

**BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

25 september 2026

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van het koninklijk besluit  
van 25 november 1991 houdende de  
werkloosheidsreglementering, teneinde  
het werk als zelfstandige en als ambtenaar  
in statutair dienstverband in aanmerking  
te nemen bij de berekening van het  
beroepsverleden waarover 55-plussers moeten  
beschikken om niet te worden uitgesloten van  
de werkloosheidsuitkering**

**Advies van de Raad van State  
Nr. 79.712/1/V van 22 september 2026**

---

*Zie:*Doc 56 **1615/ (2025/2026)**:

001: Wetsvoorstel van mevrouw Thémont c.s.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE**

25 septembre 2026

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant l'arrêté royal  
du 25 novembre 1991 portant  
réglementation du chômage,  
afin d'inclure le travail indépendant  
et statutaire dans le calcul du passé  
professionnel suffisant permettant  
aux plus de 55 ans  
d'échapper à l'exclusion  
du chômage**

**Avis du Conseil d'État  
N° 79.712/1/V du 22 septembre 2026**

---

*Voir:*Doc 56 **1615/ (2025/2026)**:

001: Proposition de Mme Thémont et consorts.

04462

|             |                                                                           |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------|
| N-VA        | : Nieuw-Vlaamse Alliantie                                                 |
| VB          | : Vlaams Belang                                                           |
| MR          | : Mouvement Réformateur                                                   |
| PS          | : Parti Socialiste                                                        |
| PVDA-PTB    | : Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique          |
| Les Engagés | : Les Engagés                                                             |
| Vooruit     | : Vooruit                                                                 |
| cd&v        | : Christen-Democratisch en Vlaams                                         |
| Ecolo-Groen | : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| Anders.     | : Anders.                                                                 |
| DéFI        | : Démocrate Fédéraliste Indépendant                                       |
| ONAFH/INDÉP | : Onafhankelijk-Indépendant                                               |

| Afkorting bij de nummering van de publicaties: |                                                                                                                                            | Abréviations dans la numérotation des publications: |                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 56 0000/000                                | Parlementair document van de 56 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer                                                   | DOC 56 0000/000                                     | Document de la 56 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi                                                                |
| QRVA                                           | Schriftelijke Vragen en Antwoorden                                                                                                         | QRVA                                                | Questions et Réponses écrites                                                                                                                         |
| CRIV                                           | Voorlopige versie van het Integraal Verslag                                                                                                | CRIV                                                | Version provisoire du Compte Rendu Intégral                                                                                                           |
| CRABV                                          | Beknopt Verslag                                                                                                                            | CRABV                                               | Compte Rendu Analytique                                                                                                                               |
| CRIV                                           | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen) | CRIV                                                | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) |
| PLEN                                           | Plenum                                                                                                                                     | PLEN                                                | Séance plénière                                                                                                                                       |
| COM                                            | Commissievergadering                                                                                                                       | COM                                                 | Réunion de commission                                                                                                                                 |
| MOT                                            | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)                                                                                | MOT                                                 | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)                                                                                       |

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**  
**NR. 79.712/1/V VAN 22 SEPTEMBER 2026**

Op 3 juli 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 19 augustus 2026,<sup>\*</sup> een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde het werk als zelfstandige en als ambtenaar in statutair dienstverband in aanmerking te nemen bij de berekening van het beroepsverleden waarover 55-plussers moeten beschikken om niet te worden uitgesloten van de werkloosheidsuitkering' (*Parl.St. Kamer 2025-26, nr. 56-1615/1*).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 september 2026.

\*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel wijzigt artikel 114, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering'. Deze bepaling heeft betrekking op het minimale beroepsverleden dat aangetoond dient te worden opdat het recht op werkloosheidsuitkeringen van werknemers die de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt niet in de tijd beperkt wordt. De wijziging strekt ertoe om periodes van beroepsactiviteit als zelfstandige in hoofdberoep en als ambtenaar in statutair dienstverband ook mee te tellen voor de vervulling van deze beroepsverledenvereiste.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

2. Luidens de memorie van toelichting bij de programmawet van 18 juli 2025, houdt de keuze voor de leeftijd van 55 jaar als drempel voor de uitzonderingsregeling inzake de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd verband met de verlaagde werkzaamheid (lees: verlaagde kansen op tewerkstelling) van 55-plussers, terwijl de drempelvoorwaarde inzake het

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**  
**N° 79.712/1/V DU 22 SEPTEMBRE 2026**

Le 3 juillet 2026, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 19 août 2026<sup>\*\*</sup>, sur une proposition de loi 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, afin d'inclure le travail indépendant et statutaire dans le calcul du passé professionnel suffisant permettant aux plus de 55 ans d'échapper à l'exclusion du chômage' (*Doc. parl., Chambre, 2025-2026, n° 56-1615/1*).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 3 septembre 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Koen MUYLLE et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur.

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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 septembre 2026.

\*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis modifie l'article 114, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Cette disposition porte sur le passé professionnel minimal qui doit être établi pour que le droit aux allocations de chômage des travailleurs ayant atteint l'âge de 55 ans ne soit pas limité dans le temps. La modification vise aussi à inclure des périodes d'activité professionnelle en tant qu'indépendant à titre principal et en tant que fonctionnaire statutaire pour qu'il soit satisfait à cette exigence en matière de passé professionnel.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

2. Selon l'exposé des motifs de la loi-programme du 18 juillet 2025, le choix de l'âge de 55 ans comme seuil du régime d'exception en matière de limitation des allocations de chômage dans le temps est lié à la baisse de l'activité professionnelle (lire: les moindres opportunités d'emploi) des personnes de plus de 55 ans, tandis que la condition seuil relative à la

\*\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

beroepsverleden een vertaling van het verzekeringsprincipe vormt (ter beloning van het feit dat de betrokken werknemers reeds gedurende een bijzonder ruime periode hebben bijgedragen aan de financiering van de sociale zekerheid).<sup>1</sup>

Aangezien de werkloosheidsregeling gefinancierd wordt door sociale bijdragen betaald in het werknemersstelsel van de sociale zekerheid, is het, vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel en in het licht van het verzekeringsbeginsel, redelijk verantwoord om voor de vervulling van de beroepsverledenvereiste enkel rekening te houden met het beroepsverleden als werknemer. Tegelijkertijd behoort het eveneens tot de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever in sociaaleconomische aangelegenheden om – zoals het geval is in het voorliggende wetsvoorstel – voor een ruimere invulling van het verzekeringsbeginsel te opteren, waarbij ook rekening gehouden wordt met het beroepsverleden als zelfstandige in hoofdberoep<sup>2</sup> of als statutair ambtenaar, in het kader waarvan ook bijgedragen werd aan de sociale zekerheid.

3. Waar het beroepsverleden als werknemer thans berekend wordt aan de hand van gewerkte (of gelijkgestelde) dagen,<sup>3</sup> spreekt het wetsvoorstel van “gewerkte periodes als zelfstandige in hoofdberoep” en “periodes als ambtenaar in statutair dienstverband”. Wanneer een persoon tijdens een periode van beroepsactiviteit als zelfstandige of als ambtenaar ook als werknemer werkt, zullen bepaalde dagen daardoor dubbel geteld worden voor de vervulling van de beroepsverledenvereiste: als gewerkte dag als werknemer en als dag behorend tot een periode van beroepsactiviteit als zelfstandige of ambtenaar. De vraag rijst of dit wel degelijk de bedoeling is van de indieners van het wetsvoorstel en, zo ja, of er een redelijke verantwoording voorhanden is vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel voor het hieruit voortvloeiende verschil in behandeling van personen met uitsluitend een beroepsverleden als werknemer ten aanzien van wie gewerkte (of gelijkgestelde) dagen slechts één keer meegeteld worden. Het wetsvoorstel dient op dit punt aan een nieuw onderzoek te worden onderworpen.

4. De wetshistoriek van de te wijzigen bepaling dient correct te worden weergegeven: artikel 114, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 werd “vervangen bij de wet van 18 juli 2025” (in plaats van “laatstelijk gewijzigd bij de wet van 22 maart 2026”<sup>4</sup>).

carrière professionnelle traduit le principe d'assurance (pour récompenser le fait que les travailleurs concernés ont contribué pendant une période particulièrement large au financement de la sécurité sociale)<sup>1</sup>.

Dès lors que le régime du chômage est financé par des cotisations sociales payées dans le cadre du système de la sécurité sociale des travailleurs salariés, il est, du point de vue du principe d'égalité et au regard du principe d'assurance, raisonnablement justifié, pour qu'il soit satisfait à l'exigence en matière de passé professionnel, de ne tenir compte que du passé professionnel en tant que travailleur salarié. Parallèlement, il relève également du pouvoir d'appréciation étendu du législateur dans les matières socio-économiques d'opter – comme tel est le cas dans la proposition de loi à l'examen – pour une interprétation plus large du principe d'assurance en tenant compte aussi du passé professionnel en tant qu'indépendant à titre principal<sup>2</sup> ou en tant que fonctionnaire statutaire, dans le cadre duquel des cotisations ont aussi été versées à la sécurité sociale.

3. Alors que le passé professionnel en tant que travailleur salarié est actuellement calculé sur la base de journées de travail (ou assimilées)<sup>3</sup>, la proposition de loi fait état de “périodes d'activité en tant qu'indépendant à titre principal” et de “périodes de service accomplies en tant que fonctionnaire statutaire”. Lorsque, pendant une période d'activité professionnelle en tant qu'indépendant ou en tant que fonctionnaire, une personne travaille aussi en tant que travailleur salarié, certaines journées seront de ce fait comptées deux fois dans le cadre de l'exigence en matière de passé professionnel: comme journée de travail en tant que travailleur salarié et comme journée faisant partie d'une période d'activité professionnelle en tant qu'indépendant ou en tant que fonctionnaire. La question se pose de savoir si telle est bien l'intention des auteurs de la proposition de loi et, dans l'affirmative, s'il existe une justification raisonnable du point de vue du principe d'égalité à la différence de traitement qui en découle pour les personnes ayant un passé professionnel exclusivement en tant que travailleurs salariés, dont les journées travaillées (ou assimilées) ne peuvent être comptabilisées qu'une seule fois. La proposition de loi doit être réexaminée sur ce point.

4. L'historique de la disposition à modifier doit être reproduit correctement: l'article 114, § 2, de l'arrêté du 25 novembre 1991 a ainsi été “remplacé par la loi du 18 juillet 2025” (et non “modifié en dernier lieu par la loi du 22 mars 2026”<sup>4</sup>).

<sup>1</sup> *Parl. St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1, 74-75.

<sup>2</sup> Zelfstandigen in bijberoep oefenen daarentegen “gewoonlijk en hoofzakelijk een andere beroepsbezigheid” uit (zie artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’) op grond waarvan zij de beroepsverledenvereiste kunnen vervullen, wat hun uitsluiting kan rechtvaardigen.

<sup>3</sup> Artikel 70, § 2, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ‘houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering’.

<sup>4</sup> Hierbij werd immers enkel § 5 van artikel 114 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 gewijzigd.

<sup>1</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-909/1, pp. 74-75.

<sup>2</sup> Les indépendants à titre complémentaire exercent par contre “habituellement et en ordre principal une autre activité professionnelle” (voir l'article 12, § 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 ‘organisant le statut social des travailleurs indépendants’) qui leur permet de satisfaire à l'exigence en matière de passé professionnel, ce qui peut justifier leur exclusion.

<sup>3</sup> Article 70, § 2, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 ‘portant les modalités d'application de la réglementation du chômage’.

<sup>4</sup> À cet égard, seul le § 5 de l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a en effet été modifié.

Artikel 3

5. Artikel 3 van het wetsvoorstel bepaalt dat de Koning de bij de aan te nemen wet gewijzigde bepalingen kan wijzigen, aanvullen, vervangen of opheffen.

Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan “de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel” toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen. Een van die rechten is het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet vermelde recht op sociale zekerheid waaronder het recht op een werkloosheidsuitkering ressorteert. Wanneer hij delegaties aan de uitvoerende macht verleent die betrekking hebben op aangelegenheden die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden, dient de wetgever deze af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.<sup>5</sup>

De duurtijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen, waarop artikel 2 van het wetsvoorstel betrekking heeft, betreft de reikwijdte van het recht op een werkloosheidsuitkering en dient bijgevolg door de wetgever zelf te worden geregeld. Onder meer omwille van artikel 23 van de Grondwet koos de wetgever er overigens voor om bij de programmawet van 18 juli 2025 de hervorming van de werkloosheidsregeling door te voeren, en niet langer de werkloosheidsverzekering bijna uitsluitend bij koninklijk besluit te laten regelen.<sup>6</sup>

De in artikel 3 van het wetsvoorstel opgenomen machtiging dient bijgevolg te worden geschrapt.

*De griffier,*

Wim GEURTS

*De voorzitter,*

Wouter PAS

Article 3

5. L'article 3 de la proposition de loi dispose que le Roi peut modifier, compléter, remplacer ou abroger les dispositions modifiées par la loi à adopter.

En vertu de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il revient à “la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134” de garantir les droits économiques, sociaux et culturels et de déterminer les conditions de leur exercice. L'un de ces droits est le droit à la sécurité sociale, mentionné à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, dont relève le droit aux allocations de chômage. Lorsqu'il accorde au pouvoir exécutif des délégations qui concernent des matières réservées au législateur par l'article 23 de la Constitution, le législateur doit les encadrer en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants: la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution<sup>5</sup>.

La durée du droit aux allocations de chômage, qui fait l'objet de l'article 2 de la proposition de loi, concerne la portée du droit à une allocation de chômage et doit par conséquent être réglée par le législateur lui-même. En raison notamment de l'article 23 de la Constitution, le législateur a au demeurant choisi de mettre en œuvre la réforme du régime du chômage prévue par la loi-programme du 18 juillet 2025, et de ne plus laisser régler l'assurance-chômage quasi exclusivement par arrêté royal<sup>6</sup>.

L'habilitation inscrite à l'article 3 de la proposition de loi doit par conséquent être supprimée.

*Le greffier,*

Wim GEURTS

*Le président,*

Wouter PAS

<sup>5</sup> Adv.RvS 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 april 2019 'betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', *Parl. St. Br.Parl.* 2018-19, nr. A-813/1.

<sup>6</sup> Zie ook adv.RvS 77.696/2-3-16-VR van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 18 juli 2025, *Parl. St. Kamer* 2024-25, nr. 56-909/1, 380-382.

<sup>5</sup> Avis C.E. 63.964/4/VR du 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap.*, 2018-2019, n° A-813/1.

<sup>6</sup> Voir aussi l'avis C.E. 77.696/2-3-16-VR du 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, *Doc. parl., Chambre*, 2024-2025, n° 56-909/1, pp. 380 à 382.