

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

26 octobre 2010

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre
1944 concernant la sécurité sociale
des travailleurs en vue de prémunir
le chômeur contre une sanction arbitraire**

(déposée par Mme Zoé Genot et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

26 oktober 2010

WETSVOORSTEL

**ot wijziging van artikel 7 van de besluitwet
van 28 december 1944 betreffende
de maatschappelijke zekerheid der arbeiders,
teneinde de werkloze te beschermen
tegen een willekeurige sanctie**

(ingediend door mevrouw Zoé Genot c.s.)

RÉSUMÉ

Le droit à la sécurité sociale fait partie des droits fondamentaux des individus. Il importe donc de garantir les personnes contre toute atteinte arbitraire à ce droit.

L'auteur propose dès lors de prémunir le chômeur contre toute appréciation arbitraire par l'Office national de l'emploi de sa disponibilité sur le marché du travail ou de ses efforts de recherche d'emploi, notamment en donnant force de loi au principe selon lequel il ne peut y avoir de sanction si le chômeur n'a pas au préalable refusé un emploi de qualité.

SAMENVATTING

Het recht op sociale zekerheid maakt deel uit van de fundamentele rechten van het individu. Het komt er dan ook op aan iedereen te beschermen tegen willekeurige schendingen van dat recht.

Daarom stelt de indienster voor de werklozen bescherming te bieden tegen elke vorm van willekeur die zich kan voordoen wanneer de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een oordeel uitspreekt over iemands beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt of over iemands inspanningen om werk te zoeken. Concreet is het de bedoeling rechtskracht te geven aan het beginsel op grond waarvan een werkloze geen sanctie kan oplopen als hij niet eerst een kwaliteitsvolle baan heeft geweigerd.

N-VA : Nieuw-Vlaamse Alliantie PS : Parti Socialiste MR : Mouvement Réformateur CD&V : Christen-Democratisch en Vlaams sp.a : socialistische partij anders Ecolo-Groen! : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen Open Vld : Open Vlaamse liberalen en democraten VB : Vlaams Belang cdH : centre démocrate Humaniste LDD : Lijst Dedecker PP : Parti Populaire	
<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i> DOC 53 0000/000: Document parlementaire de la 53^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif QRVA: Questions et Réponses écrites CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte) CRABV: Compte Rendu Analytique (couverture bleue) 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: couverture blanche; COM: couverture saumon) PLEN: Séance plénière COM: Réunion de commission MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i> DOC 53 0000/000: Parlementair document van de 53^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft) CRABV: Beknopt Verslag (blauwe kaft) CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft) PLEN: Plenum COM: Commissievergadering MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail: publications@laChambre.be	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail: publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESDAMES

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition de loi DOC 51 1304/001.

Le droit à la sécurité sociale faisant partie des droits fondamentaux des individus, notamment en vertu de l'article 23 de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et de l'article 23 de la Constitution belge, il importe de protéger les personnes contre toute atteinte arbitraire à ce droit.

Le principe de l'assurance-chômage est de fournir un revenu de remplacement aux travailleurs privés involontairement de travail et de rémunération, aptes au travail, inscrits comme demandeurs d'emploi et disposés à accepter tout emploi convenable.

Si la condition de disponibilité sur le marché du travail est un critère légitime pour l'accès aux allocations de chômage dont le non-respect peut entraîner des sanctions, celui-ci ne doit toutefois pas être interprété de façon trop restrictive. Une telle interprétation risquerait en effet d'exposer à une sanction le chômeur dont la seule faute serait de n'avoir pas trouvé un emploi convenable.

De même, le chômeur ne peut être sanctionné au seul motif que l'Office National de l'Emploi (ONEM) estime que ses efforts de recherche sont insuffisants ou parce que le chômeur refuse un dispositif d'accompagnement imposé par l'ONEM.

Dans une volonté d'efficacité des politiques publiques, le caractère volontaire de l'engagement dans un processus d'accompagnement doit être préservé, tandis que l'offre d'accompagnement et de formation doit être optimisée en fonction des besoins et des opportunités réelles pour les travailleurs et travailleuses en recherche d'emploi.

La responsabilité de la pénurie d'emploi ou des difficultés à trouver un emploi ne peut être imputée aux chômeurs eux-mêmes, particulièrement dans le contexte actuel de crise. Rappelons à cet égard que la Belgique comptait, fin 2009, 412 738 chômeurs indemnisés, soit 26 485 unités en plus par rapport à 2008. Dès lors, **dans certaines régions**, seul 1 emploi est disponible pour 30 ou 50 demandeurs d'emploi! La priorité pour les pouvoirs publics doit dès lors être de créer les conditions de la création d'emplois, que ce soit par un

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van wetsvoorstel DOC 51 1304/001.

Het recht op sociale zekerheid maakt deel uit van de fundamentele rechten van het individu, wat met name voortvloeit uit de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 10 december 1948, alsook uit artikel 23 van de Belgische Grondwet. Daarom is het belangrijk iedereen bescherming te bieden tegen willekeurige schendingen van dat recht.

Het principiële uitgangspunt van de werkloosheidsverzekering komt erop neer een vervangingsinkomen toe te kennen aan werknemers die buiten hun wil om hun werk en dus ook hun inkomen verliezen, die arbeidsgeschikt zijn, die als werkloze zijn ingeschreven en die bereid zijn elke passende baan te aanvaarden.

Om na te gaan of de betrokkene aanspraak maakt op een werkloosheidsuitkering, is het uiteraard legitiem het criterium van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te hanteren en, in geval van niet-naleving ervan, bestrafend op te treden. Niettemin mag dat criterium niet te restrictief worden gelezen, want dan dreigt het gevaar dat een werkloze enkel en alleen wordt gestraft omdat hij geen passende baan heeft gevonden.

Evenmin mag de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) de werklozen een sanctie opleggen, gewoon omdat de dienst van oordeel is dat de betrokkene onvoldoende naar een baan heeft gezocht of omdat hij de door de RVA opgelegde begeleiding heeft afgewezen.

Vanuit het streven naar doeltreffende beleidsmaatregelen van de overheid, moet ervoor worden gezorgd dat instappen in een begeleidingstraject een vrijwillige keuze blijft, terwijl het begeleidings- en opleidingsaanbod worden geoptimaliseerd volgens de behoeften en reële kansen voor de werkne(e)m(st)ers die op zoek zijn naar een baan.

De werklozen kunnen zelf niet verantwoordelijk worden gesteld voor de schaarste op de arbeidsmarkt of voor de moeilijkheden die ze ondervinden in hun zoektocht naar een baan, zeker in de context van de huidige economische crisis. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat België in 2009, 412 738 uitkeringsgerechtigde werklozen telde, wat 26 485 meer is dan in 2008. In sommige regio's is er dan ook maar één vacature per 30 of 50 werkzoekenden! De overheid moet daarom bij voorrang de nodige voorwaarden

meilleur partage du travail disponible ou le soutien à des filières d'avenir, qu'il s'agisse des nouvelles technologies de l'environnement ou le service aux personnes dans un cadre non-marchand. Diverses propositions ont été formulées en ce sens par notre groupe.

Dans ce contexte, il y a lieu d'adapter urgemment la législation existante via cette proposition de loi. Celle-ci permettrait en effet à tout le moins de lutter contre une partie des sanctions prononcées par l'Onem à l'égard des travailleuses et des travailleurs en recherche d'emploi. Vu le contexte et les résultats d'études réalisées, certaines sanctions paraissant en effet totalement inadaptées et contreproductives.

En premier lieu, et comme nous l'avons annoncé depuis la mise en place du Plan d'Accompagnement des Chômeurs, il apparaît que les sanctions touchent d'abord les populations les plus précarisées: les familles et isolés avec les qualifications les plus faibles, les personnes souffrant d'analphabétisme ou de problèmes sociaux et de santé importants (toxicomanie,...).

Une étude de la fédération des CPAS de la Région wallonne de mars 2010 montre d'ailleurs que de 60 à 90 % des personnes sanctionnées et prises en charge par les CPAS ont maximum le certificat de l'enseignement secondaire inférieur¹. Ces sanctions marginalisent donc encore un peu plus les plus précaires des précaires.

En outre, on sait à présent très clairement que de nombreux sanctionnés affluent vers les CPAS, ce qui met à mal les finances de ces institutions et les prive de moyens pourtant essentiels pour rencontrer les besoins des personnes et des familles en situation de grande précarité. Si on considère tous les motifs qui peuvent mener à une sanction, l'étude de la Fédération des CPAS estimait ainsi que, au 31 octobre 2009, les CPAS wallons prenaient en charge un total de 4 499 personnes ayant subi une sanction de la part de l'Onem (soit une progression stupéfiante de 70,6 % par rapport à 2008). Ces 4 499 personnes correspondaient à 11 % du nombre total des bénéficiaires du revenu d'intégration en Wallonie et représentaient une charge financière de plus de 36 millions d'euros (hors frais liés aux bâtiments,...)! Les sanctions prononcées par l'Onem substituent donc "simplement" une politique d'aide sociale et d'assistance à une partie de la politique de l'emploi, tout en transférant les charges budgétaires de cette politique vers les communes et leur CPAS, au

¹ Ricardo Cherenti, *Les sanctions ONEM, d'une sécurité sociale à une insécurité sociale, les implications pour les CPAS*, fédération des CPAS - Service insertion professionnelle, mars 2010.

voor banencreatie scheppen door een betere verdeling van de beschikbare arbeid of door toekomstgerichte sectoren te ondersteunen (ongeacht of het daarbij gaat om nieuwe milieutechnologieën of persoonlijke dienstverlening). Onze fractie heeft diverse voorstellen in die zin geformuleerd.

Tegen die achtergrond moet de vigerende wetgeving dringend worden aangepast via de aanneming van dit wetsvoorstel. Dat zou ten minste alvast de mogelijkheid bieden in te gaan tegen een deel van de door de RVA uitgesproken sancties tegen werkne(e)m(st)ers die een baan zoeken. Gelet op de context en op de bevindingen van een aantal onderzoeken, blijken sommige sancties immers volstrekt onaangepast en contraproductief.

Zoals wij hadden voorspeld toen het begeleidingsplan voor werklozen in werking trad, treffen de sancties in eerste instantie vooral de kwetsbaarste bevolkingscategorieën: de gezinnen en alleenstaanden met de laagste scholingsgraad, mensen die kampen met analfabetisme, met ernstige sociale moeilijkheden of met gezondheidsproblemen (drugsverslaving enzovoort).

Een studie van de Federatie van OCMW's van het Waals Gewest van maart 2010 toont trouwens aan dat 60 à 90 % van de gestrafte en door de OCMW's ten laste genomen mensen ten hoogste een diploma lager secundair onderwijs hebben gehaald¹. Die sancties marginaliseren de allerzwaksten dus nog verder.

Voorts is nu wel heel duidelijk dat veel werklozen die een sanctie hebben opgelopen hun toevlucht zoeken tot de OCMW's, waardoor die instellingen onder zware financiële druk komen te staan en van middelen worden beroofd die nochtans essentieel zijn om tegemoet te komen aan de behoeften van de in een zeer precare situatie verkerende individuen en gezinnen. Met inachtneming van alle motieven die aanleiding kunnen geven tot een sanctie, gaf de studie van de Federatie van OCMW's van het Waals Gewest aan dat de Waalse OCMW's per 31 oktober 2009 in totaal 4 499 mensen ten laste hadden genomen die een RVA-sanctie hadden opgelopen (wat neerkomt op een verbijsterende stijging met 70,6 % ten opzichte van 2008). Die 4 499 mensen stemden overeen met 11 % van het totale aantal leefloners in Wallonië, en vertegenwoordigden een financiële last van meer dan 36 miljoen euro (zulks nog afgezien van kosten in verband met gebouwen enzovoort)! De sancties van de RVA zorgen er dus voor dat een deel van het werkgelegenheidsbeleid dus "eenvoudigweg" wordt

¹ Ricardo Cherenti, *Les sanctions ONEM, d'une sécurité sociale à une insécurité sociale, les implications pour les CPAS*, Fédération des CPAS - Service insertion professionnelle, maart 2010.

risque d'accentuer encore les difficultés rencontrées dans les régions les plus pauvres.

Enfin, on sait à présent que l'effet des sanctions sur l'emploi est lui-même très discutable, dès lors qu'il éloigne encore les travailleuses et travailleurs concernés de l'emploi, là où l'objectif déclaré de cette politique est de les "activer" et donc de les rapprocher de l'emploi. Parmi les "exclus du chômage", seule une minorité a en effet retrouvé de l'emploi. Les autres ont dû être accueillis par les CPAS, sans rapprochement du marché du travail ou ont, pire encore, disparu des statistiques, ne se retrouvant ni à l'emploi, ni au chômage, ni au CPAS. Et de fait, on ne retrouve pas trace dans les statistiques d'un "exclu du chômage" sur cinq lorsque l'on considère tous les types de sanction. Si on examine uniquement les sanctionnés par le plan d'activation, ce pourcentage est de 27 % et si on se focalise uniquement sur les cas d'exclusion définitive prononcées dans le cadre du plan d'activation, le pourcentage de personnes non retrouvées est de 46 %². Ces exclus deviennent alors toutes dépendantes de la fragile solidarité familiale ou de la débrouille, et ce parfois durant plusieurs années.

La présente proposition de loi a pour objectif de remédier, en partie, à ces problèmes en prémunissant le chômeur contre toute appréciation arbitraire par l'Onem de sa disponibilité sur le marché du travail ou de ses efforts de recherche d'emploi. En outre, elle vise à donner force de loi au principe selon lequel il ne peut y avoir de sanction si le chômeur n'a pas, au préalable, refusé un emploi de qualité. Cette proposition de loi consolide le principe actuel selon lequel le fait d'être disposé à accepter un emploi convenable, sans restrictions, est le critère objectif qui fonde le droit aux allocations. Cette proposition réaffirme par ailleurs la place centrale des offices de placement régionaux dans le processus de retour à l'emploi. Elle pose donc pour principe que, en matière de contrôle de la disponibilité pour le marché du travail ou des efforts de recherche active, "l'offre d'emploi doit précéder la sanction".

² HIVA (KUL) et Metices (ULB), Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS, recherche effectuée à la demande du SPP Intégration Sociale, 2009

remplacer door een beleid inzake maatschappelijk welzijn en hulpverlening, waarbij de begrotingskosten van dat beleid op de gemeenten en de betrokken OCMW's worden afgewenteld, op het gevaar af de moeilijkheden die in de armste regio's rijzen nog op de spits te drijven.

Ten slotte weet men nu dat de sancties weinig invloed hebben op de werkgelegenheid, aangezien het de kansen van de betrokken werkne(e)m(st)ers nog doet slinken, terwijl het zelfverklaarde doel van dat beleid toch is hen te "activeren", en hun kansen op een baan dus te verhogen. Slechts een minderheid van wie van een werkloosheidsuitkering werd uitgesloten, heeft immers een nieuwe baan gevonden. De anderen moesten door de OCMW's worden opgevangen, wat hen niet dichterbij de arbeidsmarkt brengt, of, erger nog, zijn uit de statistieken verdwenen en hebben dus geen officieel werk, geen werkloosheidsuitkering en al evenmin steun van het OCMW. Alle sancties in acht genomen, verdwijnt dus *de facto* één vijfde onder hen uit de statistieken. Worden alleen degenen in aanmerking genomen die in het kader van het activeringsplan een sanctie hebben opgelopen, dan bedraagt dat percentage 27 %; spitst men zich toe op de gevallen van degenen jegens wie krachtens het activeringsplan een definitieve uitsluiting is uitgesproken, dan is 46 % niet in de statistieken terug te vinden². Die uitgeslotenen worden dan — soms jarenlang — volkomen afhankelijk van de kwetsbare solidariteit van familieleden of moeten zich zien te behelpen.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe die pijnpunten gedeeltelijk weg te werken door de werklozen te beschermen tegen elke vorm van willekeur die zich kan voordoen wanneer de RVA een oordeel uitspreekt over iemands beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt of over iemands inspanningen om werk te zoeken. Concreet is het de bedoeling rechtskracht te geven aan het beginsel dat geen sprake van een sanctie kan zijn als de werkloze niet eerst een behoorlijke baan heeft geweigerd. Dit wetsvoorstel beoogt meer kracht te geven aan het thans zonder restricties geldende beginsel op grond waarvan de bereidheid een passende baan te aanvaarden, het objectieve criterium vormt voor de toekenning van het recht op een werkloosheidsuitkering. Dit wetsvoorstel voorziet bovendien in de herbevestiging van de sleutelrol van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten bij de zoektocht van de werklozen naar een nieuwe baan. Het principiële uitgangspunt is dus dat, inzake de controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en op de actieve zoektocht naar een baan, pas een sanctie kan worden opgelegd nadat er eerst een werkaanbod is geweest.

² HIVA (KUL) en Metices (ULB), "Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's – Het plan tot activering van het zoekgedrag (...) Onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie".

COMMENTAIRE DES ARTICLES**Art. 2**

Cet article vise à encadrer les possibilités de sanction des chômeurs pour cause d'indisponibilité sur le marché de l'emploi ou à la suite d'un contrôle de comportement de recherche active d'emploi en application des articles 56 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Par chômeur, il faut entendre tout bénéficiaire d'une allocation soumis aux dispositions des articles 56 et suivants de l'arrêté du 25 novembre 1991 précité.

Par sanctions, on entend les réductions et suspensions d'allocations ou exclusions du bénéfice des allocations prises en application des articles 56 à 57 et 142 du même arrêté.

Zoé GENOT (Ecolo-Groen!)
 Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen!)
 Georges GILKINET (Ecolo-Groen!)
 Kristof CALVO (Ecolo-Groen!)
 Muriel GERKENS (Ecolo-Groen!)
 Eva BREMS (Ecolo-Groen!)
 Eric JADOT (Ecolo-Groen!)

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**Art. 2**

Dit artikel strekt ertoe een passend raamwerk in te stellen voor de mogelijke sancties wanneer een werkloze niet voor de arbeidsmarkt beschikbaar is of wanneer hij niet in orde is gebleken na een controle waarbij werd gepeild naar de mate waarin hij actief naar werk zocht, met toepassing van de artikelen 56 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

Onder “werkloze” wordt verstaan al wie aanspraak maakt op een uitkering en op wie de bepalingen van de artikelen 56 en volgende van voormeld koninklijk besluit van toepassing zijn.

Onder “sancties” wordt verstaan alle verminderingen en opschortingen van de uitkeringen, alsook alle uitsluitingen dienaangaande, waartoe wordt overgegaan met toepassing van de artikelen 56 tot 57 en 142 van hetzelfde koninklijk besluit.

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

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

Art. 2

L'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, est complété par le paragraphe suivant:

“§ 16. Aucun chômeur ne pourra être sanctionné pour manque de disponibilité pour le marché de l'emploi ou suite à un contrôle du comportement de recherche active d'emploi si l'Office national de l'emploi ne peut démontrer:

1° que, dans le mois qui précède la prise de sanction, le service régional de l'emploi auprès duquel le chômeur est inscrit comme demandeur d'emploi lui a proposé une offre d'emploi convenable;

2° que le chômeur a marqué son refus d'accepter cette offre d'emploi.”.

7 octobre 2010

Zoé GENOT (Ecolo-Groen!)
Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen!)
Georges GILKINET (Ecolo-Groen!)
Kristof CALVO (Ecolo-Groen!)
Muriel GERKENS (Ecolo-Groen!)
Eva BREMS (Ecolo-Groen!)
Eric JADOT (Ecolo-Groen!)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

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

Art. 2

Artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders wordt aangevuld met de volgende paragraaf:

“§ 16. Geen enkele werkloze kan door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening worden gestraft wegens ontoereikende beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt of na een controle op de mate waarin hij actief naar werk zoekt, tenzij de dienst kan aantonen dat:

1° de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling waar de werkloze als werkzoekende is ingeschreven, hem een passende baan heeft aangeboden tijdens de maand die aan de oplegging van de sanctie voorafging;

2° dat de werkloze heeft geweigerd die werkaanbieding te aanvaarden.”.

7 oktober 2010