 106, 114 et 137 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 mai 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mai 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. De ontworpen wijzigingen houden een aanpassing in van de werkloosheidsreglementering aan de harmonisering van het socialezekerheidsstelsel van jongeren die alternerend leren en werken, waarvan de basisbeginselen worden vastgesteld in een nog af te kondigen wet ‘houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance’.¹

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, naar luid waarvan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak heeft “met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren”.

Hoewel de Raad van State, afdeling Wetgeving, genoemd artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 altijd heeft aangenomen als rechtsgrond voor de werkloosheidsreglementering, dient hij er niettemin op te wijzen dat de erin opgenomen ruime machtiging aan de Koning, die het vaststellen van de gehele werkloosheidsreglementering omvat, mogelijk op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet. Het recht op werkloosheidsuitkeringen maakt immers onmiskenbaar deel uit van het recht op sociale zekerheid zoals dat is gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

¹ Voor een situering van de beoogde harmonisering, zie *Parl.St.* Kamer, nr. 53-3479/001, 33-37.

ALGEMENE OPMERKING

5. In diverse artikelen van het ontwerp wordt op een onvolkomen wijze melding gemaakt van de teksten die nog van kracht zijnde wijzigingen bevatten die in het verleden zijn aangebracht in de bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 die het ontwerp beoogt te wijzigen. Ook wordt in verscheidene artikelen van het ontwerp op een foutieve manier verwezen naar bepalingen of onderdelen ervan die worden gewijzigd of vervangen.

Zo wordt in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp vermeld dat artikel 27 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 laatst werd gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 december 2011 (niet: 28 november 2011), maar wordt geen melding gemaakt van het wijzigende koninklijk besluit van 7 februari 2014.

In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet worden vermeld dat artikel 30, derde lid, 11°, bij het koninklijk besluit van 24 september 2006 werd “ingevoegd” (niet: gewijzigd) in het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 werd ook nog gewijzigd bij het koninklijk besluit van 2 april 2014. Van dat laatste koninklijk besluit moet derhalve melding worden gemaakt in de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp.

In de ontworpen bepaling onder artikel 3, 5°, van het ontwerp dienen de woorden “in het eerste lid, 5°,” te worden vervangen door de woorden “in het eerste lid, 4°”. De redactie van de ontworpen bepaling onder artikel 3, 6°, van het ontwerp, moet op dezelfde wijze worden aangepast.

Men redigere de inleidende zin van artikel 3, 8°, van het ontwerp als volgt: “in paragraaf 4 worden tussen het tweede en het derde lid, dat het vijfde lid wordt, een derde en een vierde lid ingevoegd, luidende:”.

Er zal daarenboven op moeten worden toegezien dat waar nodig alle verwijzingen in artikel 36, § 4, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 worden aangepast.

Men redigere de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp als volgt: “Artikel 37, § 3, van hetzelfde besluit, opgeheven bij het koninklijk besluit van 23 juli 2012, wordt hersteld als volgt:”.

Artikel 42, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is niet in leden ingedeeld. De redactie van de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp dient, rekening houdend hiermee, te worden aangepast.

De inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp moet aanvangen als volgt: “Artikel 42bis van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 28 februari 2003, wordt aangevuld ...”.

In de inleidende zin van artikel 7 van het ontwerp schrijve men: “In artikel 63, § 1, van hetzelfde besluit, vervangen bij het koninklijk besluit van 15 juni 2006 en genummerd bij het koninklijk besluit van 28 december 2011, worden ...”.

In de inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp moet het wijzigende koninklijk besluit van 2 april 2014 worden vermeld.

In artikel 16, 2°, van het ontwerp dient ermee rekening te worden gehouden dat artikel 137, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 op dit ogenblik uit slechts één enkel lid bestaat.

De steller van het ontwerp doet er goed aan om zelf ook de tekst van het ontwerp aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen met het oog op het wegwerken van gelijkaardige onvolkomenheden die nog in het ontwerp zouden voorkomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt dat het advies van de inspecteur van Financiën van 10 maart 2014 en niet van 7 maart 2014 dateert. Het is derhalve van de eerstgenoemde datum dat moet worden melding gemaakt in het vijfde lid van de aanhef.

Artikel 1

7. Aan het einde van de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 27, 2°, c), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 1, 1°, van het ontwerp), vervange men het woord “verordening” door het woord “ordonnantie”.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉALABLE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Les modifications en projet entraînent une adaptation de la réglementation du chômage à l'harmonisation du régime de la sécurité sociale des jeunes qui apprennent et travaillent en alternance, dont les principes de base sont fixés dans une loi encore à promulguer 'portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance'¹.

4. Le projet trouve en principe 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', selon lequel, dans les conditions que le roi détermine, l'Office national de l'emploi a pour mission d'« assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues ».

Bien que le Conseil d'État, section de législation, ait toujours admis que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 constitue le fondement juridique de la réglementation du chômage, il se doit néanmoins de signaler que la large habilitation qu'il confère au Roi, laquelle comprend la fixation de l'ensemble de la réglementation du chômage, pourrait se heurter au principe de légalité prévu par l'article 23 de la Constitution. En effet, le droit aux allocations de chômage fait incontestablement partie du droit à la sécurité sociale, garanti par l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution.

¹ Pour une description du contexte de l'harmonisation envisagée, voir *Doc. parl.* Chambre, n° 53-3479/001, 33-37.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Différents articles du projet font mention de manière imparfaite des textes qui contiennent des modifications encore en vigueur, apportées par le passé aux dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que le projet entend modifier. En outre, plusieurs articles du projet visent erronément des dispositions ou parties de celles-ci qui sont modifiées ou remplacées.

Ainsi, la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet énonce que l'article 27 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 28 décembre 2011 (et non : 28 novembre 2011) mais elle ne fait pas état de l'arrêté royal modificatif du 7 février 2014.

La phrase liminaire de l'article 2 du projet doit mentionner que l'arrêté royal du 24 septembre 2006 a « inséré » (et non : modifié) l'article 30, alinéa 3, 11°, dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Par ailleurs, l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a été modifié par l'arrêté royal du 2 avril 2014. Dès lors, la phrase liminaire de l'article 3 du projet fera état de ce dernier arrêté royal.

On remplacera dans la disposition en projet figurant à l'article 3, 5°, du projet les mots « à l'alinéa 1^{er}, 5°, » par les mots « à l'alinéa 1^{er}, 4°, ». La rédaction de la disposition en projet inscrite à l'article 3, 6°, du projet, sera adaptée en ce sens.

On rédigera la phrase liminaire de l'article 3, 8°, du projet comme suit : « dans le paragraphe 4, il est inséré entre l'alinéa 2 et l'alinéa 3, qui devient l'alinéa 5, un alinéa 3 et un alinéa 4 rédigés comme suit : ».

En outre, on veillera à adapter, si nécessaire, toutes les références faites à l'article 36, § 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

On rédigera la phrase liminaire de l'article 4 du projet comme suit : « L'article 37, § 3, du même arrêté, abrogé par l'arrêté royal du 23 juillet 2012, est rétabli comme suit : ».

L'article 42, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 n'est pas subdivisé en alinéas. Compte tenu de cette observation, il convient d'adapter la rédaction de la phrase liminaire de l'article 5 du projet.

La phrase liminaire de l'article 6 du projet commencera comme suit : « L'article 42bis du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 28 février 2003, est complété ... ».

Dans la phrase liminaire de l'article 7 du projet, on écrira : « À l'article 63, § 1^{er}, du même arrêté, remplacé par l'arrêté royal du 15 juin 2006 et numéroté par l'arrêté royal du 28 décembre 2011, les alinéas ... ».

La phrase liminaire de l'article 11 du projet mentionnera l'arrêté royal modificatif du 2 avril 2014.

À l'article 16, 2°, du projet, il convient de tenir compte de ce que l'article 137, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne se compose actuellement que d'un seul alinéa.

L'auteur du projet serait bien avisé de réexaminer lui-même le texte du projet en vue d'éliminer des imperfections analogues qui pourraient encore se trouver dans le projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Il ressort des documents communiqués au Conseil d'État que l'avis de l'inspecteur des Finances date du 10 mars 2014 et non du 7 mars 2014. Le cinquième alinéa du préambule fera par conséquent état de la première date mentionnée.

Article 1^{er}

7. À la fin du texte néerlandais de l'article 27, 2°, c), en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 1^{er}, 1°, du projet), on remplacera le mot « verordening » par le mot « ordonnantie ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME