



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.891/1
van 23 februari 2022

avis 70.891/1
du 23 février 2022

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 78 tot 82 van het
ministerieel besluit van
26 november 1991 houdende
toepassingsregelen van de
werkloosheidsreglementering
in het kader van een
vereenvoudiging van de
procedure van overgang van
uitbetalingsinstelling'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant les articles 78 à 82
de l'arrêté ministériel du
26 novembre 1991 portant les
modalités d'application de la
réglementation du chômage
dans le cadre d'une
simplification de la procédure
de transfert d'organisme de
paiement'

Op 25 januari 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van de artikelen 78 tot 82 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering in het kader van een vereenvoudiging van de procedure van overgang van uitbetalingsinstelling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 februari 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 Barbara SPEYBROUCK, eerste 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 23 februari 2022.

*

Le 25 janvier 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 ministériel ‘modifiant les articles 78 à 82 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage dans le cadre d'une simplification de la procédure de transfert d'organisme de paiement’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 février 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 Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

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 23 février 2022.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het wijzigen van de artikelen 78 tot 82 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’¹ teneinde de procedure van overgang van een uitbetalingsinstelling naar een andere uitbetalingsinstelling te vereenvoudigen voor de werkloze.

Rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 132, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ dat de minister opdraagt om, na advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels) te bepalen om van een uitbetalingsinstelling naar een andere over te gaan alsmede de datum vanaf dewelke de overgang uitwerking heeft. Deze bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, waarin wordt bepaald dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, “(o)nder de voorwaarden, die de Koning bepaalt”, 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

Artikel 2

2.1. In het ontworpen artikel 79, tweede lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991, wordt bepaald dat de afgevende uitbetalingsinstelling over negen dagen beschikt, volgend op de dag van ontvangst van het verzoek van de opnemende uitbetalingsinstelling, om mee te delen of de werkloze bij haar schulden heeft voortvloeiende uit de toepassing van de werkloosheidsreglementering. Indien niet wordt voldaan aan deze verplichting, wordt de overgang geacht te zijn toegestaan door de afgevende uitbetalingsinstelling.

In het ontworpen artikel 79, derde lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991, wordt bepaald dat, indien de overgang wordt geweigerd door de afgevende uitbetalingsinstelling, de opnemende uitbetalingsinstelling de reden van de weigering meedeelt aan de werkloze.

De gemachtigde maakte de volgende vergelijking tussen de ontworpen en de momenteel bestaande procedure:

“In de huidige procedure verloopt de overgang via de RVA en is het de RVA die in voorkomend geval de onmogelijkheid van overgang vaststelt. Het is dan ook normaal dat de RVA de opnemende uitbetalingsinstelling die de vraag om overgang heeft ingediend inlicht over de weigering en de reden daarvan. Het behoort verder tot de

¹ In de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp en in het derde lid van de aanhef moet het opschrift van het te wijzigen ministerieel besluit van 26 november 1991 worden gecorrigeerd.

normale taak van deze uitbetalingsinstelling om de werkloze in te lichten, wat inderdaad als zodanig niet is geëxpliciteerd in het huidige artikel 82.

In de nieuwe procedure gebeurt de weigering van de overgang door de afgevende uitbetalingsinstelling, voordat de RVA in de procedure wordt betrokken.

Er werd geopteerd om toch ook een waarborg inzake het kenbaar maken van de reden van de weigering in de regelgeving te voorzien, wat dan logischerwijze resulteert in een formele verplichting voor de opnemende uitbetalingsinstelling.”

2.2. Overeenkomstig het ontworpen artikel 79 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 zal – anders dan wat in de bestaande regeling het geval is – over de weigering van de overgang worden beslist door de afgevende uitbetalingsinstelling zonder dat het werkloosheidsbureau zich daarover nog dient uit te spreken. Dit laatste zal enkel nog tussenkomen ingeval de overgang, al dan niet stilzwijgend, wordt toegestaan door de afgevende uitbetalingsinstelling.

De ontworpen procedureregeling doet de vraag rijzen of de bevoegdheid om te beslissen over de weigering van de overgang niet veeleer toekomt aan het werkloosheidsbureau, temeer daar de taakomschrijving van de uitbetalingsinstellingen in beginsel zaak is van de Koning en het voorwerp uitmaakt van artikel 24 van het reeds genoemde koninklijk besluit van 25 november 1991. Bovendien lijkt uit de ontworpen regeling voort te vloeien dat de werkloze niet over de mogelijkheid beschikt om de weigeringsbeslissing van de afgevende uitbetalingsinstelling te betwisten.

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Er zou een soort ‘beroepsprocedure’ kunnen worden ingesteld, waarbij de werkloze de directeur van de RVA kan vragen de ‘beslissing’ van de afgevende UI te evalueren en zo nodig de overgang toe te staan. In het geval de directeur de overgang zou weigeren, kan deze beslissing voor de rechtbank worden aangevochten.

Men zou zich daarvoor kunnen inspireren op een gelijkaardige procedure zoals voorzien in artikel 167, §§ 2 en 3 KB 25.11.1991, maar dit zou nog verder moeten [worden] bekeken, samen met de beleidscel. In ieder geval mag in zo een geval de overgang – indien toegestaan – niet retroactief toegekend worden, om dubbele betalingen (door afgevende en opnemende UI) te vermijden.

De ‘beslissing’ rechtstreeks voor een rechtbank brengen, verdient hier niet de voorkeur, omdat de ‘beslissing’ van de opnemende UI eigenlijk geen beslissing is, maar slechts een notificatie van de werkelijke ‘beslissing’ van de afgevende UI.”

2.3. De ontworpen regeling zou, in de lijn met wat door de gemachtigde wordt gesuggereerd, inderdaad moeten worden aangepast om de reeds genoemde redenen. Het staat aan de stellers van het ontwerp om erover te oordelen of dergelijke aanvulling het best de vorm aanneemt van een soort “beroepsprocedure” bij de directeur van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, zoals voorgesteld door de gemachtigde, dan wel van bijvoorbeeld een beslissing tot weigering die formeel door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wordt genomen op aangeven van de afgevende uitbetalingsinstelling.

Artikel 5

3. In artikel 5, 2°, van het ontwerp schrijve men op een legistiek meer gebruikelijke wijze: “het derde lid wordt opgeheven”.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de modifier les articles 78 à 82 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 'portant les modalités d'application de la réglementation du chômage' ¹ en vue de simplifier pour le chômeur la procédure de transfert d'un organisme de paiement à un autre organisme de paiement.

Le fondement juridique à cet effet est procuré par l'article 132, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', qui confie au ministre le soin de déterminer, après avis du comité de gestion de l'Office national de l'emploi, les conditions et les modalités de transfert d'un organisme de paiement à un autre ainsi que la date à partir de laquelle le transfert produit ses effets. Cette disposition trouve à son tour un 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', qui prévoit que l'Office national de l'emploi, « [d]ans les conditions que le Roi détermine », a pour mission 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

Article 2

2.1. L'article 79, alinéa 2, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 prévoit que l'organisme de paiement cédant dispose de neuf jours, prenant cours le lendemain de la réception de la requête de l'organisme de paiement prenant, pour communiquer si le chômeur a des dettes auprès de lui découlant de l'application de la réglementation du chômage. S'il n'est pas satisfait à cette obligation, le transfert est réputé accordé par l'organisme de paiement cédant.

L'article 79, alinéa 3, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 dispose que lorsque le transfert est refusé par l'organisme de paiement cédant, l'organisme de paiement prenant informe le chômeur du motif de ce refus.

Le délégué a fait la comparaison suivante entre la procédure en projet et la procédure actuelle :

« In de huidige procedure verloopt de overgang via de RVA en is het de RVA die in voorkomend geval de onmogelijkheid van overgang vaststelt. Het is dan ook normaal dat de RVA de opnemende uitbetalingsinstelling die de vraag om overgang heeft ingediend inlicht over de weigering en de reden daarvan. Het behoort verder tot de normale taak van deze uitbetalingsinstelling om de werkloze in te lichten, wat inderdaad als zodanig niet is geëxpliciteerd in het huidige artikel 82.

¹ Dans le texte néerlandais de l'intitulé du projet et du troisième alinéa du préambule, il y a lieu de corriger l'intitulé de l'arrêté ministériel à modifier du 26 novembre 1991.

In de nieuwe procedure gebeurt de weigering van de overgang door de afgevende uitbetalingsinstelling, voordat de RVA in de procedure wordt betrokken.

Er werd geopteerd om toch ook een waarborg inzake het kenbaar maken van de redenen van de weigering in de regelgeving te voorzien, wat dan logischerwijze resulteert in een formele verplichting voor de opnemende uitbetalingsinstelling ».

2.2. Conformément à l'article 79, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, – contrairement au régime existant – le refus du transfert sera décidé par l'organisme de paiement cédant sans que le bureau du chômage doive encore se prononcer à ce sujet. Ce dernier n'interviendra plus que lorsque le transfert est accordé, tacitement ou non, par l'organisme de paiement cédant.

Les règles de procédure en projet soulèvent la question de savoir si le pouvoir de décider du refus de transfert ne revient pas plutôt au bureau du chômage, d'autant plus qu'il appartient en principe au Roi de définir les missions des organismes de paiement et que la définition de ces missions fait l'objet de l'article 24 de l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991. Par ailleurs, il semble découler du régime en projet que le chômeur ne dispose pas de la possibilité de contester la décision de refus de l'organisme de paiement cédant.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Er zou een soort 'beroepsprocedure' kunnen worden ingesteld, waarbij de werkloze de directeur van de RVA kan vragen de 'beslissing' van de afgevende UI te evalueren en zo nodig de overgang toe te staan. In het geval de directeur de overgang zou weigeren, kan deze beslissing voor de rechtbank worden aangevochten.

Men zou zich daarvoor kunnen inspireren op een gelijkaardige procedure zoals voorzien in artikel 167, §§ 2 en 3 KB 25.11.1991, maar dit zou nog verder moeten [worden] bekeken, samen met de beleidsceel. In ieder geval mag in zo een geval de overgang – indien toegestaan – niet retroactief toegekend worden, om dubbele betalingen (door afgevende en opnemende UI) te vermijden.

De 'beslissing' rechtstreeks voor een rechtbank brengen, verdient hier niet de voorkeur, omdat de 'beslissing' van de opnemende UI eigenlijk geen beslissing is, maar slechts een notificatie van de werkelijke 'beslissing' van de afgevende UI ».

2.3. Dans le droit fil de ce que suggère le délégué, il faudrait effectivement adapter le régime en projet pour les motifs déjà évoqués ci-dessus. Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier s'il est préférable qu'un tel ajout revête la forme d'une sorte de « procédure d'appel » auprès du directeur de l'Office national de l'emploi, comme le propose le délégué, ou, par exemple, d'une décision de refus prise formellement par l'Office national de l'emploi suivant les indications de l'organisme de paiement cédant.

Article 5

3. Conformément à l'usage en légistique, on écrira à l'article 5, 2°, du projet :
« l'alinéa 3 est abrogé ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME