



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.422/16
van 19 februari 2025

avis 77.422/16
du 19 février 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, waarbij voor de werknemers een recht op een tweede kans wordt ingesteld' (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-139/1)

une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et visant à instaurer un droit à la deuxième chance pour les travailleurs salariés' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-139/1)

Op 24 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter 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, waarbij voor de werknemers een recht op een tweede kans wordt ingesteld' (*Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-139/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 6 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 februari 2025.

*

Le 24 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président 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 et visant à instaurer un droit à la deuxième chance pour les travailleurs salariés' (*Doc. parl.*, Chambre, 2024, n° 56-139/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 6 février 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 février 2025.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ zodat een werknemer tijdens zijn loopbaan driemaal vrijwillig ontslag kan nemen zonder het recht op werkloosheidsuitkeringen te verliezen.

Als toekenningsvoorwaarde om uitkeringen te kunnen ontvangen bepaalt artikel 7, § 1^{septies}, eerste lid, 2°, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ onder meer dat de werkloze “onvrijwillig” zonder arbeid en zonder loon moet zijn. Wat wordt verstaan onder “onvrijwillig zonder arbeid en zonder loon” zijn, wordt overeenkomstig artikel 7, § 1^{septies}, derde lid, 1°, van de besluitwet bepaald door de Koning. Artikel 44 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 herhaalt het principe dat de werkloze “wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil” zonder arbeid en zonder loon moet zijn om uitkeringen te kunnen genieten.

Overeenkomstig artikel 51, § 1, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, dat artikel 2 van het wetsvoorstel beoogt te wijzigen, is “het verlaten van een passende dienstbetrekking zonder wettige reden” een omstandigheid afhankelijk van de wil van de werknemer. De artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel wijzigen de artikelen 52^{bis} en 54 van het koninklijk besluit, die voorzien in het geheel of gedeeltelijk verlies van het recht op uitkeringen in geval van werkverlating.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

2. Het voorstel kan inhoudelijk worden beschouwd als de gedeeltelijke¹ samenvoeging van twee wetsvoorstellen die reeds in 2019 en 2020 in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden ingediend.

Het gaat om het wetsvoorstel ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, met het oog op de instelling van het recht op een loopbaandoorstart’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1593/1) enerzijds en het wetsvoorstel ‘waarbij voor de werknemers een recht op een tweede kans wordt ingesteld’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-879/1) anderzijds.

3. Over beide wetsvoorstellen heeft de toenmalige voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers advies gevraagd op 4 mei 2022. Op 15 juni 2022 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over beide voorstellen het gemeenschappelijk advies 71.454/1-71.455/1 uitgebracht.

¹ Het wetsvoorstel bevat geen regeling inzake een beperking in de tijd van de uitkering, noch een regeling om te voorkomen dat de regeling zou worden aangewend om vervroegd uit de arbeidsmarkt te treden.

4. Zoals te lezen valt in dit advies, overigens ook terug te vinden in de parlementaire stukken van de Kamer van volksvertegenwoordigers², wijst de Raad van State op het volgende:

“Op te merken valt dat het wetsvoorstel aldus in het koninklijk besluit van 25 november 1991 een wijziging beoogt door te voeren waarmee op algemene wijze wordt afgeweken van het in artikel 7, § 1^{septies}, eerste lid, 2°, van de besluitwet van 28 december 1944 bepaalde principe dat als toekenningsvoorwaarde om uitkeringen te kunnen ontvangen onder meer geldt dat de werkloze ‘onvrijwillig’ zonder arbeid en zonder loon moet zijn.

De vraag rijst dan ook of het niet verkieslijk is om dienaangaande bepalingen op te nemen in voormelde besluitwet van 28 december 1944 zelf, in de plaats van in het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Daarbij komt dat de Koning in beide wetsvoorstellen tevens wordt gemachtigd om de bij de wet gewijzigde bepalingen te wijzigen, op te heffen of te vervangen.

In dat verband moet eraan worden herinnerd 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.”

5. Daarnaast kan opgemerkt worden dat de samenvoeging van de twee vermelde wetsvoorstellen slordig lijkt te zijn gebeurd, aangezien bij de artikelen 3 en 4 van het voorstel, geen rekening is gehouden met het feit dat het voorstel (net zoals het voorstel nr. 55-879/1, maar in tegenstelling tot het voorstel nr. 55-1593/1) beoogt dat “het verlaten van een dienstbetrekking zonder wettige reden (...) pas na driemaal [wordt] bestraft”.³

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2

6. De wetshistoriek in artikel 2 van het wetsvoorstel moet worden verbeterd, rekening houdende met de wijzigingen die aan artikel 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 werden doorgevoerd sinds het vermelde advies 71.454/1-71.455/1. Dit artikel werd namelijk laatst gewijzigd door het koninklijk besluit van 9 juli 2024 ‘tot wijziging van artikel 51 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering’.

Artikel 3

7. In de huidige tekst van artikel 52bis, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt verwezen naar het begrip “een werkverlating in de zin van artikel 51, § 1, tweede lid, 1°”.

² *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-1593/2 en *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-879/2.

³ *Parl.St.* Kamer 2024, nr. 56-139/1, 7.

Ingevolge de door artikel 2 van het wetsvoorstel voorgestelde wijziging, zal het aldus gaan om situaties waarin een werknemer een passende dienstbetrekking “meer dan driemaal” in de loop van zijn loopbaan verlaat. Gelet hierop heeft het geen zin om bij artikel 3, 2°, van het voorstel de woorden “een werkverlating” te vervangen door de woorden “een werkverlating, meer dan twee keer tijdens zijn loopbaan”. De voorgestelde toevoeging is overbodig.

Artikel 5⁴

8. Met betrekking tot de machtiging aan de Koning waarin artikel 5 van het voorstel voorziet, kan worden verwezen naar hetgeen *sub* 4 in herinnering is gebracht.

*

⁴ In de Nederlandse tekst van het voorstel wordt verkeerdelijk melding gemaakt van “artikel 4”.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', afin qu'un travailleur puisse démissionner volontairement trois fois au cours de sa carrière sans perdre le droit aux allocations de chômage.

L'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' subordonne l'octroi des allocations à la condition, notamment, que le chômeur soit « involontairement » privé de travail et de rémunération. Conformément à l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 3, 1^o, de l'arrêté-loi, le Roi détermine ce qu'il convient d'entendre par « involontairement privé de travail et de rémunération ». L'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 rappelle le principe selon lequel pour pouvoir bénéficier d'allocations, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération « par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Conformément à l'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qu'entend modifier l'article 2 de la proposition de loi, « l'abandon d'un emploi convenable sans motif légitime » constitue une circonstance dépendant de la volonté du travailleur. Les articles 3 et 4 de la proposition de loi modifient les articles 52*bis* et 54 de l'arrêté royal qui prévoient la perte totale ou partielle du droit aux allocations en cas d'abandon d'emploi.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

2. Sur le fond, la proposition peut être considérée comme la compilation partielle ¹ de deux propositions de loi déjà déposées à la Chambre des représentants en 2019 et 2020.

Il s'agit de la proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, visant à introduire un droit au rebond professionnel' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1593/1), d'une part, et de la proposition de loi 'visant à instaurer un droit à la deuxième chance pour les travailleurs salariés' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-879/1), d'autre part.

3. La présidente de la Chambre des représentants de l'époque a sollicité un avis sur les deux propositions de loi le 4 mai 2022. Le 15 juin 2022, le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis commun 71.454/71.455/1 sur les deux propositions.

4. Ainsi qu'on peut le lire dans cet avis, par ailleurs reproduit dans les documents parlementaires de la Chambre des représentants ², le Conseil d'État relève ce qui suit :

¹ La proposition de loi ne limite pas les allocations dans le temps et n'énonce pas de règle visant à éviter que le mécanisme soit utilisé pour quitter prématurément le marché du travail.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-1593/2 et *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-879/2.

« Il convient de noter que la proposition de loi vise ainsi à apporter dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 une modification dérogeant d'une manière générale au principe énoncé à l'article 7, § 1^{er} septies, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, selon lequel l'une des conditions d'octroi pour pouvoir bénéficier de ces allocations est que le chômeur soit 'involontairement' privé de travail et de rémunération.

La question se pose donc de savoir s'il n'est pas préférable d'inscrire des dispositions y afférentes dans l'arrêté-loi précité du 28 décembre 1944 lui-même, plutôt que dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

En outre, les deux propositions de loi habilitent également le Roi à modifier, à abroger ou à remplacer les dispositions modifiées par la loi.

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

5. Par ailleurs, on peut relever que la compilation des deux propositions précitées ne semble pas avoir été effectuée avec soin, les articles 3 et 4 de la proposition ne tenant pas compte du fait que la proposition (tout comme la proposition n° 55-879/1, mais contrairement à la proposition n° 55-1593/1) dispose que « l'abandon d'emploi sans motif légitime n'est sanctionné qu'après trois abandons »³.

Observations par articles

Article 2

6. L'historique de l'article 2 de la proposition de loi doit être corrigé en fonction des modifications apportées à l'article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 depuis l'avis 71.454/1-71.455/1 précité. En effet, ledit article a été modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 9 juillet 2024 'modifiant l'article 51 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

Article 3

7. La version actuelle de l'article 52bis, § 2, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 vise la notion d'« abandon d'emploi au sens de l'article 51, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, ».

³ Doc. parl., Chambre, 2024, n° 56-139/1, p. 7.

À la suite de la modification proposée par l'article 2 de la proposition de loi, il s'agira donc de situations dans lesquelles un travailleur abandonne un emploi convenable « plus de trois fois » au cours de sa carrière. Vu ce qui précède, il est inutile de remplacer les mots « d'un abandon d'emploi » par « d'un abandon d'emploi plus de deux fois au cours de sa carrière » à l'article 3, 2°, de la proposition. L'ajout proposé est superflu.

Article 5⁴

8. En ce qui concerne l'habilitation conférée au Roi par l'article 5 de la proposition, on se reportera à ce qui a été rappelé au point 4.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

⁴ Le texte néerlandais de la proposition mentionne erronément « artikel 4 ».