RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.495/1
van 14 juni 2024

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 76.495/1
du 14 juin 2024

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’article 51 de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage’

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡

Op 15 mei 2024 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 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2024.

*

Le 15 mai 2024, 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 'modifiant l'article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 juin 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNE, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2024.

*

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe te bepalen dat de uitnodiging door de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling aan de jongere die minstens al twee kalenderjaren is ingeschreven als werkzoekende en tussen de 18 en de 25 jaar oud is, om deel te nemen aan een informatiesessie over de Samenlevingsdienst, wordt gelijkgesteld met een betrekking in het kader van de beoordeling of een werknemer werkloos is wegens omstandigheden afhankelijk van zijn wil met het oog op een eventuele uitsluiting van het genot van de werkloosheidsuitkering. Daartoe wordt artikel 51, § 1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' aangevuld.

4. Het ontwerp vindt voldoende rechtsgrond in het artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 1*septies*, derde lid, 1°, van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op wat in randnummer 4 werd opgemerkt over de rechtsgrond, kan in het eerste lid van de aanhef meer specifiek worden verwezen naar artikel 7, § 1*septies*, derde lid, 1°, van de besluitwet van 28 december 1944.

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡

Artikel 1

6.1. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat "de uitnodiging om deel te nemen aan een informatiesessie over de Samenlevingsdienst, door de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling" voor de toepassing van artikel 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' wordt gelijkgesteld met een betrekking. Die bepaling wekt de indruk dat aan de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling een verplichting wordt opgelegd om jongeren die tussen de 18 en de 25 jaar oud zijn en zijn ingeschreven als werkzoekende sinds minstens twee kalenderjaren, uit te nodigen om deel te nemen aan een informatiesessie over de Samenlevingsdienst bedoeld in de wet van 15 mei 2024 'tot invoering van een Samenlevingsdienst'. De vraag rijst of het opleggen van een dergelijke verplichting aan de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling wel kan worden ingepast in de bevoegdheid van de federale overheid voor het normatief kader voor de regelgeving inzake passende betrekking, actief zoekgedrag, administratieve controle en sancties, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 5°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

6.2. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "L'obligation prévue dans le chef du demandeur d'emploi concerné s'inscrit dans le cadre de ses obligations de recherche active d'emploi dont la fixation du cadre est de la compétence de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, §1, IX, 5°, alinéa 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles."
>
> en :
>
> "Les services régionaux de l'emploi n'ont aucune obligation d'inviter les personnes concernées à une session d'information relative au service citoyen. En effet, ce n'est que lorsque le service régionaux de l'emploi invite la personne concernée que l'obligation de participer à la session d'information nait."

6.3. Hoewel uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat het niet de bedoeling is om aan de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling enige verplichting op te leggen om jongeren die tussen de 18 en de 25 jaar oud zijn en zijn ingeschreven als werkzoekende sinds minstens twee kalenderjaren, uit te nodigen om deel te nemen aan een informatiesessie over de Samenlevingsdienst bedoeld in de wet van 15 mei 2024, verdient het aanbeveling om de tekst van het ontworpen artikel 51, § 1, laatste lid, zo te formuleren dat er duidelijk uit blijkt dat de gelijkstelling slechts geldt in de hypothese dat de betrokken gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling dergelijke informatiesessie organiseert.

Artikel 2

7.1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het aan te nemen besluit in werking treedt "op dezelfde datum als de wet van [15 mei 2024] tot invoering van een Samenlevingsdienst". Krachtens artikel 33 van de wet van 15 mei 2024 treedt deze wet in werking op de dag van publicatie in het *Belgisch Staatsblad*. Aangezien de wet van 15 mei 2024 in het *Belgisch Staatsblad* is bekend gemaakt op 31 mei 2024, is de betrokken wet in werking getreden op 31 mei 2024.

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡

7.2. Los van de vraag naar de terugwerkende kracht (zie volgende randnummer), is het af te raden om de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling te bepalen aan de hand van een verwijzing naar de onbepaalde datum van inwerkingtreding van de wet van 15 mei 2024, aangezien die laatste datum van inwerkingtreding al bekend is en precies vastligt. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om die datum als zodanig in artikel 2 op te nemen, zodat de rechtszoekende geen andere normen hoeft te consulteren om de exacte datum van inwerkingtreding te kennen.

7.3. Zoals artikel 2 van het ontwerp nu is geformuleerd, zal de ontworpen regeling uitwerking krijgen met terugwerkende kracht op 31 mei 2024.

Ondervraagd over de terugwerkende kracht verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De terugwerkende kracht lijkt ons in deze niet noodzakelijk temeer (…) er verplichtingen (…) in het ontwerp KB [zijn] vervat die kunnen leiden tot sancties zonder dat de betrokkenen weet heeft van deze verplichting."

Aangezien de ontworpen regeling inderdaad bijkomende verplichtingen voor de werklozen inhoudt, dient te worden afgezien van de terugwerkende kracht.

*

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡

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 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 PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus 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 déterminer que l'invitation à participer à une séance d'information sur le service citoyen, adressée par le service de l'emploi compétent au jeune demandeur d'emploi qui est âgé de 18 à 25 ans et est inscrit comme demandeur d'emploi depuis au moins 2 années calendrier, est assimilée à un emploi lorsqu'il s'agit d'évaluer si un travailleur est chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté en vue d'une éventuelle exclusion du bénéfice des allocations de chômage. L'article 51, § 1er, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' est complété à cette fin.

4. Le projet trouve un fondement juridique suffisant dans l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), et § 1er*septies*, alinéa 3, 1° de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Compte tenu de l'observation formulée au point 4 à propos du fondement juridique, on visera plus spécifiquement, dans le premier alinéa du préambule, l'article 7, § 1er*septies*, alinéa 3, 1°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡

Article 1er

6.1. L'article 1er du projet dispose que « l'invitation à participer à une séance d'information sur le service citoyen [...], adressée par le service de l'emploi compétent » est assimilée à un emploi pour l'application de l'article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Cette disposition donne l'impression d'imposer au service régional de l'emploi compétent l'obligation d'inviter les jeunes âgés de 18 à 25 ans, inscrits comme demandeurs d'emploi depuis au moins deux années calendrier, à participer à une séance d'information sur le service citoyen visé par la loi du 15 mai 2024 'instaurant un Service citoyen'. La question se pose de savoir si l'imposition d'une telle obligation au service régional de l'emploi compétent peut s'inscrire dans le cadre de la compétence de l'autorité fédérale pour le cadre normatif en ce qui concerne la réglementation en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif et de sanctions, tel qu'il est visé à l'article 6, § 1er, IX, 5°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

6.2. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « L'obligation prévue dans le chef du demandeur d'emploi concerné s'inscrit dans le cadre de ses obligations de recherche active d'emploi dont la fixation du cadre est de la compétence de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, §1, IX, 5°, alinéa 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».
>
> et :
>
> « Les services régionaux de l'emploi n'ont aucune obligation d'inviter les personnes concernées à une session d'information relative au service citoyen. En effet, ce n'est que lorsque le service régionaux de l'emploi invite la personne concernée que l'obligation de participer à la session d'information nait ».

6.3. Bien qu'il ressorte des explications du délégué que l'intention n'est pas d'imposer une obligation au service régional de l'emploi compétent d'inviter les jeunes âgés de 18 à 25 ans et qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi depuis au moins deux années calendrier, à participer à une séance d'information sur le service citoyen visé par la loi du 15 mai 2024, il est recommandé de rédiger le texte de l'article 51, § 1er, dernier alinéa, en projet, de manière à ce qu'il en ressorte clairement que l'assimilation ne vaut que dans l'hypothèse où le service régional de l'emploi concerné organise une telle séance d'information.

Article 2

7.1. L'article 2 du projet dispose que l'arrêté envisagé entre en vigueur « à la même date que la loi du [15 mai 2024] instaurant un Service citoyen ». En vertu de l'article 33 de la loi du 15 mai 2024, cette loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Dès lors que la loi du 15 mai 2024 a été publiée au *Moniteur belge* le 31 mai 2024, elle est entrée en vigueur le 31 mai 2024.

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡

7.2. Indépendamment de la question de la rétroactivité (voir le point suivant), il est déconseillé de fixer la date d'entrée en vigueur du régime en projet au moyen d'une référence à la date indéterminée d'entrée en vigueur de la loi du 15 mai 2024, étant donné que cette dernière date d'entrée en vigueur est déjà connue et est fixée avec précision. Par souci de clarté et de sécurité juridique, il est recommandé d'insérer cette date telle quelle à l'article 2, afin que le justiciable n'ait pas à consulter d'autres normes pour connaître la date exacte d'entrée en vigueur.

7.3. Tel que l'article 2 du projet est formulé actuellement, le régime en projet produira ses effets avec effet rétroactif le 31 mai 2024.

Interrogé sur la rétroactivité, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « De terugwerkende kracht lijkt ons in deze niet noodzakelijk temeer (…) er verplichtingen (…) in het ontwerp KB [zijn] vervat die kunnen leiden tot sancties zonder dat de betrokkenen weet heeft van deze verplichting ».

Dès lors que le régime en projet implique en effet des obligations supplémentaires pour les chômeurs, il y a lieu de renoncer à la rétroactivité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ Marnix VAN DAMME

‡LW-ABHYMDIDA-HGEJFVT‡