



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

adviezen 58.073/1/V
58.074/1/V
van 8 september 2015
over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering' (58.073/1/V);
- een ministerieel besluit 'tot invoeging van een hoofdstuk IVbis houdende een artikel 6 in het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering' (58.074/1/V)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.073/1/V
58.074/1/V
du 8 septembre 2015
sur

- un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage' (58.073/1/V) ;
- un projet d'arrêté ministériel 'insérant un chapitre IVbis portant un article 6 dans l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage' (58.074/1/V)

Op 7 augustus 2015 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 artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering' (58.073/1/V);
- een ministerieel besluit 'tot invoeging van een hoofdstuk IVbis houdende een artikel 6 in het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering' (58.074/1/V).

De ontwerpen zijn door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 september 2015.

*

Le 7 août 2015, 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 royal 'modifiant l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage' (58.073/1/V);
- un projet d'arrêté ministériel 'insérant un chapitre IVbis portant un article 6 dans l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage' (58.074/1/V).

Les projets ont été examinés par la première chambre des vacations le 1^{er} septembre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 septembre 2015.

*

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 DE ONTWERPEN

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit (58.073/V) strekt ertoe artikel 36, § 1/1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, ingevoegd bij koninklijk besluit van 30 december 2014¹, te vervangen. Bij die paragraaf wordt een diplomavereiste ingevoerd voor aanvragers van een inschakelingsuitkering die op het ogenblik van de aanvraag jonger zijn dan 21 jaar. Met het ontwerp wordt die diplomavereiste versoepeld, door een groter aantal diploma's, getuigschriften of attesten in aanmerking te nemen. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 september 2015, datum waarop voornoemd koninklijk besluit van 30 december 2014 in werking is getreden. Het oorspronkelijke artikel 36, § 1/1, moet bijgevolg worden geacht nooit rechtskracht te hebben gehad.

2.2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit (58.074/V) sterkt ertoe de lijst vast te leggen van de diploma's, getuigschriften en attesten bedoeld in het ontworpen artikel 36, § 1/1, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, en heeft eveneens uitwerking met ingang van 1 september 2015.

3.1. Voor het ontwerp van koninklijk besluit wordt op voldoende wijze rechtsgrond geboden door artikel 7, § 1^{septies}, tweede lid, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

De verwijzing in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp naar artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1^{septies}, derde lid, en § 1^{octies}, van de voornoemde besluitwet kan dan ook worden weggelaten.²

3.2. Voor het ontwerp van ministerieel besluit wordt rechtsgrond geboden door het ontworpen artikel 36, § 1/1, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in voornoemd artikel 7, § 1^{septies}, tweede lid, van de besluitwet.

In het eerste lid van de aanhef van dat ontwerp kan de verwijzing naar artikel 7, § 1, derde lid, i), § 1^{septies}, derde lid, en § 1^{octies}, van de voornoemde besluitwet dan ook eveneens worden weggelaten.

¹ Koninklijk besluit van 30 december 2014 ‘tot wijziging van de artikelen 36, 59^{bis}, 59^{bis}/1, 63, 64, 71^{bis}, 72, 89^{bis}, 114, 116, 126, 131^{bis}, 153, 154, 155 en 157^{bis} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot opheffing van de artikelen 89, 90 en 125 in hetzelfde besluit’, artikel 1, 2°.

² Die bepalingen vormden wel mede rechtsgrond voor het voornoemd koninklijk besluit van 30 december 2014.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. Artikel 23 van de Grondwet, dat onder meer het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid en het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand garandeert,³ verzet er zich in beginsel tegen dat normen worden aangenomen waarbij de graad van bescherming van de rechten, die erdoor worden erkend, aanzienlijk zou worden verminderd ten opzichte van het beschermingsniveau in de wetgeving die van toepassing was de dag waarop dat grondwetsartikel in werking is getreden. Volgens het Grondwettelijk Hof impliceert artikel 23 van de Grondwet 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 dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang”.⁴⁻⁵

Aangezien het thans ontworpen artikel 36, § 1/1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 uitwerking heeft met ingang van 1 september 2015 en de oorspronkelijke paragraaf 1/1 bijgevolg geacht moet worden nooit uitwerking te hebben gehad, moet de regeling opgenomen in de voorliggende ontwerpen vergeleken worden met de regeling die van toepassing was vóór het aannemen van het koninklijk besluit van 30 december 2014.

Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde er inzonderheid op gewezen dat, als de ontworpen maatregel al zou leiden tot een substantiële vermindering van het beschermingsniveau, dit wordt gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang, aangezien de toegang van jongeren tot de arbeidsmarkt daardoor wordt verbeterd. Voorts wordt er door de gemachtigde op gewezen dat de ontworpen maatregel moet worden gelezen in samenhang met andere, flankerende maatregelen die globaal de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor jongeren en bijgevolg het beschermingsniveau moeten verhogen.⁶

³ In artikel 23, derde lid, 1° en 2°, van de Grondwet wordt onder andere melding gemaakt van respectievelijk “het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil” en “het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand”.

⁴ GwH 14 juli 2004, nr. 130/2004, B.5; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.12; GwH 14 december 2005, nr. 189/2005, B.9; GwH 14 september 2006, nr. 135/2006, B.10; GwH 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.1; GwH 28 september 2006, nr. 145/2006, B.5.1; GwH 20 juni 2007, nr. 87/2007, B.5; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008, B.3; GwH 1 september 2008, nr. 121/2008, B.11.1; GwH 29 juli 2010, nr. 94/2010, B.6.2; GwH 14 oktober 2010, nr. 113/2010, B.3.2; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.8.2; GwH 13 januari 2011, nr. 2/2011, B.4.2. Zie in dat verband ook: M. BOSSUYT, “Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof”, in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Antwerpen-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64. Zie ook adv.RvS 54.231/1 van 6 november 2013 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de invoering van een eenheidsstatuut tussen arbeiders en bedienden inzake de opzeggingstermijnen en de carensdag en begeleidende maatregelen’ (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3144/1, p. 104).

⁵ De rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, is in dezelfde zin. Zie RvS 17 november 2008, nr. 187.998, Coomans.

⁶ De gemachtigde verklaarde hieromtrent in het bijzonder:

“Zo hebben de verschillende regeringen de loonlasten voor intreders op de arbeidsmarkt (met een laag loon) verlaagd, de toegang tot de inschakelingsuitkeringen verruimd en de toegekende bedragen verhoogd.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, is van oordeel dat de ontworpen maatregel weliswaar in sommige gevallen een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau tot gevolg kan hebben, maar wel verband houdt met een doelstelling van algemeen belang en op het eerste gezicht niet disproportioneel is in het licht van die doelstelling. De afdeling Wetgeving beschikt evenwel niet over alle relevante gegevens om de ontworpen maatregel op dit punt op exhaustieve wijze te beoordelen. Het verdient in elk geval aanbeveling om in een bij het ontworpen besluit te voegen verslag aan de Koning de ontworpen maatregel op omstandige wijze te verantwoorden in het licht van het uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende *standstill*-beginsel, daarbij rekening houdend met de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

5. De werkzoekende die op het tijdstip van de uitkeringsaanvraag de leeftijd van 21 jaar niet heeft bereikt, dient overeenkomstig het ontworpen artikel 36, § 1/1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te voldoen aan een diplomavereiste. Bijgevolg rijst de vraag of het verenigbaar is met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dat het diplomavereiste wel geldt voor de aanvragers die jonger zijn dan 21 jaar maar niet voor de aanvragers die ouder zijn dan 21 jaar.

Volgens een vaste rechtspraak, onder meer van het Grondwettelijk Hof, sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het is niet onredelijk of onlogisch om een leeftijdsvoorwaarde te koppelen aan de diplomavereiste. Het zou mogelijk disproportioneel zijn geweest om het voordeel van de inschakelingsuitkering definitief te ontfangen aan degene die niet over het vereiste diploma/getuigschrift beschikt.

In de regel behaalt een jongere een einddiploma wanneer hij de leeftijd bereikt van

Zo dient er bij wijze van voorbeeld gewezen te worden op het feit dat voor jongeren die tot de arbeidsmarkt toetreden:

- de werkgeversbijdragen voor de eerste aanwervingen vanaf 01.01.2015 werden verminderd (art. 178-180 Programmawet 19.12.2014 – BS 29.12.2014, ed; 2);
- de werkbonus (RSZ-werknemersvoordelen voor personen met een laag loon) vanaf 01.08.2015 werd verhoogd (art. 33-34 Programmawet 10.08.2015 – BS 18.08.2015, ed. 2).

Zo dient er ook gewezen te worden op het feit dat voor jongeren die inschakelingsuitkeringen genieten:

- het recht op deze uitkeringen vanaf 01.07.2015 werd opengesteld voor iedereen die een alternerende opleiding heeft beëindigd (voorheen enkel leertijd) (KB 01.07.2014 – BS 25.07.2014);
- deze uitkeringen in het kader van de welvaartsvastheid vanaf 01.09.2015 worden verhoogd en dat de regering daarvoor de 'welvaartsenveloppe' ten volle heeft gebruikt (KB 20.07.2015, art. 4-5 – BS 31.07.2015).”

18 jaar (na zes jaar SO), of in sommige gevallen van 19 jaar (na zeven jaar SO, bv. in het beroepssecundair).

Om de jongere die het vereiste diploma/getuigschrift niet vanaf de vroegst mogelijke datum heeft behaald, aan te sporen om nog een tweede of derde poging te doen en er dus nog een (paar) jaar studie bij te doen, is het niet onredelijk een grens van 21 jaar te trekken. Zo ondervindt de jongere dat er van hem minstens een poging wordt verwacht om zich in de volgende jaren te herpakken. Pas wanneer na enkele jaren blijkt dat dit tot niets leidt, kunnen hem desgevallend inschakelingsuitkeringen worden toegekend.

De leeftijd van 21 jaar is dus niet toevallig gekozen en kan geenszins als een arbitraire grens worden aangemerkt.”

Gelet op deze toelichting, kan worden aangenomen dat het verschil in behandeling dat uit de ontworpen maatregel voortvloeit, berust op een objectief en pertinent criterium en dat er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Het kan niettemin aanbeveling verdienen om het opstellen van een verslag aan de Koning (zie opmerking 4, *in fine*) te baat te nemen om erin de ongelijke behandeling te verantwoorden.

Bijzondere opmerkingen

Ontwerp van koninklijk besluit (58.073/V)

Artikel 1

6. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 36, § 1/1, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat de lijst van diploma's, getuigschriften en attesten wordt vastgesteld door de bevoegde minister.

7. De bijkomende voorwaarden opgenomen in het ontworpen artikel 36, § 1/1, eerste lid, 4°, a) en b), hebben tot gevolg dat in bepaalde gevallen niet zal kunnen worden voldaan aan het diplomavereiste. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de jonge werknemer op het ogenblik van de uitkeringsaanvraag als kind ten laste is van personen die in België verblijven, niet als migrerende werknemers in de zin van artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), maar in het kader van de vrijheid van vestiging als zelfstandige in de zin van artikel 49 VWEU. Er dient dan ook te worden nagegaan welke categorieën van jonge werknemers door het bepalen van de voornoemde bijkomende voorwaarden niet kunnen voldoen aan het diplomavereiste, en of er voor het uitsluiten van die categorieën een redelijke verantwoording voorhanden is in het licht van de toepasselijke (europeesrechtelijke of andere) rechtsnormen. Indien dat niet het geval is zullen de voornoemde ontworpen bepalingen, en wellicht ook sommige bepalingen van artikel 36, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, moeten worden aangepast. Het verdient in elk geval aanbeveling om de verantwoording voor het uitsluiten van sommige categorieën van jonge werknemers op te nemen in een verslag aan de Koning, waarvan de redactie hiervoor reeds is aanbevolen (opmerking 4, *in fine*).

8. Het ontworpen artikel 36, § 1/1, eerste lid, 4°, a), bepaalt als bijkomende voorwaarde voor het in aanmerking nemen van het in artikel 36, § 1/1, eerste lid, 4°, bedoelde bewijsstuk of toelatingsbewijs dat de jonge werknemer “voorafgaandelijk ten minste zes jaar studies gevolgd heeft in een onderwijsinstelling opgericht, gesubsidieerd of erkend door een Gemeenschap”.

Artikel 36, § 1, eerste lid, 2°, j), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bevat thans een gelijkaardige bepaling. Met betrekking tot die bepaling heeft het Hof van Justitie, gevat door een prejudiciële vraag van het Hof van Cassatie, geoordeeld dat die bepaling strijdig is met artikel 45 VWEU. Het Hof oordeelde dat

“artikel 39 EG (lees thans: artikel 45 VWEU”) [zich] verzet (...) tegen een nationale bepaling als aan de orde in het hoofdgeding die het recht op wachtuitkeringen voor jongeren die op zoek zijn naar hun eerste dienstbetrekking, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betrokkene voorafgaand ten minste zes jaar onderwijs heeft gevolgd aan een onderwijsinstelling van de ontvangende lidstaat, voor zover deze voorwaarde belet dat rekening wordt gehouden met andere representatieve factoren die het bestaan kunnen aantonen van een werkelijke band tussen de aanvrager van wachtuitkeringen en de betrokken geografische arbeidsmarkt, en daardoor verder gaat dan nodig voor de verwezenlijking van de door die bepaling nagestreefde doelstelling, te weten het bestaan van een dergelijke band te waarborgen”.⁷

Vraag is of deze rechtspraak niet noopt tot de aanpassing van zowel de voornoemde ontworpen bepaling als het voornoemde artikel 36, § 1, eerste lid, 2°, j), van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

9.1. In het ontworpen artikel 36, § 1/1, eerste lid, 4°, b), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient te worden geschreven “artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie” (niet: “artikel 48 van het EG Verdrag”).

Het ontwerp kan te baat worden genomen om deze verbetering ook aan te brengen in artikel 36, § 1, eerste lid, 2°, h), van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

9.2. In de Nederlandse tekst van dezelfde ontworpen bepaling dienen de woorden “ten laste zijn” te worden vervangen door de woorden “ten laste is”.

Artikel 2

10. Aangezien het te nemen besluit retroactief uitwerking heeft met ingang van 1 september 2015, redigere men artikel 2 van het ontwerp als volgt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 september 2015.”

⁷ HvJ 25 oktober 2012, C-367/11, *Prete/Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening*; Cass. 8 april 2013, S.10.0057.F.

Ontwerp van ministerieel besluit (58.074/V)Artikel 2

11. Aangezien het te nemen besluit retroactief uitwerking heeft met ingang van 1 september 2015, redigere men artikel 2 van het ontwerp als volgt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 september 2015.”

*

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 DES PROJETS

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis (58.073/V) a pour objet de remplacer l'article 36, § 1^{er}/1, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', inséré par l'arrêté royal du 30 décembre 2014¹. Ce paragraphe instaure une condition de diplôme pour les demandeurs d'une allocation d'insertion qui n'ont pas atteint l'âge de 21 ans au moment de la demande. Le projet assouplit cette condition de diplôme en prenant en considération un plus grand nombre de diplômes, de certificats ou d'attestations. L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} septembre 2015, date à laquelle l'arrêté royal du 30 décembre 2014, précité, est entré en vigueur. L'article 36, § 1^{er}/1 initial doit par conséquent être réputé ne jamais avoir eu force obligatoire.

2.2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis (58.074/V) tend à fixer la liste des diplômes, certificats et attestations, visée à l'article 36, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, et produit également ses effets le 1^{er} septembre 2015.

3.1. Le projet d'arrêté royal trouve un fondement juridique suffisant dans l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Dans le premier alinéa du préambule du projet, on peut donc omettre la référence à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), § 1^{er}*septies*, alinéa 3, et § 1^{er}*octies*, de l'arrêté-loi précité².

3.2. Le projet d'arrêté ministériel trouve un fondement juridique dans l'article 36, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, qui trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 2, précité, de l'arrêté-loi.

Dans le premier alinéa du préambule de ce projet, on peut donc également omettre la référence à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), § 1^{er}*septies*, alinéa 3, et § 1^{er}*octies*, de l'arrêté-loi précité.

¹ Arrêté royal du 30 décembre 2014 'modifiant les articles 36, 59*bis*, 59*bis*/1, 63, 64, 71*bis*, 72, 89*bis*, 114, 116, 126, 131*bis*, 153, 154, 155 et 157*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté', article 1^{er}, 2^o.

² Certes, ces dispositions constituaient notamment le fondement juridique de l'arrêté royal du 30 décembre 2014, précité.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

4. L'article 23 de la Constitution, qui garantit notamment le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, ainsi que le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale³, s'oppose en principe à l'adoption de normes qui, par rapport au niveau de protection offert par la réglementation applicable au moment où cet article constitutionnel est entré en vigueur, réduisent d'une manière sensible le degré de protection des droits qu'il reconnaît. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* « qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général »⁴⁻⁵.

Dès lors que l'article 36, § 1^{er}/1, actuellement en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 produit ses effets le 1^{er} septembre 2015 et que le paragraphe 1^{er}/1 initial doit par conséquent être réputé ne jamais avoir produit d'effets, le dispositif inscrit dans les projets à l'examen doit être comparé avec celui qui était applicable avant l'adoption de l'arrêté royal du 30 décembre 2014.

Interrogé à ce sujet par l'auditeur-rapporteur, le délégué a notamment observé que même si la mesure en projet devait entraîner une diminution sensible du niveau de protection, cette diminution serait justifiée par des motifs d'intérêt général, dès lors que l'accès des jeunes au marché de l'emploi s'en trouve amélioré. Le délégué ajoute encore que la mesure en projet doit être combinée avec d'autres mesures d'accompagnement qui, dans l'ensemble, doivent accroître l'accessibilité du marché du travail pour les jeunes et, par voie de conséquence, le niveau de protection⁶.

³ L'article 23, alinéa 3, 1^o et 2^o, de la Constitution mentionne notamment, respectivement, « le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible » et « le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ».

⁴ C.C., 14 juillet 2004, n° 130/2004, B.5; C.C., 15 septembre 2004, n° 150/2004, B.12; C.C., 14 décembre 2005, n° 189/2005, B.9; C.C., 14 septembre 2006, n° 135/2006, B.10; C.C., 14 septembre 2006, n° 137/2006, B.7.1; C.C., 28 septembre 2006, n° 145/2006, B.5.1; C.C., 20 juin 2007, n° 87/2007, B.5; C.C., 31 juillet 2008, n° 114/2008, B.3; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 121/2008, B.11.1; C.C., 29 juillet 2010, n° 94/2010, B.6.2; C.C., 14 octobre 2010, n° 113/2010, B.3.2; C.C., 18 novembre 2010, n° 131/2010, B.8.2; C.C., 13 janvier 2011, n° 2/2011, B.4.2. Voir à cet égard également : M. BOSSUYT, « Artikel 23 in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof », dans W. RAUWS et M. STROOBANT (éds), *Sociale en economische grondrechten. Les droits économiques et sociaux*, Anvers-Louvain-La-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 64. Voir aussi l'avis CE 54.231/1 du 6 novembre 2013 sur un avant-projet de loi 'concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 3144/1, p. 104).

⁵ La jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, va dans le même sens. Voir C.E., 17 novembre 2008, n° 187.998, Coomans.

⁶ À cet égard, le délégué a déclaré en particulier :

« Zo hebben de verschillende regeringen de loonlasten voor intreders op de arbeidsmarkt (met een laag loon) verlaagd, de toegang tot de inschakelingsuitkeringen verruimd en de toegekende bedragen verhoogd.

Le Conseil d'État, section de législation, est d'avis que si la mesure en projet peut dans certains cas entraîner une diminution sensible du niveau de protection, elle est cependant liée à un objectif d'intérêt général et n'est, à première vue, pas disproportionnée au regard de cet objectif. La section de législation ne dispose toutefois pas de tous les éléments pertinents permettant d'apprécier la mesure en projet d'une manière exhaustive sur ce point. Il est en tout cas recommandé que, dans un rapport au Roi qui sera joint à l'arrêté en projet, la mesure en projet soit justifiée d'une manière circonstanciée au regard du principe de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution, en tenant compte à cet égard de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle.

5. Le demandeur d'emploi qui, au moment de la demande d'allocation, n'a pas atteint l'âge de 21 ans doit, conformément à l'article 36, § 1^{er}/1, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 remplir une condition de diplôme. La question se pose dès lors de savoir si l'application de la condition de diplôme aux demandeurs qui n'ont pas atteint l'âge de 21 ans, mais pas à ceux qui ont atteint cet âge, se concilie avec le principe d'égalité et de non-discrimination, visé aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon une jurisprudence constante, notamment de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause ; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Interrogé à ce sujet par l'auditeur-rapporteur, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het is niet onredelijk of onlogisch om een leeftijdsvoorwaarde te koppelen aan de diplomavereiste. Het zou mogelijk disproportioneel zijn geweest om het voordeel van de inschakelingsuitkering definitief te ontfeggen aan degene die niet over het vereiste diploma/getuigschrift beschikt.

In de regel behaalt een jongere een eindexamen wanneer hij de leeftijd bereikt van 18 jaar (na zes jaar SO), of in sommige gevallen van 19 jaar (na zeven jaar SO, bv. in het beroepssecundair).

Om de jongere die het vereiste diploma/getuigschrift niet vanaf de vroegst

Zo dient er bij wijze van voorbeeld gewezen te worden op het feit dat voor jongeren die tot de arbeidsmarkt toetreden:

- de werkgeversbijdragen voor de eerste aanwervingen vanaf 01.01.2015 werden verminderd (art. 178-180 Programmawet 19.12.2014 – BS 29.12.2014, ed; 2);
- de werkbonus (RSZ-werknemersvoordelen voor personen met een laag loon) vanaf 01.08.2015 werd verhoogd (art. 33-34 Programmawet 10.08.2015 – BS 18.08.2015, ed. 2).

Zo dient er ook gewezen te worden op het feit dat voor jongeren die inschakelingsuitkeringen genieten:

- het recht op deze uitkeringen vanaf 01.07.2015 werd opengesteld voor iedereen die een alternerende opleiding heeft beëindigd (voorheen enkel leertijd) (KB 01.07.2014 – BS 25.07.2014);
- deze uitkeringen in het kader van de welvaartsvastheid vanaf 01.09.2015 worden verhoogd en dat de regering daarvoor de 'welvaartsenveloppe' ten volle heeft gebruikt (KB 20.07.2015, art. 4-5 – BS 31.07.2015) ».

mogelijke datum heeft behaald, aan te sporen om nog een tweede of derde poging te doen en er dus nog een (paar) jaar studie bij te doen, is het niet onredelijk een grens van 21 jaar te trekken. Zo ondervindt de jongere dat er van hem minstens een poging wordt verwacht om zich in de volgende jaren te herpakken. Pas wanneer na enkele jaren blijkt dat dit tot niets leidt, kunnen hem desgevallend inschakelingsuitkeringen worden toegekend.

De leeftijd van 21 jaar is dus niet toevallig gekozen en kan geenszins als een arbitraire grens worden aangemerkt ».

Eu égard à cette explication, on peut admettre que la différence de traitement qui découle de la mesure en projet repose sur un critère objectif et pertinent et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Il peut néanmoins être recommandé de profiter de la rédaction d'un rapport au Roi (voir l'observation 4, *in fine*) pour y justifier la différence de traitement.

Observations particulières

Projet d'arrêté royal (58.073/V)

Article 1^{er}

6. La phrase introductive de l'article 36, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 3^o, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 doit prévoir expressément que la liste des diplômes, certificats et attestations est fixée par le ministre compétent.

7. Les conditions supplémentaires figurant à l'article 36, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 4^o, a) et b), en projet, impliquent que, dans certains cas, la condition de diplôme ne pourra pas être remplie. Tel est par exemple le cas, lorsqu'au moment de la demande d'allocation, le jeune travailleur est à charge, comme enfant, de personnes qui résident en Belgique, non pas en tant que travailleurs migrants au sens de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) mais dans le cadre de la liberté d'établissement en tant que travailleurs indépendants, au sens de l'article 49 du TFUE. Il convient par conséquent de vérifier quelles catégories de jeunes travailleurs sont dans l'impossibilité de satisfaire à la condition de diplôme du fait de la fixation de la condition supplémentaire précitée, et si l'exclusion de ces catégories peut être raisonnablement justifiée au regard des normes (de droit européen ou autres) applicables. Si tel n'est pas le cas, il faudra adapter les dispositions en projet précitées, et probablement aussi certaines dispositions de l'article 36, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Il est en tout cas recommandé de justifier l'exclusion de certaines catégories de jeunes travailleurs dans un rapport au Roi, dont la rédaction a déjà été recommandée ci-dessus (observation 4, *in fine*).

8. L'article 36, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 4°, a), en projet, prévoit comme condition supplémentaire pour prendre en compte le titre ou le titre d'admission visé à l'article 36, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 4°, le jeune travailleur « a suivi préalablement au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par une Communauté ».

L'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, j), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comporte actuellement une disposition analogue. Saisie par une question préjudicielle de la Cour de cassation, la Cour de Justice a jugé à propos de cette disposition qu'elle est contraire à l'article 45 du TFUE. La Cour a jugé que

« l'article 39 CE (lire actuellement : l'article 45 TFUE) s'oppose à une disposition nationale telle que celle en cause au principal subordonnant le droit aux allocations d'attente bénéficiant aux jeunes à la recherche de leur premier emploi à la condition que l'intéressé ait suivi au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement de l'État membre d'accueil, dans la mesure où ladite condition fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments représentatifs propres à établir l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'allocations et le marché géographique du travail en cause et excède, de ce fait, ce qui est nécessaire aux fins d'atteindre l'objectif poursuivi par ladite disposition et visant à garantir l'existence d'un tel lien »⁷.

La question se pose de savoir si cette jurisprudence ne requiert pas d'adapter tant la disposition en projet précitée que l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, j), précité, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

9.1. À l'article 36, § 1^{er}/1, alinéa 1^{er}, 4°, b), en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on écrira « l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (et non : « l'article 45 du Traité CE »).

L'élaboration du projet peut être mise à profit pour apporter également cette correction à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, h), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

9.2. Dans le texte néerlandais de la même disposition en projet, les mots « ten laste zijn » seront remplacés par les mots « ten laste is ».

Article 2

10. Dès lors que l'arrêté envisagé rétroagit au 1^{er} septembre 2015, l'article 2 du projet sera rédigé comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} septembre 2015 ».

⁷ C.J.C.E., 25 octobre 2012, C-367/11, *Prete c. Office national de l'emploi*, Cass., 8 avril 2013, n° S. 10.00057.F.

Projet d'arrêté ministériel (58.074/V)Article 2

11. Dès lors que l'arrêté envisagé rétroagit au 1^{er} septembre 2015, l'article 2 du projet sera rédigé comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} septembre 2015 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS