



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.576/1/V
56.577/1/V
van 11 augustus 2014

over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 133, 137 en 138*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering' (56.576/1/V);

- een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van artikel 87 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering' (56.577/1/V)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.576/1/V
56.577/1/V
du 11 août 2014

sur

- un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 133, 137 et 138*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage' (56.576/1/V) ;

- un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'article 87 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage' (56.577/1/V)

Op 9 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over

- een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 133, 137 en 138bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering' (56.576/1/V);
- een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van artikel 87 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering' (56.577/1/V).

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 augustus 2014.

*

Le 9 juillet 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 25 août 2014,^(**) sur

- un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 133, 137 et 138bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage' (56.576/1/V) ;
- un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'article 87 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage' (56.577/1/V).

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 5 août 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Bert THYS, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 août 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 stellers van de handelingen, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering en de minister op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, hun bevoegdheid beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of de voorliggende ontwerpen in die beperkte bevoegdheid kunnen worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering of de minister in aanmerking kunnen nemen als zij te oordelen hebben of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

3. De om advies voorgelegde ontwerpbesluiten strekken er vooreerst toe de formaliteiten te vereenvoudigen die werkgevers moeten vervullen wanneer een werknemer deeltijds is tewerkgesteld in het kader van ononderbroken opeenvolgende tewerkstellingen bij dezelfde werkgever en de overeengekomen arbeidsregeling varieert.

Daarnaast kaderen deze ontwerpbesluiten in de gefaseerde veralgemening van de elektronische aangifte sociaal risico (hierna: ASR), niet alleen in de sector “werkloosheid”, maar ook in de sectoren “uitkeringen en arbeidsongevallen”.

Voor de sector van de werkloosheid worden voor de elektronische ASR de volgende maandelijks vergoedbaarheidsscenario's beoogd:

- maandelijks aangifte van uren tijdelijke werkloosheid of schorsing bedienden (scenario 5);
- maandelijks aangifte van deeltijdse arbeid voor de berekening van de inkomensgarantie-uitkering (scenario 6);
- maandelijks aangifte van arbeid als werknemer tewerkgesteld in een beschutte werkplaats (scenario 7);
- maandelijks aangifte van arbeid in het kader van een activeringsprogramma (scenario 8);
- maandelijks aangifte van de uren jeugd- of seniorvakantie (scenario 10).

Daartoe wijzigt het ontwerp 56.576/1/V de artikelen 133, 137 en 138bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

Het ontwerp 56.577/1/V past artikel 87 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’ aan.

De ontworpen wijzigingen zullen op 1 januari 2016 in werking treden (artikel 5 van ontwerp 56.576/1/V en artikel 2 van ontwerp 56.577/1/V).

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit (ontwerp 56.576/1/V) vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit (ontwerp 56.577/1/V) vindt rechtsgrond in artikel 138 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, waarbij moet worden gepreciseerd dat het gaat om het eerste lid, 1°, van dat artikel volgens hetwelk de minister bevoegd voor de werkloosheidsreglementering (hierna: de minister) na advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening de stukken bepaalt die als uitkeringsaanvraag gelden.

Artikel 138bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bevat geen specifieke machtiging aan de minister en kan dan ook niet als (één van de) rechtsgrond(en) van het ontwerp 56.577/1/V worden aangewezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN

Ontwerp 56.576/1/V

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dienen de woorden “inzonderheid op” te worden geschrapt.

Artikel 1

6. Om wetgevingstechnische redenen dient de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp te worden herschreven als volgt:

“Artikel 1. Artikel 133, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, vervangen bij het koninklijk besluit van 25 mei 1993 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 juni 2013, wordt vervangen als volgt:”.

7. In het ontworpen artikel 133, § 1, 3°, b), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is de verwijzing naar “artikel 137, § 1, 1°, derde lid” niet correct. Met de gemachtigde wordt vastgesteld dat dit een verwijzing naar “artikel 137, § 1, derde lid” moet zijn.

Daarenboven dienen in dezelfde bepaling de woorden “ononderbroken tewerkstellingen bij dezelfde werkgever, zoals gedefinieerd in artikel 137, § 1, 1°, derde lid” te

worden vervangen door de woorden “ononderbroken opeenvolgende deeltijdse tewerkstellingen zoals bedoeld in artikel 137, § 1, derde lid”.

Artikel 2

8. Om wetgevingstechnische redenen dient de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp te worden herschreven als volgt:

“Art. 2. Artikel 137, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit, laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 1 juli 2014, wordt aangevuld met de volgende leden:”.

9. Om de leesbaarheid en de verstaanbaarheid van het ontworpen artikel 137, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te vergroten, verdient het aanbeveling dit lid te herschrijven als volgt:

“Voor de toepassing van het tweede lid verstaat men onder ‘ononderbroken opeenvolgende deeltijdse tewerkstellingen’, een deeltijdse tewerkstelling op basis van meerdere arbeidsovereenkomsten bij dezelfde werkgever die slechts worden onderbroken door een weekend, een feestdag of een compenserende rustdag en waarbij de factor S bedoeld in artikel 99, eerste lid, 2°, identiek is voor elk van deze arbeidsovereenkomsten.”

De gemachtigde bevestigde in dit verband dat de factor S bij elk van de onderscheiden deeltijdse arbeidsovereenkomsten identiek moet zijn om de tewerkstelling als ononderbroken te beschouwen.

Artikel 3

10. Om wetgevingstechnische redenen dient de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp te worden herschreven als volgt:

“Art. 3. In artikel 137, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit, laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 7 juni 2013, wordt een 2°*bis* ingevoegd, luidende:”.

11. In het ontworpen artikel 137, § 2, 2°*bis*, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dienen, in de Nederlandse tekst, de vermeldingen “2^e lid” en “3^e lid” te worden vervangen door de woorden “tweede lid” respectievelijk “derde lid”.

Artikel 4

12. De inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp dient te worden herschreven als volgt:

“Art. 4. Artikel 138*bis* van hetzelfde koninklijk besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 12 maart 2003 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 22 juni 2004, wordt vervangen als volgt:”.

13. In het ontworpen artikel 138*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt verwezen naar “de wet van 24 februari 2003 betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid”. Het opschrift van deze wet is echter gewijzigd bij artikel 250 van de programmawet van 22 december 2003. Deze wijziging trad op 10 januari 2004 in werking. Bijgevolg dient in het ontworpen artikel 138*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te worden verwezen naar “de wet van 24 februari 2003 betreffende de modernisering van het beheer van de sociale zekerheid en betreffende de elektronische communicatie tussen ondernemingen en de federale overheid”.

14. Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 138*bis*, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 de woorden “de voormelde wet” te vervangen door de woorden “de in het eerste lid bedoelde wet” (cfr. het ontworpen artikel 138*bis*, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991).

Ontwerp 56.577/1/V

Aanhef

15. Rekening houdend met wat hiervóór *sub* 4 is opgemerkt aangaande de rechtsgrond van het ontwerp dient het tweede lid van de aanhef van het ontwerp te worden aangepast als volgt:

“Gelet op het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, artikel 138, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 30 april 1999 en 12 maart 2003;”.

Artikel 1

16. De inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet worden herschreven als volgt:

“Artikel 87, eerste lid, 2°, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, vervangen bij het ministerieel besluit van 22 juni 2004, wordt vervangen als volgt:”.

Artikel 2

17. In artikel 2 van het ontwerp dient de vermelding “§ 1.” te worden weggelaten. Aangezien dit artikel slechts uit één enkele zin bestaat, mag het niet worden ingedeeld in paragrafen.

*

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 des actes, 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 gouvernement et du ministre sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, leur compétence se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si les projets à l'examen relèvent bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement ou le ministre peuvent prendre en considération lorsqu'ils doivent apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DES PROJETS

3. Les projets d'arrêté soumis pour avis ont tout d'abord pour objet de simplifier les formalités que les employeurs doivent accomplir lorsqu'un travailleur est occupé à temps partiel dans le cadre d'occupations successives ininterrompues auprès du même employeur et que le régime de travail convenu varie.

En outre, ces projets d'arrêté s'inscrivent dans la généralisation progressive de la déclaration électronique de risque social (ci-après : DRS électronique), non seulement dans le secteur « chômage », mais également dans les secteurs « allocations et accidents du travail ».

En ce qui concerne le secteur du chômage, les scénarios d'indemnisation mensuelle suivants sont envisagés pour la DRS électronique :

- déclaration mensuelle d'heures de chômage temporaire ou de suspension employés (scénario 5) ;
- déclaration mensuelle de travail à temps partiel pour le calcul de l'allocation de garantie de revenus (scénario 6) ;
- déclaration mensuelle de travail en tant que travailleur occupé dans un atelier protégé (scénario 7) ;
- déclaration mensuelle de travail dans le cadre d'un programme d'activation (scénario 8) ;
- déclaration mensuelle d'heures de vacances jeunes ou seniors (scénario 10).

Pour ce faire, le projet 56.576/1/V modifie les articles 133, 137 et 138bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'.

Le projet 56.577/1/V adapte l'article 87 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage'.

Les modifications en projet entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (article 5 du projet 56.576/1/V et article 2 du projet 56.577/1/V).

4. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis (projet 56.576/1/V) trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Si le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis (projet 56.577/1/V) trouve son fondement juridique dans l'article 138 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on précisera toutefois qu'il s'agit de l'alinéa 1^{er}, 1^o, de cet article, selon lequel le ministre qui a la réglementation du chômage dans ses attributions (ci-après : le ministre) détermine, après avis du comité de gestion de l'Office national de l'Emploi, les documents qui constituent la demande d'allocations.

L'article 138bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ne comporte pas de délégation spécifique au ministre et ne peut dès lors être invoqué à titre de fondement juridique ou comme l'un des fondements juridiques du projet 56.577/1/V.

EXAMEN DES TEXTES

Projet 56.576/1/V

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule du projet, on supprimera le mot « notamment ».

Article 1^{er}

6. Pour des motifs de légistique, on reformulera la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet comme suit :

« Article 1^{er}. L'article 133, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, remplacé par l'arrêté royal du 25 mai 1993 et modifié par l'arrêté royal du 7 juin 2013, est remplacé par ce qui suit : ».

7. À l'article 133, § 1^{er}, 3^o, b), en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la référence à l' « article 137, § 1^{er}, 1^o, 3^{ème} alinéa » n'est pas correcte. En accord avec le délégué, il est constaté qu'il faut faire référence à l' « article 137, § 1^{er}, alinéa 3 ».

En outre, dans la même disposition, on remplacera les mots « d'occupations ininterrompues auprès du même employeur, telles que définies à l'article 137, § 1^{er}, 1^o, 3^{ème} alinéa » par les mots « d'occupations à temps partiel successives ininterrompues au sens de l'article 137, § 1^{er}, alinéa 3 ».

Article 2

8. Pour des motifs de légistique, on reformulera la phrase liminaire de l'article 2 du projet comme suit :

« Art. 2. L'article 137, § 1^{er}, du même arrêté royal, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2014, est complété par les alinéas suivants : ».

9. Afin d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité de l'article 137, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il est recommandé de reformuler cet alinéa comme suit :

« Pour l'application de l'alinéa 2, on entend par 'occupations à temps partiel successives ininterrompues' une occupation à temps partiel sur la base de plusieurs contrats de travail auprès du même employeur qui ne sont interrompus que par un week-end, un jour férié ou un jour de repos compensatoire, le facteur S visé à l'article 99, alinéa 1^{er}, 2^o, étant identique pour chacun de ces contrats de travail ».

Le délégué a confirmé à cet égard que le facteur S doit être identique pour chacun des différents contrats de travail à temps partiel pour que l'occupation soit considérée comme ininterrompue.

Article 3

10. Pour des motifs de légistique, on reformulera la phrase liminaire de l'article 3 du projet comme suit :

« Art. 3. Dans l'article 137, § 2, du même arrêté royal, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 7 juin 2013, il est inséré un 2^o*bis*, rédigé comme suit : ».

11. Dans le texte néerlandais de l'article 137, § 2, 2^o*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, on remplacera respectivement les mentions « 2^e lid » et « 3^e lid » par les mots « tweede lid » et « derde lid ».

Article 4

12. On reformulera la phrase liminaire de l'article 4 du projet comme suit :

« Art. 4. L'article 138*bis* du même arrêté royal, inséré par l'arrêté royal du 12 mars 2003 et modifié par l'arrêté royal du 22 juin 2004, est remplacé par ce qui suit : ».

13. L'article 138*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 fait référence à « la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale ». L'intitulé de cette loi a toutefois été modifié par l'article 250 de la loi-programme du 22 décembre 2003. Cette modification est entrée en vigueur le 10 janvier 2004. Dès lors, l'article 138*bis*, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 visera « la loi du 24 février 2003 concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et concernant la communication électronique entre des entreprises et l'autorité fédérale ».

14. À l'article 138*bis*, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il est recommandé de remplacer les mots « la loi précitée » par les mots « la loi visée à l'alinéa 1^{er} » (cf. l'article 138*bis*, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Projet 56.577/1/V

Préambule

15. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus au point 4 concernant le fondement juridique du projet, on adaptera le deuxième alinéa du préambule du projet comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, l'article 138, modifié par les arrêtés royaux des 30 avril 1999 et 12 mars 2003; ».

Article 1^{er}

16. On reformulera la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet comme suit :

« L'article 87, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, remplacé par l'arrêté ministériel du 22 juin 2004, est remplacé par ce qui suit : ».

Article 2

17. À l'article 2 du projet, on omettra la mention « § 1 ». Cet article ne comportant qu'une seule phrase, il ne peut être divisé en paragraphes.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME