



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.419/1
van 25 mei 2022

avis 71.419/1
du 25 mai 2022

over

sur

een ontwerp van
koninklijk besluit 'tot instelling
van een aanvullende uitkering
voor langdurig werklozen die
het werk hervatten in een ander
gewest of in een
knelpuntberoep'

un projet d'arrêté royal
'instaurant une allocation
supplémentaire pour les
chômeurs de longue durée qui
reprennent le travail dans une
autre région ou dans un métier
en pénurie'

Op 26 april 2022 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 instelling van een aanvullende uitkering voor langdurig werklozen die het werk hervatten in een ander gewest of in een knelpuntberoep’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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 25 mei 2022.

*

Le 26 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘instaurant une allocation supplémentaire pour les chômeurs de longue durée qui reprennent le travail dans une autre région ou dans un métier en pénurie’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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 25 mai 2022.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om een “aanvullende uitkering” in te stellen voor werklozen die het werk hervatten in een knelpuntberoep (uitkering knelpuntberoep) of in een ander gewest dan dat waar zij hun hoofdverblijfplaats hebben (uitkering interregionale mobiliteit). Het dagbedrag van deze uitkering bedraagt één vierde van het dagbedrag dat de werknemer zou genoten hebben indien hij zich zou bevinden in de eerste fase van de eerste vergoedingsperiode voor de werkloosheidsuitkering, bedoeld in artikel 114 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ (artikel 8, eerste lid, van het ontwerp).

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wordt ermee belast om de uitbetaling van de aanvullende uitkering te verzekeren (artikel 2 van het ontwerp). In het ontwerp worden de voorwaarden vastgelegd waaronder een werknemer recht heeft op een aanvullende uitkering (artikelen 3 tot 7), terwijl de wijze van berekening van de uitkering het voorwerp uitmaakt van de artikelen 8 en 9 van het ontwerp. De procedure van aanvraag van de uitkering wordt geregeld in artikel 10 van het ontwerp. De maatregelen die met het ontworpen koninklijk besluit worden ingevoerd “zullen worden geëvalueerd vóór 1 januari 2024” (artikel 11). Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling op 1 juni 2022 in werking treedt (artikel 12).

3. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt ervoor rechtsgrond gezocht in de artikelen 7, § 1, derde lid, i), en § 10*cties*, derde en vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’. Deze wetsbepalingen bieden evenwel geen rechtsgrond voor het ontwerp. Zij machtigen de Koning immers niet om een nieuwe vorm van uitkering uit te werken voor bepaalde categorieën van langdurig werklozen die het werk hervatten, maar hebben louter betrekking op de uitkeringen aan de onvrijwillig werklozen en hun gezin.

In de plaats ervan kan als rechtsgrond een beroep worden gedaan op het bepaalde in artikel 7, § 1, derde lid, p), van de besluitwet van 28 december 1944, omdat de Koning daarin wel wordt gemachtigd om de voorwaarden en nadere regels vast te stellen volgens dewelke bepaalde categorieën van werklozen die het werk hervatten recht hebben op een werkhervattingstoeslag.

Luidens artikel 7, § 1, derde lid, p), eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944, heeft de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak om “met behulp van de instellingen opgericht krachtens punt i) onder de voorwaarden en de modaliteiten die door de Koning worden vastgesteld, ten laste van de werkloosheidsverzekering, de uitbetaling [te] verzekeren van de werkhervattingstoelage voor bepaalde categorieën van werklozen die het werk hervatten, hierbij inbegrepen de werklozen die een beroepsactiviteit als zelfstandige starten om aan de werkloosheid te ontsnappen, met het oog op de bevordering van hun herintegratie op de arbeidsmarkt”.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Om de reden vermeld onder randnummer 3 dient in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp te worden verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, p), van de besluitwet van 28 december 1944 en de daarop betrekking hebbende wijzigende teksten die nog van kracht zijn.

5. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. Het betrokken koninklijk besluit wordt nochtans niet gewijzigd door enige bepaling van het ontwerp, noch is een verwijzing naar dat koninklijk besluit in de aanhef noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.² Het koninklijk besluit van 25 november 1991 strekt het ontwerp evenmin tot rechtsgrond. Om al die redenen wordt de verwijzing naar het koninklijk besluit van 25 november 1991 het best uit de aanhef weggelaten.

Artikel 1

6. In artikel 1, 5°, van het ontwerp, wordt het begrip “gewest” omschreven als “het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap”. Er moet evenwel worden vermeden dat aan een begrip een artificiële betekenis wordt gegeven door in een definitie elementen op te nemen die niet aan de gebruikelijke betekenis van dat woord beantwoorden. In dat geval is het beter uitdrukkelijk te vermelden dat de in aanmerking genomen elementen gelijkgesteld worden met het gedefinieerde begrip.³ Toegepast op de omschrijving van het begrip “gewest” in artikel 1, 5°, van het ontwerp,

¹ Sinds de wijziging van artikel 7, § 1, derde lid, p), van de besluitwet van 28 december 1944 bij de wet van 24 juli 2008 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, zijn de werkhervattingstoelagen ook voor andere gevallen dan de werkhervatting door oudere werklozen opengesteld. Daarbij ging het aanvankelijk om mobiliteits- en kinderopvangtoelagen voor werklozen die het werk hervatten (*Parl.St* Kamer 2007-08, nr. 52-1200/1, 75-76). Ook de ontworpen regeling die voorziet in toelagen voor knelpuntberoepen en interregionale mobiliteit valt evenwel onder het sinds de wet van 24 juli 2008 verruimde toepassingsgebied van het voornoemde artikel 7, § 1, derde lid, p).

² Dergelijke noodzaak valt alvast niet af te leiden uit de vele verwijzingen naar artikelen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 die in diverse bepalingen van het ontwerp voorkomen.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 98, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

komt dit erop neer dat, rekening houdend met de gebruikelijke betekenis van het begrip “Duitstalige Gemeenschap” in de Belgische staatsrechtelijke context, deze gemeenschap voor de toepassing van de ontworpen regeling het best wordt gelijkgesteld met een “gewest”, zoals omschreven in artikel 1, 5°, van het ontwerp.⁴

Artikel 6

7. De werknemer dient overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, aan te tonen dat hij tewerkgesteld wordt in een beroep waarin een significant tekort aan arbeidskrachten bestaat, “door middel van een attest, gegeven door de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, bevoegd voor de plaats van de exploitatiezetel of gebruikelijke plaats van tewerkstelling van de onderneming of instelling waar hij wordt tewerkgesteld”. De federale overheid kan evenwel de gewestelijke overheden niet verplichten om dergelijke attesten te verstrekken. Teneinde mogelijke problemen van werkbaarheid van de ontworpen regeling te voorkomen in geval de betrokken gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling zou nalaten om de beoogde attesten te verstrekken, staat het aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of niet mogelijk moet worden gemaakt dat het beoogde bewijs van tewerkstelling in een knelpuntberoep wordt verstrekt met andere middelen van recht dan een door een gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling af te geven attest.

Artikel 10

8. In artikel 10, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de uitkeringsaanvraag moet worden ingediend door middel van een formulier, waarvan het model wordt vastgesteld door de Rijksdienst. De gemachtigde verduidelijkte dat het formulier in kwestie nog niet bestaat. Het formulier zou evenwel beperkt blijven tot vragen betreffende de voorwaarden bedoeld in de artikelen 3, 4, 6 en 7, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp.

In artikel 10, derde lid, van het ontwerp, wordt daarnaast melding gemaakt van een “vergoedingsformulier”, waarvan de inhoud wordt bepaald door de Rijksdienst. De gemachtigde verduidelijkte dat ook dit formulier nog niet uitgewerkt werd, maar dat dit beperkt zal zijn tot vragen betreffende de toepassing van artikel 7, eerste lid, 3° tot 5°, van het ontwerp.

Er zou, ter wille van de duidelijkheid, kunnen worden overwogen om in de tekst van het ontwerp al aan te geven welke categorieën van elementen in elk van de voornoemde formulieren zullen moeten worden opgenomen, het daarbij aan de Rijksdienst overlatend om daaraan nadere invulling te geven.

⁴ De definitie van “gewest” zou dan bv. kunnen luiden: “gewest: het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest; voor de toepassing van dit besluit wordt de Duitstalige Gemeenschap gelijkgesteld met een gewest”.

9. De formulieren bevatten enkel gegevens die noodzakelijk zijn om de aanvrager te identificeren en om na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden zoals bepaald in het ontwerp. De gemachtigde bevestigde dat hierbij geen verordenende bevoegdheid zal worden uitgeoefend door de Rijksdienst. Onder het voorbehoud dat de formulieren bedoeld in artikel 10 van het ontwerp hiertoe daadwerkelijk beperkt blijven, bestaat er geen bezwaar tegen de verleende machtiging aan de Rijksdienst.

10. In artikel 10, derde lid, van het ontwerp, stemt de zinsnede “op grond van de bepalingen van dit besluit”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de zinsnede “sur la base des paiements de cet arrêté”, in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 11

11. In artikel 11 van het ontwerp wordt bepaald dat de ontworpen maatregelen “zullen worden geëvalueerd vóór 1 januari 2024”. Vraag is of, ter wille van de effectiviteit van dergelijke evaluatie, in het ontwerp niet in een minimale regeling zou moeten worden voorzien waarin bijvoorbeeld zou worden bepaald wie het initiatief tot dergelijke evaluatie dient te nemen, wie deze evaluatie zal organiseren en op welke wijze deze zal verlopen.

*

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 royal soumis pour avis a pour objet d'instaurer une « allocation supplémentaire » pour les chômeurs qui reprennent le travail dans un métier en pénurie (allocation métier en pénurie) ou dans une région autre que celle dans laquelle ils ont leur résidence principale (allocation mobilité interrégionale). Le montant journalier de cette allocation correspond à un quart du montant journalier dont le travailleur aurait bénéficié s'il se trouvait dans la première phase de la première période d'indemnisation de l'allocation de chômage, visée à l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' (article 8, alinéa 1^{er}, du projet).

L'Office national de l'emploi est chargé d'assurer le paiement de l'allocation supplémentaire (article 2 du projet). Le projet fixe les conditions dans lesquelles un travailleur a droit à une allocation supplémentaire (articles 3 à 7), tandis que le mode de calcul de l'allocation fait l'objet des articles 8 et 9 du projet. L'article 10 du projet règle la procédure de demande de l'allocation. Les mesures introduites par l'arrêté royal en projet « seront évaluées avant le 1^{er} janvier 2024 » (article 11). L'intention est de faire entrer en vigueur le régime en projet le 1^{er} juin 2022 (article 12).

3. Selon le premier alinéa du préambule du projet, le fondement juridique de celui-ci est recherché dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), et § 1^{er} octies, alinéas 3 et 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'. Toutefois, ces dispositions légales ne procurent pas de fondement juridique au projet. En effet, elles n'habilitent pas le Roi à élaborer une nouvelle forme d'allocation pour certaines catégories de chômeurs de longue durée qui reprennent le travail, mais concernent simplement les allocations aux chômeurs involontaires et à leur famille.

En lieu et place, on peut invoquer à titre de fondement juridique la règle énoncée à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, étant donné qu'il habilite effectivement le Roi à fixer les conditions et modalités selon lesquelles certaines catégories de chômeurs qui reprennent le travail ont droit à une prime de reprise du travail.

Selon l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, l'Office national de l'emploi, dans les conditions que le Roi détermine, a pour mission « à l'aide des organismes créés en vertu du point i), aux conditions et modalités fixées par le Roi, à charge de l'assurance chômage, [d']assurer le paiement de la prime de reprise du travail pour certaines catégories de chômeurs qui reprennent le travail, y compris les chômeurs qui lancent une activité

professionnelle en tant qu'indépendant pour échapper au chômage, en vue de promouvoir leur intégration sur le marché de l'emploi »¹.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Pour le motif mentionné au point 3, le premier alinéa du préambule du projet doit viser l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et les textes modificatifs y afférents encore en vigueur.

5. Le deuxième alinéa du préambule vise l'arrêté royal du 25 novembre 2021 'portant réglementation du chômage'. Or, l'arrêté royal concerné n'est modifié par aucune disposition du projet et une référence à cet arrêté dans le préambule n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension du régime en projet². L'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne procure pas non plus de fondement juridique au projet. Pour tous ces motifs, mieux vaudrait omettre la référence à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 du préambule.

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er}, 5°, du projet définit la notion de « région » comme « la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone ». Il faut toutefois éviter de donner à une notion un sens artificiel en incluant dans sa définition des éléments qui ne correspondent pas à sa signification habituelle. Mieux vaut dans ce cas mentionner expressément que les éléments considérés sont assimilés à la notion définie³. Appliqué à la définition de la notion de « région » figurant à l'article 1^{er}, 5°, du projet, cela implique, en tenant compte de la signification habituelle de la notion de « Communauté germanophone » dans le contexte du droit constitutionnel belge, qu'il serait préférable d'assimiler

¹ Depuis la modification de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 par la loi du 24 juillet 2008 'portant des dispositions diverses (I)', les primes de reprise du travail sont également ouvertes à d'autres cas que la reprise du travail par des chômeurs âgés. Il s'agissait initialement à cet égard de compléments de mobilité et de garde d'enfants pour les chômeurs qui reprennent le travail (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-08, n° 52-1200/1, pp. 75-76). Le régime en projet, qui prévoit des compléments pour les métiers en pénurie et la mobilité interrégionale relève toutefois aussi du champ d'application de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), précité, élargi depuis la loi du 24 juillet 2008.

² Pareille nécessité ne se déduit en tout cas pas des nombreuses références à des articles de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 figurant dans diverses dispositions du projet.

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 98, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

cette communauté pour l'application du régime en projet à une « région », tel que définie à l'article 1^{er}, 5°, du projet ⁴.

Article 6

7. Conformément à l'article 6, alinéa 2, du projet, le travailleur doit démontrer qu'il est occupé dans un métier où il existe une pénurie significative de main-d'œuvre « au moyen d'une attestation, délivrée par le service régional de l'emploi, compétent pour le lieu du siège d'exploitation ou le lieu habituel d'occupation de l'entreprise ou de l'institution où il est occupé ». Toutefois, l'autorité fédérale ne peut pas obliger les autorités régionales à fournir pareilles attestations. Afin d'éviter d'éventuels problèmes d'applicabilité du régime en projet au cas où le service régional de l'emploi concerné omettrait de fournir les attestations envisagées, il revient aux auteurs du projet de vérifier s'il ne faut pas permettre que l'attestation d'occupation dans un métier en pénurie, visée, soit fournie par d'autres moyens de droit que par une attestation à délivrer par un service régional de l'emploi.

Article 10

8. L'article 10, alinéa 1^{er}, du projet dispose que la demande d'allocation doit être introduite au moyen d'un formulaire dont le modèle est déterminé par l'Office. Le délégué a précisé que le formulaire en question n'existe pas encore. Toutefois, le formulaire se limiterait à un questionnaire relatif aux conditions visées aux articles 3, 4, 6 et 7, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, du projet.

En outre, l'article 10, alinéa 3, du projet fait mention d'un « formulaire d'indemnisation » dont le contenu est déterminé par l'Office. Le délégué a précisé que ce formulaire n'avait lui non plus pas encore été élaboré, mais qu'il se limitera à un questionnaire concernant l'application de l'article 7, alinéa 1^{er}, 3° à 5°, du projet.

Dans un souci de clarté, on pourrait envisager d'indiquer déjà dans le texte du projet les catégories d'éléments qui devront être intégrées dans chacun des formulaires précités, en laissant à l'Office le soin d'en préciser les modalités.

9. Les formulaires ne contiennent que les données nécessaires pour permettre d'identifier le demandeur et de vérifier si les conditions prévues dans le projet sont remplies. Le délégué a confirmé qu'aucun pouvoir réglementaire ne sera exercé à cet égard par l'Office. Sous la réserve que les formulaires visés à l'article 10 du projet soient effectivement limités à cet effet, l'habilitation conférée à l'Office ne soulève aucune objection.

⁴ La définition de « région » pourrait alors par exemple s'énoncer comme suit : « région : la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale; pour l'application du présent arrêté, la Communauté germanophone est assimilée à une région ».

10. À l'article 10, alinéa 3, du projet, le membre de phrase « op grond van de bepalingen van dit besluit » du texte néerlandais ne correspond pas au membre de phrase « sur la base des paiements de cet arrêté » du texte français. Cette discordance doit être éliminée.

Article 11

11. L'article 11 du projet dispose que les mesures en projet « seront évaluées avant le 1^{er} janvier 2024 ». La question se pose de savoir si, dans un souci d'efficacité d'une telle évaluation, le projet ne devrait pas prévoir des règles minimales qui, par exemple, détermineraient qui doit prendre l'initiative d'une telle évaluation, qui l'organisera et de quelle manière elle se déroulera.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME