RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.454/1
71.455/1
van 15 juni 2022

avis 71.454/1
71.455/1
du 15 juin 2022

over

sur

- een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, met het oog op de instelling van het recht op een loopbaandoorstart' (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1593/001) (71.454/1)

- een wetsvoorstel 'waarbij voor de werknemers een recht op een tweede kans wordt ingesteld' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0879/001) (71.455/1)

- une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, visant à introduire un droit au rebond professionnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1593/001) (71.454/1)

- une proposition de loi 'visant à instaurer un droit à la deuxième chance pour les travailleurs salariés' (*Doc.parl.*, Chambre, 2019–20, n° 55-0879/001) (71.455/1)

#LW-CAGWJCBEH-HBEFEMW#

Op 4 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over:

- een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, met het oog op de instelling van het recht op een loopbaandoorstart' *(Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1593/001) (71.454/1);

- een wetsvoorstel 'waarbij voor de werknemers een recht op een tweede kans wordt ingesteld' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0879/001) (71.455/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 9 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 2022.

*

Le 4 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur :

- une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, visant à introduire un droit au rebond professionnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1593/001) (71.454/1) ;

- une proposition de loi 'visant à instaurer un droit à la deuxième chance pour les travailleurs salariés' (*Doc.parl.*, Chambre, 2019–20, n° 55-0879/001) (71.455/1).

La proposition a été examinée par la première chambre le 9 juin 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 Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2022.

*

‡LW-CAGWJCBEH-HBEFEMW‡

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN DE WETSVOORSTELLEN

2. De om advies voorgelegde wetsvoorstellen strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' zodat een werknemer tijdens zijn loopbaan tweemaal (*nr. 55-1593/001*) of driemaal (*nr. 55- 0879/001*) vrijwillig ontslag kan nemen zonder het recht op werkloosheidsuitkeringen te verliezen.

Als toekenningsvoorwaarde om uitkeringen te kunnen ontvangen bepaalt artikel 7, § 1*septies*, eerste lid, 2°, van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders' onder meer dat de werkloze "onvrijwillig" zonder arbeid en zonder loon moet zijn.

Wat wordt verstaan onder "onvrijwillig zonder arbeid en zonder loon" zijn, wordt overeenkomstig artikel 7, § 1*septies*, derde lid, 1°, van de besluitwet van 28 december 1944 bepaald door de Koning.

Artikel 44 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 herhaalt het principe dat de werkloze "wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil" zonder arbeid en zonder loon moet zijn om uitkeringen te kunnen genieten.

Overeenkomstig artikel 51, § 1, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dat beide wetsvoorstellen beogen te wijzigen, is "het verlaten van een passende dienstbetrekking zonder wettige reden" een omstandigheid afhankelijk van de wil van de werknemer. Op basis van artikel 52*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 kan de werknemer in dat geval uitgesloten worden van het genot van de uitkeringen gedurende ten minste 4 en ten hoogste 52 weken.

3. Wetsvoorstel 71.454/1 (*nr. 55-1593/001*) voorziet in een *recht op een loopbaandoorstart* waardoor een werknemer tijdens zijn loopbaan maximum tweemaal ontslag kan nemen uit een passende betrekking zonder het recht op werkloosheidsuitkeringen te verliezen (artikelen 2 tot 4[2] van het wetsvoorstel). De toekenning van de werkloosheidsuitkeringen wordt beperkt in de tijd, op basis van het beroepsverleden van de werknemer. De werknemer heeft recht op één maand werkloosheidsuitkering per volledig gewerkt jaar, met een maximum van 24 maanden. Om te voorkomen dat de regeling zou worden aangewend om vervroegd uit de

[1] Aangezien het gaat om wetsvoorstellen wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Daarbij is het, wat artikel 4 van het wetsvoorstel betreft, waarschijnlijk de bedoeling om enkel het eerste lid van paragraaf 1 van artikel 53 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te vervangen.

‡LW-CAGWJCBEH-HBEFEMW‡

arbeidsmarkt te treden, wordt bepaald dat de uitkering slechts wordt toegekend gedurende maximum de helft van de periode die verstrijkt tussen het tijdstip van de toekenning van de uitkering en het tijdstip waarop de werknemer in aanmerking komt voor vervroegd pensioen (artikel 6 van het wetsvoorstel).

4. Wetsvoorstel 71.455/1 (*nr. 55-0879/001*) strekt tot het invoeren van een *trampolinepremie* waardoor de werknemer die vrijwillig ontslag neemt uit een passende dienstbetrekking tijdens de beroepsloopbaan tot driemaal toe het recht op een werkloosheidsuitkering behoudt (artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel bevat in tegenstelling tot het andere wetsvoorstel geen regeling inzake een beperking in de tijd van de uitkering, noch een regeling om te voorkomen dat de regeling zou worden aangewend om vervroegd uit de arbeidsmarkt te treden.

GEMEENSCHAPPELIJKE OPMERKING

5. Beide wetsvoorstellen strekken tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 zodat een werknemer tijdens zijn loopbaan tweemaal (*nr. 55-1593/001*) of driemaal (*nr. 55- 0879/001*) vrijwillig ontslag kan nemen zonder het recht op werkloosheidsuitkeringen te verliezen.

Op te merken valt dat beide wetsvoorstellen aldus in het koninklijk besluit van 25 november 1991 een wijziging beogen door te voeren waarmee op algemene wijze wordt afgeweken van het in artikel 7, § 1*septies*, eerste lid, 2°, van de besluitwet van 28 december 1944 bepaalde principe dat als toekenningsvoorwaarde om uitkeringen te kunnen ontvangen onder meer geldt dat de werkloze "onvrijwillig" zonder arbeid en zonder loon moet zijn.

De vraag rijst dan ook of het niet verkieslijk is om dienaangaande bepalingen op te nemen in voormelde besluitwet van 28 december 1944 zelf, in de plaats van in het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Daarbij komt dat de Koning in beide wetsvoorstellen tevens wordt gemachtigd om de bij de wet gewijzigde bepalingen te wijzigen, op te heffen of te vervangen.

In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de Koning hiermee enkel de formele toelating krijgt om de desbetreffende onderdelen aan te passen, zonder dat hij wordt vrijgesteld van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden moet zijn voor die aanpassing, net zoals voor de aanpassing van elk ander onderdeel van het betrokken besluit.

6. Wat de elementen betreft opgesomd in artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, nopen beide wetsvoorstellen de afdeling Wetgeving niet tot andere opmerkingen.

*

‡LW-CAGWJCBEH-HBEFEMW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DES PROPOSITIONS DE LOI

2. Les propositions de loi soumises pour avis ont pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', afin qu'un travailleur puisse démissionner volontairement deux fois *(n° 55-1593/001)* ou trois fois *(n° 55- 0879/001)* au cours de sa carrière sans perdre le droit aux allocations de chômage.

L'article 7, § 1er*septies*, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' subordonne l'octroi des allocations à la condition, notamment, que le chômeur soit « involontairement » privé de travail et de rémunération.

Conformément à l'article 7, § 1er*septies*, alinéa 3, 1°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, le Roi détermine ce qu'il convient d'entendre par « involontairement privé de travail et de rémunération ».

L'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 rappelle le principe selon lequel pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération « par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Conformément à l'article 51, § 1er, alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qu'entendent modifier les deux propositions de loi, « l'abandon d'un emploi convenable sans motif légitime » constitue une circonstance dépendant de la volonté du travailleur. Sur la base de l'article 52*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ce dernier peut dans ce cas être exclu du bénéfice des allocations pendant 4 semaines au moins et 52 semaines au plus.

3. La proposition de loi 71.454/1 (n° 55-1593/001) instaure un *droit à un rebond professionnel* permettant à un travailleur d'abandonner un emploi convenable deux fois au maximum au cours de sa carrière, sans perdre son droit aux allocations de chômage (articles 2 à 4 [2] de la proposition de loi). L'octroi des allocations est limité dans le temps en fonction du passé professionnel du travailleur. Le travailleur a droit à un mois d'allocations par année complète de carrière prestée, avec un maximum de 24 mois. Afin d'éviter que le mécanisme soit utilisé pour quitter prématurément le marché du travail, il est prévu que la durée d'octroi des allocations ne peut être supérieure à la moitié de la durée comprise entre le moment de l'octroi des allocations et celui auquel le travailleur peut bénéficier de la pension anticipée (article 6 de la proposition de loi).

[1] S'agissant de propositions de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] À cet égard, l'intention est probablement, en ce qui concerne l'article 4 de la proposition de loi, de remplacer uniquement l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 53 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

‡LW-CAGWJCBEH-HBEFEMW‡

4. La proposition de loi 71.455/1 *(n° 55-0879/001)* a pour objet d'instaurer une *prime trampoline*, afin que le travailleur qui démissionne volontairement d'un emploi convenable, au maximum à trois reprises durant sa carrière professionnelle, conserve son droit aux allocations (articles 2 et 3 de la proposition de loi). Cette proposition de loi, contrairement à l'autre, ne limite pas les allocations dans le temps et n'énonce pas de règle visant à éviter que le mécanisme soit utilisé pour quitter prématurément le marché du travail.

OBSERVATION COMMUNE

5. Les deux propositions de loi ont pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991, afin qu'au cours de sa carrière, un travailleur puisse démissionner volontairement deux fois *(n° 55-1593/001)* ou trois fois *(n° 55- 0879/001)* sans perdre son droit aux allocations de chômage.

Il convient de noter que les deux propositions de loi visent ainsi à apporter dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 une modification dérogeant d'une manière générale au principe énoncé à l'article 7, §1er*septies*, alinéa 1er, 2°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, selon lequel l'une des conditions d'octroi pour pouvoir bénéficier de ces allocations est que le chômeur soit « involontairement » privé de travail et de rémunération.

La question se pose donc de savoir s'il n'est pas préférable d'inscrire des dispositions y afférentes dans l'arrêté-loi précité du 28 décembre 1944 lui-même, plutôt que dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

En outre, les deux propositions de loi habilitent également le Roi à modifier, à abroger ou à remplacer les dispositions modifiées par la loi.

Il convient de rappeler sur ce point que, ce faisant, seule est conférée au Roi une autorisation formelle en vue d'adapter les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé de l'exigence d'un fondement juridique matériel pour procéder à cette adaptation, tout comme pour l'adaptation de toute autre disposition de l'arrêté concerné.

6. En ce qui concerne les éléments énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les deux propositions de loi n'appellent pas d'autres observations de la section de législation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CAGWJCBEH-HBEFEMW‡