

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

6 octobre 2021

PROPOSITION DE LOI

**visant à modifier l'arrêté royal
du 25 novembre 1991
portant réglementation du chômage
en vue de supprimer la limitation
des allocations d'insertion
dans le temps pour les bénéficiaires
qui prouvent
une recherche active d'emploi**

(déposée par
Mme Chanelle Bonaventure et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

6 oktober 2021

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit
van 25 november 1991
houdende de werkloosheidsreglementering,
teneinde het recht
op de inschakelingsuitkering niet langer
in de tijd te beperken
voor de rechthebbenden die bewijzen
dat zij actief werk zoeken**

(ingediend door
mevrouw Chanelle Bonaventure c.s.)

RÉSUMÉ

La présente proposition de loi vise à supprimer les limitations de durée et les nouvelles conditions d'accès aux allocations d'insertion apportées au cours de ces dernières années par des modifications relatives à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, afin de répondre au principe de standstill garanti par l'article 23 de la Constitution.

SAMENVATTING

De voorbije jaren werden de inschakelingsuitkeringen beperkt in de tijd en werden nieuwe voorwaarden ingesteld om voor die inschakelingsuitkeringen in aanmerking te komen. Dit wetsvoorstel strekt ertoe daarop terug te komen door het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering te wijzigen en aldus acht te slaan op het in artikel 23 van de Grondwet verankerde standstill-beginsel.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition de loi reprise sous le numéro DOC 54 0784/001¹.

Instaurées au début des années 70 dans le contexte de la crise pétrolière et de l'explosion du chômage, les allocations d'attente, renommées "allocations d'insertion", avaient pour objectif de garantir un minimum vital aux jeunes demandeurs d'emploi confrontés à une pénurie d'emploi sans précédent. Dans les décennies qui suivirent, ce système a ainsi soutenu les jeunes chômeurs dans un contexte de marché de l'emploi de plus en plus précaire. Lors de la 53^e législature, une réforme de ce système a été mise en place "afin de favoriser l'insertion plus rapide sur le marché de l'emploi" (Voir l'accord de gouvernement du 6 décembre 2011, p. 88).

Le gouvernement de cette même législature avait modifié l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en vue, d'une part, d'organiser un suivi et un contrôle renforcé sur les ayants droit (la réalité de leurs efforts est désormais contrôlée tous les six mois) et, d'autre part, de limiter en tout état de cause la durée du soutien octroyé au temps potentiellement nécessaire pour trouver un premier emploi stable, soit par hypothèse trois ans. Pour des raisons sociales, il avait été établi que, pour les bénéficiaires isolés ou chefs de ménage (soit environ la moitié des bénéficiaires), cette limitation à trois ans ne serait pas mise en œuvre par rapport au moment de l'ouverture du droit mais seulement quand ils auraient atteint l'âge de 30 ans, de sorte qu'en pratique, d'une part, la limite correspondait pour eux à une condition d'âge (33 ans) et, d'autre part, les allocations puissent potentiellement leur être octroyées pendant 15 ans (de 18 ans à 33 ans).

Les modalités d'exécution de la mesure prévoyaient par ailleurs que, pour l'ensemble des ayants droit, les périodes antérieures au 1^{er} janvier 2012 étaient neutralisées, de sorte que tous les bénéficiaires disposaient encore, au moment de l'entrée en vigueur de la mesure, d'un délai effectif de trois ans pour trouver un premier emploi stable. Il faut, toutefois, constater que la crise

¹ Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, visant à supprimer la limitation des allocations d'insertion dans le temps pour les bénéficiaires qui prouvent une recherche active d'emploi.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt ten dele de tekst over van wetsvoorstel DOC 54 0784/001¹.

De inschakelingsuitkeringen – oorspronkelijk wachtuitkeringen genoemd – werden in het begin van de jaren 1970 ingevoerd tegen de achtergrond van de oliecrisis en de uit de pan rijzende werkloosheidscijfers. Zij moesten de jonge werkzoekenden die met een ongeziene krapte op de arbeidsmarkt te maken kregen, een bestaansminimum waarborgen. In de daaropvolgende decennia bood dat systeem aldus een vangnet voor jonge werkzoekenden op een arbeidsmarkt met almaar meer onzekere banen. Tijdens de 53^e regeerperiode werd het hervormd "om de snellere inschakeling in de arbeidsmarkt te bevorderen" (zie het regeerakkoord van 6 december 2011, blz. 88).

In dat verband heeft de toenmalige regering het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering gewijzigd. Die ingreep had twee redenen: organisatorisch zorgen voor een nadere follow-up van en een strikter toezicht op de rechthebbenden (voortaan wordt om de zes maanden gecontroleerd of de betrokkenen echt wel inspanningen leveren), en voorts hoe dan ook de periode waarin steun wordt verleend inkorten en die afstemmen op de tijd die nodig wordt geacht om een eerste vaste baan te vinden – er wordt daarbij van uitgegaan dat zulks drie jaar kan duren. Om sociale redenen is bepaald dat voor de rechthebbenden die alleenstaand of gezinshoofd zijn (dat zijn ongeveer de helft van de rechthebbenden), die beperking tot drie jaar niet geldt te rekenen van het ogenblik waarop zij aanspraak maken op de werkloosheidsuitkeringen, maar pas wanneer zij 30 jaar worden. Derhalve gaat de beperking in de praktijk voor hen in op grond van een leeftijdsvereiste (33 jaar), én kan hun eventueel 15 jaar lang een werkloosheidsuitkering worden toegekend (van 18 tot 33 jaar).

Voorts geven de nadere uitvoeringsregels van de maatregelen aan dat voor alle rechthebbenden geen rekening wordt gehouden met de periode vóór 1 januari 2012, zodat alle betrokkenen op het tijdstip dat de maatregel in werking trad, daadwerkelijk over een termijn van drie jaar beschikten om een eerste vaste baan te vinden. Toch kan men niet om de vaststelling

¹ Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde het recht op de inschakelingsuitkering niet langer in de tijd te beperken voor de rechthebbenden die bewijzen dat zij actief werk zoeken.

économique née de la crise financière de 2008 s'est prolongée au-delà de ce qu'avait prévu le gouvernement de cette même législature 53, de sorte que de nombreux bénéficiaires, même ceux ayant fait tous les efforts possibles pendant cette période de trois ans en vue de trouver un emploi stable, n'ont pas pu trouver d'emploi stable dans le délai imparti.

De plus, en 2015, le gouvernement Michel a restreint encore l'accès à ces allocations. L'âge limite pour introduire une première demande d'allocation d'insertion passe de 30 à 25 ans. Étant donné la durée du stage d'insertion (un an), il faut donc avoir terminé ses études avant l'âge de 24 ans pour pouvoir ouvrir ses droits. À cela s'ajoutent de nouvelles conditions liées aux études. Il ne faut plus avoir "terminé" certaines études mais les avoir réussies et donc être titulaire du diplôme requis. Ceci concerne les jeunes de moins de 21 ans. S'ils ne satisfont pas à cette condition, ils devront attendre leur 21^e anniversaire pour introduire une demande (s'ils répondent à l'ensemble des autres conditions).

Entre janvier 2015 et juin 2019, 50 072 personnes ont, par voie de conséquence, été exclues du système, dont 58,4 % de femmes. Ces mesures d'exclusion ont entraîné des conséquences importantes sur les CPAS puisque le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale est passé de 99 114 à 152 287 personnes entre 2012 et 2019, dont une majorité d'hommes et de femmes privés de droits liés au chômage.

À partir de 2015, de nombreux recours en justice sont introduits sur la base d'une violation du principe de *standstill*, garanti par l'article 23 de la Constitution. Celui-ci peut être défini comme étant l'interdiction pour une autorité publique de réduire sensiblement le degré de protection accordé aux administrés concernant les droits visés par l'article 23 de la Constitution (Voir par exemple C. Const., n° 2015-103 du 16 juillet 2015, point 26.2.), sans qu'existent, pour ce faire, des motifs d'intérêt général.

Le principe de *standstill* trouve sa source, au niveau international, dans l'article 12 de la Charte sociale européenne et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En droit belge, si le principe de *standstill* n'est reconnu explicitement par aucun texte légal, tant la doctrine que la jurisprudence ont déduit son existence de l'article 23 de la Constitution qui consacre notamment le droit à la sécurité sociale.

heer dat de economische crisis ingevolge de financiële crisis van 2008 langer duurt dan wat de regering tijdens diezelfde 53^{ste} regeerperiode had ingeschat. Als gevolg daarvan zijn veel rechthebbenden, zelfs zij die tijdens die periode van drie jaar alle mogelijke inspanningen hebben geleverd om een vaste baan te vinden, daar toch niet tijdig in zijn geslaagd.

Bovendien heeft de regering-Michel in 2015 de voorwaarden om voor die uitkeringen in aanmerking te komen nog aangescherpt. De leeftijdsgrens om voor het eerst een inschakelingsuitkering te kunnen aanvragen, werd verlaagd van 30 naar 25 jaar. Aangezien de beroepsinschakelingstijd een jaar bedraagt, moet men zijn studies dus vóór de leeftijd van 24 jaar hebben beëindigd om op die uitkering aanspraak te kunnen maken. Tevens werden nieuwe voorwaarden opgelegd met betrekking tot die studies. Voor sommige studies volstaat het niet langer ze te hebben "beëindigd", maar moet de betrokkene daadwerkelijk zijn afgestudeerd en dus over het vereiste diploma beschikken. Het gaat in dezen om jongeren van minder dan 21 jaar. Als zij niet aan die voorwaarde voldoen, kunnen zij pas op hun eenentwintigste een aanvraag indienen (mits ze aan alle andere voorwaarden voldoen).

Op die manier zijn van januari 2015 tot juni 2019 50 072 personen, van wie 58,4 % vrouwen, van de regeling verstoken gebleven. Die uitsluitingsmaatregelen hebben ingrijpende gevolgen gehad voor de OCMW's, aangezien het aantal leefloongerechtigden van 2012 tot 2019 gestegen is van 99 114 naar 152 287 personen; in de meeste gevallen betreft het mannen en vrouwen die geen recht hadden op de werkloosheidsregelingen.

Sinds 2015 zijn al heel wat rechtsvorderingen ingesteld op grond van de schending van het *standstill*-beginsel dat in artikel 23 van de Grondwet is verankerd. Dat beginsel kan worden omschreven als het verbod voor een overheid om het beschermingsniveau dat de burgers wordt geboden met betrekking tot de bij artikel 23 van de Grondwet beoogde rechten fors in te perken, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang (zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, arrest nr. 103/2015 van 16 juli 2015, punt B.26.2).

Op internationaal vlak vindt het *standstill*-beginsel zijn oorsprong in artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest en in het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. In het Belgisch recht wordt het *standstill*-beginsel weliswaar in geen enkele wettekst expliciet vermeld, maar zowel in de rechtsleer als in de rechtspraak wordt het bestaan ervan afgeleid uit artikel 23 van de Grondwet, dat onder meer het recht op sociale zekerheid verankert.

Parmi la jurisprudence stable sur laquelle on peut aujourd'hui s'appuyer, la Cour de cassation a rendu un arrêt (14 septembre 2020, n° S.18 0012.F) à propos du contrôle que les juridictions du travail doivent exercer sur la conformité à l'article 23 de la Constitution (qui consacre une obligation de *standstill*) d'une réglementation opérant un recul sensible d'un droit à la sécurité sociale ou à l'aide sociale.

Cet arrêt, en cassant la décision attaquée (Cour du travail de Liège, division de Liège, R.G. 2016/AL/358), permet à la Cour de cassation d'énoncer très clairement les principes qui s'appliquent au contrôle que les juridictions du travail doivent exercer sur le respect de l'article 23 de la Constitution et du principe de *standstill* qu'il consacre par les auteurs d'actes réglementaires dans les différentes branches de la sécurité sociale et de l'aide sociale².

C'est dans ce contexte que, dans son jugement du 18 mars 2021 (R.G. 2016/3168/A), le tribunal du travail de Liège donnait également raison aux plaignants qui contestaient leur exclusion des allocations d'insertion et que l'ONEM a décidé de ne pas faire appel, décision dont la finalité est reprise par la présente proposition de loi afin d'assurer à tous l'égalité devant la loi en abandonnant la logique de limitation automatique du droit.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cet article supprime la limitation du droit aux allocations d'insertion à 36 mois.

Art. 3

Cet article supprime la limite d'âge de 25 ans pour introduire une demande d'allocation d'insertion ainsi

Thans is ter zake consequente rechtspraak voorhanden. Zo heeft het Hof van Cassatie een arrest gewezen (14 september 2020, nr. S.18 0012.F) waaruit blijkt dat de arbeidsgerechten erop moeten toezien dat regelgeving die een recht op sociale zekerheid of op sociale bijstand aanzienlijk inperkt, overeenstemt met artikel 23 van de Grondwet (dat een *standstill*-verplichting inhoudt).

Met dit arrest waarin de bestreden beslissing (Arbeidshof van Luik, afdeling Luik, R.G. 2016/AL/358) wordt verbroken, legt het Hof van Cassatie heel duidelijk de beginselen vast die van toepassing zijn op het toezicht dat de arbeidsgerechten moeten uitoefenen op de inachtneming van artikel 23 van de Grondwet en van het erin vervatte *standstill*-beginsel door de stellers van regelgeving in de verschillende takken van de sociale zekerheid en de sociale bijstand².

In die context heeft de arbeidsrechtbank te Luik in zijn vonnis van 18 maart 2021 (R.G. 2016/3168/A) de eisende partijen, die hun uitsluiting van de inschakelingsuitkering aanvochten, eveneens in het gelijk gesteld, en heeft de RVA beslist daar niet tegen in beroep te gaan. De finaliteit van die beslissing werd in dit wetsvoorstel overgenomen, teneinde ieders gelijkheid voor de wet te waarborgen door afstand te doen van de logica van de automatische inperking van het recht.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Dit artikel beoogt de beperking van het recht op de inschakelingsuitkering tot 36 maanden af te schaffen.

Art. 3

Dit artikel beoogt de afschaffing van de leeftijdsgrens van 25 jaar om een inschakelingsuitkering aan te vragen,

² Voy. "Obligation de *standstill* et réglementation chômage: un arrêt de principe rendu par la Cour de cassation, Commentaire de Cass., 14 septembre 2020, n° S.18 0012.F", Terra Laboris, Centre de recherche en droit social, 12 février 2021.

² Zie *Obligation de standstill et réglementation chômage: un arrêt de principe rendu par la Cour de cassation*, commentaar Cass., 14 september 2020, nr. S.18 0012.F, Terra Laboris, *Centre de recherche en droit social*, 12 februari 2021.

que l'obligation de réussir ses études secondaires pour les jeunes de moins de 21 ans.

Chanelle BONAVENTURE (PS)
Anja VANROBAEYS (Vooruit)
Sophie THÉMONT (PS)
Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Melissa HANUS (PS)
Patrick PRÉVOT (PS)
Khalil AOUASTI (PS)
Leslie LEONI (PS)
Christophe LACROIX (PS)
Ahmed LAAOUEJ (PS)

alsook voor jongeren van minder dan 21 jaar de verplichting in te trekken dat zij over een diploma middelbaar onderwijs moeten beschikken.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 14 juillet 2021, les paragraphes 2 à 5 sont abrogés.

Art. 3

Dans l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 14 juillet 2021, les modifications suivantes sont apportées:

- 1) le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, est abrogé;
- 2) le paragraphe 1^{er}/1 est abrogé.

Art. 4

Le Roi peut modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions modifiées par les articles 2 et 3 de la présente loi.

15 septembre 2021

Chanelle BONAVENTURE (PS)
Anja VANROBAEYS (Vooruit)
Sophie THÉMONT (PS)
Jean-Marc DELIZÉE (PS)
Melissa HANUS (PS)
Patrick PRÉVOT (PS)
Khalil AOUASTI (PS)
Leslie LEONI (PS)
Christophe LACROIX (PS)
Ahmed LAAOUEJ (PS)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 juli 2021, worden de paragrafen 2 tot 5 opgeheven.

Art. 3

In artikel 36 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, het laatst gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 juli 2021, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1) paragraaf 1, eerste lid, 5^o, wordt opgeheven;
- 2) paragraaf 1/1 wordt opgeheven.

Art. 4

De Koning kan de bij de artikelen 2 en 3 van deze wet gewijzigde bepalingen wijzigen, aanvullen, opheffen of vervangen.

15 september 2021