



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.209/1
van 18 mei 2022

avis 71.209/1
du 18 mai 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van het koninklijk besluit van
25 november 1991 houdende
de werkloosheidsreglementering,
teneinde de
inschakelingsuitkering opnieuw
toegankelijk te stellen tot de
leeftijd van 30 jaar en zonder
beperking in de tijd' (*Parl.St.*
Kamer 2021-22, nr. 55-2416/1)

une proposition de loi
'modifiant l'arrêté royal du
25 novembre 1991 portant
réglementation du chômage,
visant à rétablir les
conditions d'accès à
l'allocation d'insertion
jusque 30 ans et sans limite
dans le temps' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2021-2022,
n° 55-2416/1)

Op 17 maart 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, teneinde de inschakelingsuitkering opnieuw toegankelijk te stellen tot de leeftijd van 30 jaar en zonder beperking in de tijd’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2416/1).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 10 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-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 18 mei 2022.

*

Le 17 mars 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 rétablir les conditions d’accès à l’allocation d’insertion jusque 30 ans et sans limite dans le temps’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2416/1).

La proposition a été examinée par la première chambre le 10 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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 18 mai 2022.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe om de regeling betreffende de inschakelingsuitkering open te stellen voor aanvragers met een leeftijd tot dertig jaar en dit zonder beperking in de tijd. Met de voorgestelde wijzigingen beogen de indieners van het voorstel tegemoet te komen aan de schending van de uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeiende *standstill*-verplichting die volgens hen volgt uit de bestaande regeling die in het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ werd ingevoegd bij de koninklijke besluiten van 28 december 2011² en 30 december 2014³.

Met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Cassatie⁴ en van bepaalde arbeidshoven en -rechtbanken⁵ gaan de indieners van het wetsvoorstel ervan uit dat de laatstgenoemde koninklijke besluiten van 28 december 2011 en 30 december 2014 het beschermingsniveau in aanzienlijke mate afgebouwd hebben door te voorzien in een beperking van de inschakelingsuitkering in de tijd en het verlagen van de leeftijdsgrens van 30 naar 25 jaar, zonder dat hiervoor aantoonbare redenen van algemeen belang voorhanden zijn.

De wijziging van artikel 36, § 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, beoogt de inschakelingsuitkering open te stellen voor aanvragers met een leeftijd tot dertig jaar (artikel 2 van het voorstel). De wijzigingen die in artikel 63 van het voornoemde koninklijk besluit van 25 november 1991 worden aangebracht, houden de opheffing in van de paragrafen 2 tot 5 van dat artikel en de daarin vermelde leeftijdsvoorwaarden (artikel 3 van het voorstel). Voorts wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om de bepalingen van het

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hiërarchisch hogere normen verstaan.

² Koninklijk besluit van 28 december 2011 ‘tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’.

³ Koninklijk besluit van 30 december 2014 ‘tot wijziging van de artikelen 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 en 157bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot opheffing van de artikelen 89, 90 en 125 in hetzelfde besluit’.

⁴ Cass. 5 maart 2018, nr. S.16.0033.F; Cass. 14 september 2020, nr. S.18.0012.F (inzake de overeenstemming met het *standstill*-beginsel van de met het voorstel van wet te wijzigen regeling van artikel 36, § 1, eerste lid, 5° *jo.* artikel 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991).

⁵ Wat de verenigbaarheid betreft van de leeftijdsgrens van artikel 36, § 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 met het *standstill*-beginsel (zie Arbh. Luik 6 november 2018, nr. 2017/AN/172, *JTT* 2019, 138; Arbh. Luik 15 januari 2019, *JLMB* 2019/20, 926; zie ook de verwijzingen in de toelichting bij het wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2416/1, 5, voetnoot 4).

koninklijk besluit van 25 november 1991 die met de voorgestelde wet worden gewijzigd, te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen (artikel 4 van het voorstel).

ALGEMENE OPMERKING

3. De afdeling Wetgeving verwijst, wat de overeenstemming van de bestaande regeling met het *standstill*-beginsel betreft, naar de opmerkingen die zij in dat verband heeft geformuleerd met betrekking tot onder meer de regeling van de inschakelingsuitkeringen in het koninklijk besluit van 25 november 1991 in het gemeenschappelijk advies in de zaken 56.907/1 en 56.908/1 van 19 december 2014.⁶ De indieners van het wetsvoorstel beogen terug te keren naar het eerdere en ruimere beschermingsniveau van voor de wijzigingen die waren vervat in de koninklijke besluiten van 28 december 2011 en 30 december 2014, en houden daarbij rekening met de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de arbeidshoven- en rechtbanken waarnaar in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt verwezen. De voorgestelde regeling kan worden geacht in overeenstemming te zijn met de voornoemde rechtspraak. Of het door de indieners van het wetsvoorstel nagestreefde oogmerk niet door middel van een andere en gebeurlijk meer aangewezen regeling zou kunnen worden gerealiseerd, heeft de afdeling Wetgeving niet kunnen nagegaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Men late artikel 2 van het wetsvoorstel aanvangen als volgt: “In artikel 36, § 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 januari 2017, worden de woorden ...”.

Artikel 4

5. In artikel 4 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat de Koning de bij de voorgestelde wet gewijzigde bepalingen kan wijzigen, aanvullen, opheffen of vervangen.

⁶ Adv.RvS 56.907/1 en 56.908/1 van 19 december 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 december 2014 ‘tot wijziging van de artikelen 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 en 157bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot opheffing van de artikelen 89, 90 en 125 in hetzelfde besluit’ en een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 30 december 2014 ‘tot wijziging van de artikelen 58 en 75ter van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’, opm. 6.

Er moet aan herinnerd worden 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.

*

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 de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'ouvrir aux demandeurs âgés de moins de 30 ans le système de l'allocation d'insertion, et ce sans limite dans le temps. Avec les modifications proposées, les auteurs de la proposition entendent remédier à la violation de l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution, laquelle violation provient, selon eux, du régime existant inséré dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' par les arrêtés royaux du 28 décembre 2011 ² et du 30 décembre 2014 ³.

En se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation ⁴ et de plusieurs cours et tribunaux du travail ⁵, les auteurs de la proposition de loi considèrent que ces derniers arrêtés royaux des 28 décembre 2011 et 30 décembre 2014 ont sensiblement réduit le niveau de protection en prévoyant une limitation de l'allocation d'insertion dans le temps et en abaissant la limite d'âge de 30 à 25 ans, sans se fonder pour ce faire sur des motifs avérés d'intérêt général.

La modification de l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 vise à ouvrir aux demandeurs n'ayant pas atteint l'âge de trente ans l'allocation d'insertion (article 2 de la proposition). Les modifications apportées à l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité impliquent l'abrogation des paragraphes 2 à 5 de cet article et des conditions d'âge qui y sont prévues (article 3 de la proposition). En outre, le Roi est investi du pouvoir de modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 que modifie la proposition de loi (article 4 de la proposition).

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Arrêté royal du 28 décembre 2011 'modifiant les articles 27, 36, 36^{ter}, 36^{quater}, 36^{sexies}, 40, 59^{quinquies}, 59^{sexies}, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131^{septies} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

³ Arrêté royal du 30 décembre 2014 'modifiant les articles 36, 59^{bis}, 59^{bis}/1, 63, 64, 71^{bis}, 72, 89^{bis}, 114, 116, 126, 131^{bis}, 153, 154, 155 et 157^{bis} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté'.

⁴ Cass. 5 mars 2018, n° S.16.0033.F; Cass. 14 septembre 2020, n° S.18.0012.F (concernant la conformité avec le principe de *standstill* du régime à modifier par la proposition de loi, inscrit dans l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, combiné avec l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

⁵ En ce qui concerne la conciliation de la limite d'âge inscrite à l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 avec le principe de *standstill* (voir C. trav. Liège, 6 novembre 2018, n° 2017/AN/172, *JTT*, 2019, p. 138; C. trav. Liège, 15 janvier 2019, *JLMB* 2019/20, p. 926; voir également les références dans les développements de la proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2416/1, 5, note de bas de page 4).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. En ce qui concerne la conformité du régime existant avec le principe de *standstill*, la section de législation renvoie aux observations qu'elle a formulées à cet égard dans l'avis conjoint relatif aux dossiers 56.907/1 et 56.908/1 du 19 décembre 2014⁶ concernant, notamment, le régime des allocations d'insertion prévu dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Les auteurs de la proposition de loi entendent revenir au niveau de protection antérieur et plus large qui existait avant les modifications inscrites dans les arrêtés royaux des 28 décembre 2011 et 30 décembre 2014, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de cassation et des cours et tribunaux du travail à laquelle se réfèrent les développements de la proposition de loi. La réglementation proposée peut être tenue pour conforme à la jurisprudence précitée. La section de législation n'a pas été en mesure de vérifier si l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi ne pourrait pas être atteint par une autre réglementation, éventuellement plus appropriée.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. Le début de l'article 2 de la proposition de loi sera rédigé comme suit : « Dans l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 27 janvier 2017, les mots ... ».

Article 4

5. L'article 4 de la proposition de loi prévoit que le Roi peut modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions modifiées par la loi proposée.

Il convient de rappeler que, ce faisant, seule une autorisation formelle est conférée au Roi 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁶ Avis C.E. 56.907/1 et 56.908/1 du 19 décembre 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 décembre 2014 'modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté' et sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 30 décembre 2014 'modifiant les articles 58 et 75ter de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage', obs. 6.