

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 juni 2001

WETSVOORSTEL

**tot opheffing van de artikelen 80 tot 88 van
het koninklijk besluit van 25 november 1991
houdende de werkloosheidsreglementering**

(ingediend door de heer Jean-Jacques Viseur)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 juin 2001

PROPOSITION DE LOI

**visant à abroger les articles 80 à 88
de l'arrêté royal du 25 novembre 1991
portant réglementation du chômage**

(déposée par M. Jean-Jacques Viseur)

SAMENVATTING

De artikelen 80 tot 88 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering regelen de definitieve of tijdelijke schorsing, van langdurig werklozen jonger dan 50 jaar die aanspraak maken op een recht op uitkeringen als samenwonende. Die regeling is strijdig met het verzekeringbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Belgische werkloosheidsverzekering. Bovendien doet voormelde regeling een hele rist problemen rijzen (vormen van discriminatie tussen gehuwden en samenwonenden, nadelige uitwerking vooral voor vrouwen, onmogelijkheid voor de gewezen werkloze om in een aantal wedertewerkingstellingprogramma's te kunnen stappen enzovoort). Wat voorafgaat rechtvaardigt volgens de indiener de opheffing van voormelde artikelen 80 en 88.

RÉSUMÉ

Les articles 80 à 88 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage organisent la suspension, définitive ou temporaire, de chômeurs de longue durée âgés de moins de 50 ans pouvant prétendre aux allocations en tant que cohabitant. Ce système est contraire au principe de l'assurance qui sous-tend le système belge de l'assurance-chômage. Il crée en outre toute une série de problèmes (discriminations entre couples mariés et cohabitants, les femmes sont particulièrement touchées, impossibilité pour l'ex-chômeur de bénéficier de certains programmes de remise au travail, etc.) qui aux yeux de l'auteur justifient l'abrogation des articles 80 à 88 précités.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Publications officielles éditées par la Chambre des représentants		Commandes :	
Bestellingen :		Place de la Nation 2	
Natieplein 2		1008 Bruxelles	
1008 Brussel		Tél. : 02/ 549 81 60	
Tel. : 02/ 549 81 60		Fax : 02/549 82 74	
Fax : 02/549 82 74		www.laChambre.be	
www.deKamer.be		e-mail : aff.generales@laChambre.be	
e-mail : alg.zaken@deKamer.be			

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De artikelen 80 tot 88 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering strekken in hoofdzaak tot de definitieve of tijdelijke schorsing van langdurig werklozen jonger dan 50 jaar, die aanspraak kunnen maken op uitkeringen als samenwonende die zich in de derde uitkeringsperiode (forfaitaire uitkering)¹ bevindt.

Oorspronkelijk voorzag de werkloosheidswetgeving voor de uitkering van de werknemer die, als gevolg van omstandigheden buiten zijn wil, geen werk en geen inkomen meer heeft, niet in enig plafond: artikel 143 van het koninklijk besluit van december 1963 bepaalt immers alleen dat de werkloze van wie de werkloosheid abnormaal lang duurt, kan worden uitgesloten.

De werkloosheidsverzekering was toen nog beperkt in de tijd. Men mocht alleen onvrijwillig werkloos worden. Voor de werkloze betekende dat al wel dat hij verplicht was een persoonlijk initiatief te nemen om op zoek te gaan naar werk.

Pas na de wijzigingen die het koninklijk besluit van 30 december 1986 in voormeld artikel aanbracht, werd voor het eerst de mogelijkheid ingevoerd om, in bepaalde situaties, de werkloosheidsuitkeringen te beperken in de tijd. Dat kwam neer op een aantasting van het «verzekeringsprincipe» van de werkloosheidsverzekering.

Sindsdien wordt dat beginsel permanent geschonden: de RVA hoeft niet langer een bewijs van het abnormale karakter van de werkloosheid te leveren, maar kan de werkloze die reeds langer werkloos is dan de reglementair daartoe vastgestelde duur, automatisch uitsluiten. Het komt dan de werkloze toe aan te tonen dat hem geen verantwoordelijkheid treft voor zijn werkloosheid, en aldus het onvrijwillige karakter daarvan te staven.

Ook de toepassingswijze van het koninklijk besluit is op diverse punten gewijzigd, waarbij het inzonderheid de bedoeling was de termijnen te verminderen die vereist waren om de maatregel daadwerkelijk toe te passen. Zo hebben de termijnen voortvloeiend uit het koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit

¹ Die maatregel is niet van toepassing op de samenwonende die een beroepsverleden van 20 jaar als loontrekkende kan aantonen en op voorwaarde dat hij in de tweede uitkeringsperiode het percentage van 35% niet overschrijdt.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les articles 80 à 88 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage visent, pour l'essentiel, la suspension, définitive ou temporaire, de chômeurs de longue durée âgés de moins de 50 ans pouvant prétendre aux allocations en tant que cohabitant se trouvant dans la troisième période d'indemnisation (indemnisation au forfait)¹.

A l'origine, la législation sur le chômage ne prévoyait pas de limite à l'indemnisation du travailleur privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 prévoyant uniquement que pouvait être exclu le chômeur dont le chômage se prolongeait anormalement.

L'indemnisation par l'assurance chômage était alors illimitée dans le temps. Le chômage devait rester involontaire, ce qui, dans le chef du chômeur, impliquait déjà l'obligation de rechercher du travail par une activité personnelle.

Ce n'est, en fait, que suite aux modifications apportées audit article par l'arrêté royal du 30 décembre 1986 que fut introduite pour la première fois la possibilité, dans certaines situations, de limiter dans le temps les allocations de chômage. Il s'agissait là d'une atteinte au principe « assurantiel » de l'assurance chômage.

Cette atteinte est depuis lors constante : l'ONEM n'a plus à faire la preuve du caractère anormal du chômage mais peut automatiquement exclure le chômeur dont le chômage atteint la durée réglementairement prévue, à charge pour ce dernier d'établir qu'il n'est pas responsable de la durée de son chômage et donc d'établir ainsi le caractère involontaire de son chômage.

Les conditions de son application ont, elles aussi, connu maints aménagements, visant particulièrement à réduire les délais permettant l'application effective de la mesure. Ainsi, ceux résultant de l'arrêté royal du 22 novembre 1995 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans

¹ Cette mesure n'est pas applicable au cohabitant ayant 20 ans de passé professionnel dans la mesure où celui-ci reste dans la deuxième période d'indemnisation à 35 %.

van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid, er inzonderheid toe geleid dat de duur die de werkloosheid moet bereiken vooraleer als «langdurig» te worden beschouwd, op 1 januari 1996, werd gelijkgesteld met het dubbele van de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur vermenigvuldigd met 1,5 en dat die duur schommelt al naar gelang van de leeftijd en het geslacht van de werkloze.

Punten van kritiek op artikel 80 en volgende

1° afgezien van objectieve criteria zoals de verhouding van de persoonlijke tot de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur, of het netto gezinsinkomen op jaarbasis, kan de uitsluiting van de werkloze worden uitgesproken zo hij geen uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen heeft verricht om werk te vinden². Die uitsluitingsgrond kan op diverse wijzen worden geïnterpreteerd en hangt af van de invulling die de werkloosheidsinspectie daaraan geeft;

2° de «verzekeringslogica» van de werkloosheidsuitkeringsregeling wordt onderuit gehaald door de verwijzing naar het gezinsinkomen. De aldus opgezette regeling steunt op het begrip «bestaansminimumbehoeften» en op de invulling daarvan op grond van de reglementaire categorieën van gezinshoofd, alleenstaande en samenwonende, wat uiteraard bepaalde gevolgen sorteert;

3° de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen voor gezinshoofden en alleenstaanden steunt bijgevolg op een verzekeringsstelsel (het grondbeginsel van onze sociale zekerheid), terwijl de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen voor samenwonenden steunt op het begrip bestaansminimumbehoeften, dat kenmerkend is voor de residuaire sociale-zekerheidsstelsels (zoals de sociale bijstand die een onderzoek naar het inkomen onderstelt);

4° de artikelen 80 en volgende treffen meer in het bijzonder de vrouwen (in 1998 hadden 11.293 schorsingen op een totaal van 14.945 voor abnormaal langdurige werkloosheid betrekking op vrouwen en slechts 3.652 op mannen³; voormelde artikelen leiden dus tot een andersoortige behandeling van diverse categorieën werklozen ;

le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi qui ont notamment eu pour effet que la durée que doit atteindre le chômage pour que celui-ci soit considéré comme étant de longue durée est devenue, au 1^{er} janvier 1996, égale à la durée moyenne régionale du chômage, multipliée par 1,5, et varie en fonction de l'âge et du sexe du chômeur.

Critiques des articles 80 et suivants

1° indépendamment de critères objectifs, tels que la durée du chômage personnel par rapport à la durée moyenne régionale du chômage ou le montant des revenus annuels nets du ménage, l'exclusion du chômeur peut être prononcée s'il n'a pas accompli des efforts exceptionnels et continus en vue de retrouver du travail². Ce motif d'exclusion peut faire l'objet d'interprétations divergentes selon l'appréciation donnée par l'inspection du chômage ;

2° la logique « assurantielle » du système d'allocation de chômage est pervertie par la référence aux revenus du ménage. Le mécanisme mis en place repose ainsi sur la notion de « besoins d'existence » et l'identification de ceux-ci aux catégories réglementaires de chef de ménage, d'isolé et de cohabitant, ce qui ne va évidemment pas sans conséquences ;

3° l'octroi des allocations de chômage pour les chefs de ménage et les isolés repose sur un système d'assurance (principe à la base de notre sécurité sociale), tandis que l'octroi des allocations de chômage pour les cohabitants repose sur la notion de « besoins d'existence » propre aux régimes résiduaire de sécurité sociale (telle l'aide sociale qui suppose une enquête sur les ressources) ;

4° les articles 80 et suivants touchent particulièrement les femmes (en 1998, sur 14.945 suspensions pour durée de chômage anormalement longue, on comptait 11.293 femmes pour seulement 3.652 hommes)³ et créent, de fait, une différence de traitement par rapport aux autres catégories de chômeurs ;

² Artikel 82, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

³ Bron: RVA.

² Article 82, § 2, 1°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

³ Source : ONEM.

5° de schorsing wegens langdurige werkloosheid leidt tevens tot de onmogelijkheid, voor de gewezen werkloze, om in een aantal herinschakelingsprogramma's te stappen. Voor ons gaat het daarbij om een onrechtvaardige straf;

6° gelet op het bestaande verschil tussen de situatie van de samenwonenden, van wie men « uitzonderlijke en ononderbroken » inspanningen verwacht om zich opnieuw op de arbeidsmarkt te integreren en die van de overige werklozen ten opzichte van wie die vereiste tot integratie veel minder scherp is⁴, kunnen voormelde artikelen tevens als discriminerend worden aangemerkt;

7° de wet van 6 december 2000 tot wijziging van artikel 23 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel ten slotte beperkt de controle op samenwonenden. Zulks leidt tot een ernstige discriminatie van gehuwden. Het lijkt dus billijk de artikelen 80 tot 88 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 op te heffen.

5° la suspension pour chômage de longue durée entraîne également l'impossibilité pour l'ex-chômeur de bénéficier de certains programmes de remise au travail. Il s'agit là, pour nous, d'une sanction injuste ;

6° ces articles peuvent également être considérés comme source de discrimination vu le contraste existant entre la situation des cohabitants, dont on attend des efforts « exceptionnels et continus » de reclassement et celle des autres chômeurs vis-à-vis desquels, l'exigence de reclassement est beaucoup moins forte⁴ ;

7° enfin, la loi du 6 décembre 2000 modifiant l'article 23 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier limite le contrôle à l'égard des cohabitants. Cela crée une forte discrimination à l'égard des personnes mariées. Il paraît donc équitable de supprimer les articles 80 à 88 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

Jean-Jacques VISEUR (PSC)

⁴ Palsterman P. « *Réflexions sur la discrimination, la raison, la déraison et le gouvernement des juges* », Chron. D.S., 1994, blz. 441.

⁴ Palsterman P. « *Réflexions sur la discrimination, la raison, la déraison et le gouvernement des juges* », Chron. D.S., 1994, p. 441.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, worden de artikelen 80 tot 88 opgeheven.

23 mei 2001

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les articles 80 à 88 sont abrogés.

23 mai 2001

Jean-Jacques VISEUR (PSC)