

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.606/1
VAN 5 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 mei 2008 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 51 en 89 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de artikelen 51, § 1, en 89, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

Deze wijzigingen sluiten in hoofdzaak aan bij de wijzigingen, met ingang van 1 december 2007, in de outplacementregeling (wet van 5 september 2001 tot de verbetering van de werkgelegenheidsgraad van de werknemers), bij de wet van 17 mei 2007 houdende uitvoering van het interprofessioneel akkoord voor de periode 2007-2008.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in 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, onder meer 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".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Voor een beter begrip van de ontworpen regeling kan in de aanhef best ook verwezen worden naar artikel 13 van de wet van 5 september 2001.

2. Volgens de nieuwe richtlijnen van de wetgevingstechniek is het niet zinvol om in de aanhef de artikelen, met eventuele vroegere wijzigingen, te vermelden van de regeling die wordt gewijzigd ⁽¹⁾. Het volstaat derhalve om in het tweede lid van de aanhef (dat het derde wordt, indien de sub 1 gedane suggestie wordt gevolgd) te schrijven:

"Gelet op het besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering;"

3. Het is gebruikelijk - en nuttig - in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer van dat advies. Die verwijzing stelle men dan ook als volgt:

"Gelet op advies 44.606/1 van de Raad van State, gegeven op 5 juni 2008, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

Artikel 1

1. De indeling in A), B) en C) moet worden vervangen door de meer gebruikelijke indeling in 1/, 2/ en 3/.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2 van het ontwerp.

2. In A), B) en C) (lees: 1/, 2/ en 3/) dient in de Nederlandse tekst respectievelijk te worden geschreven "tweede lid", "tweede lid" en "achtste lid".

⁽¹⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

3. In de Nederlandse tekst van artikel 1, C) (lees: 3/), vervange men het woord "afgeschaft" door "opgeheven".

Artikel 2

1. In het ontworpen artikel 89, § 2, 2/, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 2, B) ⁽²⁾, van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van "de periodes bedoeld in artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel bruggpensioen in het kader van het generatiepact".

Op basis van artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 is het echter moeilijk te vatten over welke periodes het gaat. Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

"Het betreffende beroepsverleden, vereist voor de toepassing van art. 3 § 1 van het voormeld koninklijk besluit, blijkt uit art. 4, §§ 2, 3 en § 7. Art. 4, § 7 wordt verder geregeld door art. 4, § 8. Artikel 4 wordt verder geregeld door een art. 4 bis dat toegevoegd zal worden door het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van de artikelen 4 en 22 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel bruggpensioen in het kader van het generatiepact en tot invoering van een artikel 4bis in hetzelfde besluit".

Daaruit volgt dat in de ontworpen bepaling best rechtstreeks verwezen wordt naar artikel 4, §§ 2, 3, 7 en 8, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007.

2. In de ontworpen leden, die worden toegevoegd aan artikel 89, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (zie artikel 2, C) ⁽³⁾, van het ontwerp), kan duidelijkheidshalve telkens beter worden geschreven: "... , evenwel onderworpen aan de toepassing van de artikelen 51, 56 en 58".

⁽²⁾ Lees: 2/.

⁽³⁾ Lees: 3/.

Artikel 3

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 januari 2008. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Artikel 13, § 4, van de wet van 5 september 2001 is in werking getreden op 1 december 2007. De personen die op grond van die bepaling hun werkgever vrijwillig verzochten om outplacementbegeleiding, konden niet voorzien dat zij daardoor met ingang van 1 januari 2008 opnieuw onder het toepassingsgebied van artikelen 51, 56 en 58 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 zouden vallen, zoals blijkt uit artikel 2, C) ⁽⁴⁾, en artikel 3 van het ontwerp. Hierdoor kunnen ze sinds hun vrijwillig verzoek hun recht op werkloosheidsuitkering verliezen omwille van hun gebrekkige medewerking, terwijl dit niet voorzien was in de wet. In het licht van het voorgaande lijkt de terugwerkende kracht in elk geval al niet gerechtvaardigd voor het ontworpen tweede en derde lid van artikel 89, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

⁽⁴⁾ Lees: 3/.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.606/1
DU 5 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 23 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 51 et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications aux articles 51, § 1^{er}, et 89, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Ces modifications font essentiellement suite à celles qui ont été apportées, avec effet au 1^{er} décembre 2007, dans la réglementation sur le reclassement professionnel (loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs), par la loi du 17 mai 2007 portant exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008.

2. Les dispositions en projet tirent leur fondement juridique de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, aux termes duquel l'Office national de l'emploi a, notamment, pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, 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".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Pour une meilleure compréhension des dispositions en projet, il vaut mieux que le préambule fasse également référence à l'article 13 de la loi du 5 septembre 2001.

2. Conformément aux nouvelles règles de légistique, il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les articles avec les modifications éventuellement subies antérieurement par l'acte modifié ⁽¹⁾. Il suffit dès lors d'écrire au deuxième alinéa du préambule (qui deviendra le troisième alinéa si la suggestion formulée au 1 est suivie):

"Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage;"

⁽¹⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'Etat, 2008, n° 30, formule F 3-3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'Etat (www.raadvst-consetat.be).

3. Il est d'usage - et utile - de faire également état du numéro de l'avis du Conseil d'État, section de législation, dans l'alinéa du préambule faisant référence à cet avis. On rédigera dès lors cette référence comme suit:

"Vu l'avis 44.606/1 du Conseil d'État, donné le 5 juin 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

Article 1^{er}

1. On remplacera la division en A), B) et C) par la division plus usuelle en 1/, 2/ et 3/.

Cette observation s'applique également à l'article 2 du projet.

2. Aux A), B) et C) (lire: 1/, 2/ et 3/), il conviendra, dans le texte néerlandais, d'écrire respectivement "tweede lid", "tweede lid" et "achtste lid".

3. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, C) (lire: 3/), on remplacera le mot "afgeschaft" par "opgeheven".

Article 2

1. L'article 89, § 2, 2/, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 2, B) ⁽²⁾, du projet), mentionne "les périodes visées à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant la prépension conventionnelle dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations".

⁽²⁾ Lire: 2/.

Sur la base de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 mai 2007, il est toutefois difficile de comprendre de quelles périodes il s'agit. Invité à fournir des explications sur ce point, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit:

"Het betreffende beroepsverleden, vereist voor de toepassing van art. 3 § 1 van het voormeld koninklijk besluit, blijkt uit art. 4, §§ 2, 3 en § 7. Art. 4, § 7 wordt verder geregeld door art. 4, § 8. Artikel 4 wordt verder geregeld door een art. 4 bis dat toegevoegd zal worden door het ontwerp van Koninklijk besluit tot wijziging van de artikelen 4 en 22 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel brugpensioen in het kader van het generatiepact en tot invoeging van een artikel 4bis in hetzelfde besluit".

Il en résulte qu'il vaut mieux faire directement référence, dans la disposition en projet, à l'article 4, §§ 2, 3, 7 et 8, de l'arrêté royal du 3 mai 2007.

2. Par souci de clarté, il est également préférable d'écrire chaque fois dans les alinéas en projet, qui sont ajoutés à l'article 89, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (voir l'article 2, C) ⁽³⁾, du projet): "..., toutefois soumis à l'application des articles 51, 56 et 58".

Article 3

Le régime en projet rétroagit au 1^{er} janvier 2008. Il y a lieu d'observer à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité de l'arrêté en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

⁽³⁾ Lire: 3/.

L'article 13, § 4, de la loi du 5 septembre 2001 est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2007. Les personnes qui, sur la base de cette disposition, ont volontairement demandé une procédure de reclassement professionnel à leur employeur ne pouvaient pas prévoir que, de ce fait, elles se retrouveraient à nouveau soumises, à partir du 1^{er} janvier 2008, à l'application des articles 51, 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, comme il résulte des articles 2, C) ⁽⁴⁾, et 3 du projet. Elles peuvent par conséquent perdre le droit à leur allocation de chômage depuis leur demande volontaire en raison de leur manque de collaboration, alors que la loi ne l'avait pas prévu. À la lumière de ce qui précède, l'effet rétroactif ne semble déjà pas se justifier pour les alinéas 2 et 3 en projet de l'article 89, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

⁽⁴⁾ Lire: 3/.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. BAERT.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME