

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

11 janvier 2022

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant l'arrêté royal  
du 25 novembre 1991  
portant réglementation du chômage,  
visant à rétablir les conditions d'accès  
à l'allocation d'insertion  
jusque 30 ans et sans limite dans le temps**

(déposée par Mmes Cécile Cornet,  
Evita Willaert et Marie-Colline Leroy)

---

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 januari 2022

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van het koninklijk besluit  
van 25 november 1991 houdende  
de werkloosheidsreglementering,  
teneinde de inschakelingsuitkering opnieuw  
toegankelijk te stellen tot de leeftijd  
van 30 jaar en zonder beperking in de tijd**

(ingediend door de dames Cécile Cornet,  
Evita Willaert en Marie-Colline Leroy)

---

|             |                                                                           |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 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 <sup>e</sup> législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi                                                                | DOC 55 0000/000                               | Parlementair document van de 55 <sup>e</sup> 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)                                                                               |

## RÉSUMÉ

*Les allocations d'insertion sont octroyées aux personnes qui n'ont pas de passé professionnel suffisant (avoir travaillé autant de jours durant un certain délai précédant la demande) mais qui ont réussi des études et qui n'ont pas dépassé une certaine limite d'âge.*

*Auparavant, la réglementation permettait l'octroi de ces allocations jusque l'âge de 30 ans; cela, sans limite de temps.*

*Des modifications à la réglementation ont été imposées pour des motifs budgétaires et de remise à l'emploi.*

*La jurisprudence de nombreux cours et tribunaux du travail concernant les conditions d'accès à l'allocation d'insertion écarte l'application des restrictions à cet accès adoptées en 2011 (limitation de la durée d'octroi à trois ans maximum) et en 2014 (diminution de l'âge limite pour introduire une demande de 30 à 25 ans) en invoquant le principe dit du standstill en vertu duquel les autorités normatives ne peuvent, en l'absence de motifs d'intérêt général, légiférer à rebours du niveau de protection acquis au niveau des droits fondamentaux, parmi lesquels le droit à la sécurité sociale. La Cour de cassation a déjà confirmé la validité de cette jurisprudence à deux reprises.*

*Prenant acte de ces décisions judiciaires, la présente proposition de loi vise à rétablir les conditions d'accès à l'allocation d'insertion antérieures à 2011 sur les deux points susvisés. Ce faisant, elle dispense les bénéficiaires de l'obligation d'introduire une action en justice pour faire valoir leurs droits et rétablit ainsi l'égalité entre tous les ayants droit.*

## SAMENVATTING

*Een inschakelingsuitkering wordt toegekend aan wie nog niet lang genoeg heeft gewerkt (in de periode voorafgaand aan de aanvraag), maar wel zijn of haar studies heeft afgerond en niet ouder is dan een welbepaalde leeftijd.*

*Ingevolge de vroegere regelgeving kon een inschakelingsuitkering worden toegekend tot de leeftijd van 30 jaar, zonder beperking in de tijd.*

*Uit budgettaire overwegingen en om mensen opnieuw aan het werk te krijgen, werd de regelgeving bijgestuurd.*

*De toegang tot de inschakelingsuitkering werd ingeperkt in 2011 (loopduur tot maximaal drie jaar) en in 2014 (leeftijdsgrens voor indiening van een aanvraag verlaagd van 30 naar 25 jaar). Heel wat arbeidshoven en -rechtbanken wijzen in hun rechtspraak die inperkende ingrepen op de toegang evenwel van de hand op grond van het zogenoemde standstill-beginsel. Dat principe houdt in dat de normerende overheid, behoudens redenen van algemeen belang, geen wetgeving mag uitvaardigen die het inzake grondrechten verworven beschermingsniveau terugschroeft; het recht op sociale zekerheid is een van die grondrechten. Het Hof van Cassatie heeft die rechtspraak al tweemaal als geldig bekrachtigd.*

*Met die gerechtelijke uitspraken als houvast wil dit wetsvoorstel de toegangsvoorwaarden voor de inschakelingsuitkering herstellen zoals ze vóór 2011 op de twee voormelde aspecten van toepassing waren. Aldus zijn de rechthebbenden niet genoodzaakt een rechtsvordering in te stellen om hun rechten te doen gelden, en worden alle rechthebbenden opnieuw op gelijke voet behandeld.*

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

### 1. Limitations imposées

Le régime des allocations d'insertion (anciennement appelées "allocations d'attente") vise à faciliter l'accès au marché du travail des jeunes. Ces allocations revêtent un caractère spécifique; ce sont des allocations de chômage auxquelles le demandeur d'emploi a droit sur la base de ses études, et non pas après une période de travail. Par conséquent, elle ne sont pas de type contributif, puisqu'il ne faut pas avoir cotisé pour y avoir droit, mais elles ne relèvent pas non plus d'un régime d'assistance, puisque leur octroi ne dépend pas des résultats d'une enquête sur les ressources du bénéficiaire.

En 2011<sup>1</sup>, le gouvernement a décidé de limiter à 3 ans la durée maximum durant laquelle le droit au versement des allocations d'attente est accordé. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, les allocations d'attente sont devenues des allocations d'insertion et le stage d'attente est devenu le stage d'insertion professionnelle. En outre, la durée du stage a été uniformisée et allongée à 310 jours. Avant cette réforme, la durée du stage était généralement de 155 jours mais pouvait varier en fonction de la situation spécifique du jeune concerné. Enfin, le contrôle du comportement actif de la recherche d'un emploi s'est vu intensifié et les sanctions ont été alourdies.

En 2014<sup>2</sup>, le gouvernement a abaissé à 25 ans l'âge maximum pour introduire une demande d'allocation (contre 30 ans auparavant). Les jeunes âgés de moins de 21 ans doivent désormais disposer du diplôme de l'enseignement secondaire ou avoir suivi intégralement une formation en alternance pour en bénéficier.

Les mesures susvisées avaient pour objectif affiché de stimuler la mise à l'emploi des jeunes et de réaliser des économies budgétaires. Il s'avère toutefois difficile de quantifier les effets bénéfiques de ces mesures alors que leurs effets négatifs sont, quant à eux, manifestes. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation d'insertion

<sup>1</sup> Arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, MB 30 décembre 2011.

<sup>2</sup> Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant les articles 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 et 157bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et abrogeant les articles 89, 90 et 125 dans le même arrêté, MB 31 décembre 2014.

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

### 1. Opgelegde beperkingen

Het stelsel van de inschakelingsuitkeringen (de vroegere "wachttuitkeringen") beoogt de arbeidsmarkt beter toegankelijk te maken voor jongeren. Specifiek aan die uitkeringen is dat ze werkloosheidsuitkeringen zijn waarop de werkzoekende recht heeft op basis van zijn voltooide studies, en niet van al gewerkte periodes. Het gaat dus niet om uitkeringen volgens het contributiebeginsel, aangezien men niet moet hebben bijgedragen om ervoor in aanmerking te komen; evenmin gaat het om een bijstandsregeling, aangezien de toekenning ervan niet afhangt van de bevindingen van een onderzoek naar de bestaansmiddelen van de aanvrager.

In 2011<sup>1</sup> heeft de regering beslist de maximumperiode waarin het recht op de wachttuitkeringen wordt verleend, te beperken tot drie jaar. Met ingang van 1 januari 2015 zijn de wachttuitkeringen inschakelingsuitkeringen geworden en werd de wachttijd de beroepsinschakelingstijd. Bovendien werd de looptijd van de beroepsinschakeling eenvormig gemaakt en opgetrokken tot 310 dagen. Vóór die hervorming duurde de wachttijd doorgaans 155 dagen, maar dat aantal kon schommelen naargelang van de specifieke situatie van de jongere. Tot slot werd ook de controle op het actief zoeken naar werk aangescherpt en werd in strengere sancties voorzien.

In 2014<sup>2</sup> heeft de regering de maximumleeftijd voor de aanvraag van een dergelijke uitkering verlaagd van 30 naar 25 jaar. Jongeren tot 21 jaar komen voortaan pas voor een uitkering in aanmerking als ze over een diploma middelbaar onderwijs beschikken of een alternerende opleiding volledig hebben gevolgd.

Voormelde maatregelen hadden uitdrukkelijk tot doel jongeren sneller aan werk te helpen en tegelijk budgettaire besparingen door te voeren. Het blijkt evenwel moeilijk de baten van die maatregelen in cijfers te vatten, terwijl de ongunstige gevolgen ervan glashelder zijn. Zo is het aantal rechthebbenden van een inschakelingsuitkering

<sup>1</sup> Koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131septies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2011.

<sup>2</sup> Koninklijk besluit van 30 december 2014 tot wijziging van de artikelen 36, 59bis, 59bis/1, 63, 64, 71bis, 72, 89bis, 114, 116, 126, 131bis, 153, 154, 155 en 157bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot opheffing van de artikelen 89, 90 en 125 in hetzelfde besluit, *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2014.

est ainsi passé de 105 000, en 2011, à 32 560, en 2019. Une partie des personnes ayant perdu leur droit aux allocations d'insertion a retrouvé un emploi (54,1 % en 2018), une partie a, en dernier recours, sollicité l'assistance des CPAS (13,3 %), mais plus du quart (26 % en 2018) sont restés sans ressources<sup>3</sup>. En ce qui concerne les personnes en situation de fin de droit, en 2015, au moment de la mise en œuvre des exclusions, 60 % des exclu-e-s étaient des femmes, et ce ratio est resté à 55 % en 2018. Ajoutons que les régions et communes les plus touchées par ces exclusions sont évidemment celles qui souffraient déjà d'un taux élevé de chômage et donc de pauvreté.

## 2. Une solide jurisprudence en faveur de l'écartement des dispositions litigieuses

Suite au durcissement du régime des allocations d'insertion et à la limitation de son champs d'application *ratione personae* et *ratione temporis*, de nombreuses personnes exclues de leurs droits aux allocations d'insertion, souvent représentées par leurs syndicats, ont introduit des actions en justice pour contester ce qu'elles estimaient être des restrictions injustifiées au droit à la protection sociale. Ces actions étaient fondées (entre autres) sur le principe du *standstill* découlant, en droit belge, de l'article 23 de la Constitution. Nous y revenons ci-après.

La jurisprudence a d'abord tranché en ordre dispersé, avant d'écarter majoritairement l'application des dispositions (modifiées) de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, imposant des restrictions concernant l'accès aux allocations d'insertion; ces décisions de jurisprudence se sont basées sur l'article 159 de la Constitution<sup>4</sup>.

gedaald van 105 000 in 2011 naar 32 560 in 2019. Terwijl van de personen wier recht op een inschakelingsuitkering ingetrokken werd, er sommigen opnieuw werk hebben gevonden (54,1 % en 2018) en anderen in laatste instantie bij het OCMW hebben aangeklopt (13,3 %), is meer dan één op vier (26 % en 2018) zonder bestaansmiddelen gevallen<sup>3</sup>. Met betrekking tot de personen die hun recht kwijtspeelden, ging het in 2015, toen daadwerkelijk tot uitsluitingen werd overgegaan, in 60 % van de gevallen om vrouwen; ook in 2018 bedraagt die verhouding nog altijd 55 %. Daar komt nog bovenop dat de regio's en gemeenten die het zwaarst door die uitsluitingen werden getroffen, al met veel werkloosheid en dus armoede kampten.

## 2. Stevige rechtspraak tegen de kwestieuze bepalingen

Nadat het stelsel van de inschakelingsuitkeringen werd aangescherpt en het toepassingsgebied ervan *ratione personae* en *ratione temporis* werd ingeperkt, werden heel wat rechtsvorderingen ingesteld door mensen (vaak vertegenwoordigd door hun vakbond) die hun recht op een inschakelingsuitkering verloren, om in te gaan tegen wat zij als onterechte inperkingen van het recht op sociale bescherming beschouwden. Die rechtsvorderingen waren (onder meer) gestoeld op het *standstill*-beginsel, dat in het Belgisch recht voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

De rechtspraak was aanvankelijk niet eenduidig, maar daarna sprak een meerderheid van de rechters zich uit tegen de toepassing van de (gewijzigde) bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering waarbij de toegang tot de inschakelingsuitkeringen ingeperkt wordt; de rechtscollages stelden hun uitspraken op artikel 159 van de Grondwet<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Étude de l'ONEM, La limitation du droit aux allocations d'insertion: nature des sorties en 2018, juin 2021 [https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2021/28-06-2021\\_Limitation\\_droit\\_allocations\\_FR.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2021/28-06-2021_Limitation_droit_allocations_FR.pdf)

<sup>4</sup> C.T. Liège, div. Neufchâteau, 11 février 2016, n° 2015/AU/48 du 10 février 2016; T.T. Liège div. Verviers, 23 mai 2016, R.G. n° 15/22/A; T.T. Liège, div. Huy, 2 décembre 2016, n° R.G. 15/97/A; C.T. Liège, div. Liège, 2° ch., 11 septembre 2017, J.T.T., 2018, p. 39; C.T. Liège, div. Namur, 6° ch., 6 novembre 2018; C.T. Liège, div. Liège (2° chambre A), 15 janvier 2019, JLMB 2019, nr. 20, 926-938; C.T. Bruxelles (8° ch.), 20 février 2019, n° 2017/AB/479, SK 2020, nr. 3-4, 135-141; C.T. Liège, div. Liège, 2° ch., 25 mars 2019; C.T. Bruxelles (8° ch.), 11 septembre 2019, JTT 2020, nr. 4, 65-68; T.T. Liège, div. Namur, 6° ch., 4 février 2021; Cass. (3° ch.), 5 mars 2018, RG S.16 0033.F, (Office National de l'Emploi / C. L.-G.), SK 2020, nr. 3-4, 121-124; Cass. (3° ch.), 14 septembre 2020, n° RG S.18 0012.F.

<sup>3</sup> RVA-studie, De beperking van het recht op de inschakelingsuitkeringen: aard van de uitstroom in 2018, juni 2021, [https://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2021/28-06-2021\\_Limitation\\_droit\\_allocations\\_NL.pdf](https://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2021/28-06-2021_Limitation_droit_allocations_NL.pdf)

<sup>4</sup> Arbh. Luik, afd. Neufchâteau, 11 februari 2016, nr. 2015/AU/48 van 10 februari 2016; Arbrb. Luik afd. Verviers, 23 mei 2016, A.R. nr. 15/22/A; Arbrb. Luik, afd. Hoei, 2 december 2016, A.R. nr. 15/97/A; Arbh. Luik, afd. Luik, tweede kamer, 11 september 2017, J.T.T., 2018, blz. 39; Arbh. Luik, afd. Namen, zesde kamer, 6 november 2018; Arbh. Luik, afd. Luik (tweede kamer A), 15 januari 2019, JLMB 2019, nr. 20, 926-938; Arbh. Brussel (achtste kamer), 20 februari 2019, nr. 2017/AB/479, SK 2020, nr. 3-4, 135-141; Arbh. Luik, afd. Luik, tweede kamer, 25 maart 2019; Arbh. Brussel (achtste kamer), 11 september 2019, JTT 2020, nr. 4, 65-68; Arbrb. Luik, afd. Namen, zesde kamer, 4 februari 2021; Cass. (derde kamer), 5 maart 2018, RG S.16 0033.F, (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening / C. L.-G.), SK 2020, nr. 3-4, 121-124; Cass. (derde kamer), 14 september 2020, nr. AR S.18 0012.F.



Cette jurisprudence a été confirmée, par deux fois, par la Cour de cassation<sup>5</sup>.

Compte tenu de ces décisions, le ministre fédéral de l'Économie et du Travail a confirmé, en réponse à deux questions parlementaires de la députée Cécile Cornet, qu'il a demandé à l'ONEM de ne plus contester, en appel ou en cassation, les décisions de justice qui rétablissent le droit aux allocations d'insertion, tant pour les exclusions après 3 ans que pour les personnes âgées de plus de 25 ans<sup>6</sup>. Concrètement, cela signifie que, si un requérant obtient une décision de justice favorable contre l'ONEM concernant l'écartement des dispositions litigieuses de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité, l'ONEM ne contestera plus la décision du juge en degré d'appel ou en cassation.

Cette attitude de l'ONEM et du ministre laisse apparaître une forme de reconnaissance de la jurisprudence susvisée, mais sans pour autant aller jusqu'à appliquer systématiquement et d'emblée les critères d'accès antérieurs aux réformes précitées. Il en résulte une insécurité juridique et une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui contestent en justice un refus ou une exclusion des allocations d'insertion et, d'autre part, celles qui n'introduisent pas d'action justice.

Ajoutons que les personnes qui ne font pas valoir leurs droits en justice sont souvent les plus précaires, les moins bien informées et entourées; en bref, celles et ceux qui disposent déjà du moins de ressources. Il est dès lors indispensable de clarifier la situation et de respecter la Constitution.

### 3. À l'origine de cette jurisprudence, le principe du *standstill*

Les décisions de justice favorables au rétablissement des conditions antérieures d'accès aux allocations d'insertion se fondent sur différents arguments, dont le principal est le respect du principe du *standstill*.

Comme indiqué précédemment, le principe du *standstill* interdit, en principe, au législateur de réduire significativement le niveau de protection sociale dont bénéficient les justiciables. Précisons que le principe n'est pas absolu, ce qui signifie que des reculs sont admissibles,

Tot tweemaal toe werd die rechtspraak bekrachtigd door het Hof van Cassatie<sup>5</sup>.

Op twee parlementaire vragen van Kamerlid Cécile Cornet heeft de federale minister van Economie en Werk geantwoord dat hij, geleid op die gerechtelijke uitspraken, de RVA verzocht heeft niet langer beroep of cassatieberoep in te stellen tegen gerechtelijke uitspraken die het recht op de inschakelingsuitkering herstellen, zowel voor uitsluitingen wegens een langere looptijd dan drie jaar als voor personen die ouder zijn dan 25<sup>6</sup>. Concreet: wanneer de verzoeker in een zaak tegen de RVA in het gelijk wordt gesteld door een rechterlijke uitspraak waarbij de kwetsieuze bepalingen van het voormelde koninklijk besluit van 25 november 1991 worden afgewezen, zal de RVA de uitspraak van de rechter in beroep of cassatieberoep niet langer aanvechten.

Uit die houding van de RVA en van de minister blijkt weliswaar een zekere erkenning van voormelde rechtspraak, maar dat betekent nog niet dat stelselmatig en onmiddellijk de toegangscriteria worden gehanteerd die vóór de voormelde hervormingen van toepassing waren. Zulks leidt tot rechtsonzekerheid en tot een verschil in behandeling tussen wie een weigering of uitsluiting van inschakelingsuitkeringen in rechte betwist en wie geen rechtsoverzetting instelt.

Daaraan dient nog te worden toegevoegd dat de mensen die hun rechten niet in rechte doen gelden vaak al in bestaansonzekerheid leven, het slechtst geïnformeerd zijn en de minste begeleiding krijgen – de mensen dus die hoe dan ook al over de minste middelen beschikken. Het is dan ook onontbeerlijk een en ander uit te klaren en de Grondwet na te leven.

### 3. Het *standstill*-beginsel dat aan die rechtspraak ten grondslag ligt

Een rechter die beslist dat de vroegere toegangsvoorwaarden inzake inschakelingsuitkeringen opnieuw moeten worden gehanteerd, baseert zich daarvoor op diverse argumenten, met als belangrijkste de inachtneming van het *standstill*-beginsel.

Zoals hierboven aangegeven, houdt het *standstill*-beginsel in dat het de wetgever in principe verboden is de sociale beschermingsgraad van de rechtzoekenden fors terug te schroeven. Daarbij zij opgemerkt dat dit beginsel niet absoluut is; een verlaging van de rechten

<sup>5</sup> Cass. (3<sup>e</sup> ch.), 5 mars 2018, RG S.16 0033.F, (Office National de l'Emploi / C. L.-G.), SK 2020, nr. 3-4, 121-124; Cass. (3<sup>e</sup> ch.), 14 septembre 2020, n° RG S.18 0012.F.

<sup>6</sup> Commission des Affaires sociales du 25/05/2021 et du 22/06/2021

<sup>5</sup> Cass. (derde kamer), 5 maart 2018, AR S.16 0033.F, (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening / C. L.-G.), SK 2020, nr. 3-4, 121-124; Cass. (derde kamer), 14 september 2020, nr. AR S.18 0012.F.

<sup>6</sup> Commissie voor Sociale Zaken van 25 mei 2021 en van 22 juni 2021.

à condition qu'ils soient justifiés, proportionnés, et liés à l'intérêt général.

En général, les décisions de justice qui écartent les dispositions litigieuses constatent, premièrement, que tant la limitation dans le temps<sup>7</sup> que la limite d'âge<sup>8</sup> entraînent une réduction sensible du niveau de protection sociale précédent. Deuxièmement, elles reconnaissent que ces restrictions poursuivent un but d'intérêt général, à savoir la réalisation d'économies budgétaires et une augmentation du taux d'emploi, mais constatent également qu'il n'a jamais été démontré que ces exclusions avaient eu des effets bénéfiques pour la société.

Au contraire, les dispositions litigieuses semblent avoir des effets néfastes pour les jeunes chercheurs d'emploi, notamment parce que la privation du droit aux allocations d'insertion va de pair avec le non-accès à certaines mesures d'accompagnement visant à faciliter la recherche d'un emploi.

Dans le même sens, les arguments budgétaires invoqués en appui aux thèses de l'ONEM ont également été battus en brèche<sup>9</sup>. Partant, les mesures prises en 2011 et 2014 ont été considérées par les cours et tribunaux

<sup>7</sup> Voy. notamment les arrêts n° 2015/AU/48 du 10 février 2016 de la cour du travail de Liège (sect. Neufchâteau) et le jugement n° 15/22/A. du 23 mai 2016, le tribunal du travail de Liège (sect. Verviers).

<sup>8</sup> Dans son arrêt R.G. n° 15/7740/A du 25 mars 2019, la Cour du travail de Liège (div. Liège) a précisé qu'il est illusoire pour l'ONEM de s'abriter derrière la possibilité de s'adresser au CPAS ou d'autres mécanismes d'insertion sociale puisque, vu le profil visé par la mesure – des jeunes au sortir de leurs études majoritairement à charge de leurs parents – le recours au CPAS n'est envisageable que dans une frange de cas très marginale.

<sup>9</sup> Quelques exemples: Pour le Tribunal du travail de Liège, sect. Huy (arrêt R.G. n° 15/97/A, 2 décembre 2016), si l'objectif budgétaire qui justifie la mesure est de réduire le déficit de l'état belge, celui-ci doit constituer un objectif commun à toute la population, et, *a contrario*, il ne doit pas être supporté uniquement par une partie de celle-ci, déjà précarisée. Dans ce cas, la mise en balance de l'objectif d'intérêt général budgétaire et la suppression des allocations d'insertion après une durée de trois ans, auparavant illimitées, fait apparaître une disproportion manifeste.

Deuxièmement, pour le Tribunal du travail de Liège, sect. Huy (arrêt R.G. n° 15/97/A du 2 décembre 2016), les motifs budgétaires de la mesure ne sont pas recevables car si la dette de la Belgique est repassée au-dessus des 100 % du PIB en 2012, c'est de manière consécutive à la crise financière et au sauvetage des banques, et non à cause de la situation des demandeurs d'emploi, qui ne doivent donc pas en porter la responsabilité.

Enfin, pour le Tribunal du travail de Liège, sect. Namur (arrêt R.G. n° 20/358/A du 4 février 2021), l'ONEM, plusieurs années après l'adoption de la mesure, n'a toujours produit aucune étude statistique sur la mesure. Il n'y a donc pas moyen d'en évaluer les bénéfices.

is immers mogelijk mits die verantwoord, evenredig én in het algemeen belang is.

Doorgaans wordt in de rechterlijke beslissingen waarbij de betwiste bepalingen worden verworpen, geconstateerd dat ten eerste het sociale-beschermingsniveau er fors op achteruit is gegaan, zowel inzake de beperking in de tijd<sup>7</sup> als inzake de leeftijdsgrens<sup>8</sup>. Ten tweede wordt in die beslissingen erkend dat met die beperkingen een doel van algemeen belang wordt nagestreefd, namelijk het doorvoeren van budgettaire bezuinigingen en de verhoging van de werkzaamheidsgraad. Niettemin wordt aangegeven dat nooit is aangetoond dat die uitsluitingen de samenleving ten goede komen.

Het tegendeel lijkt waar: de betwiste bepalingen hebben kennelijk funeste gevolgen voor de jonge werkzoekenden, onder meer omdat de ontzegging van het recht op inschakelingsuitkeringen gepaard gaat met het feit dat zij daardoor geen aanspraak kunnen maken op bepaalde steunmaatregelen om makkelijker een baan te vinden.

In die context werden ook de budgettaire argumenten ter ondersteuning van de stellingen van de RVA gesloopt<sup>9</sup>. Bijgevolg werden de in 2011 en 2014 genomen maatregelen door de hoven en rechtbanken beschouwd

<sup>7</sup> Zie met name arrest nr. 2015/AU/48 van 10 februari 2016 van het arbeidshof te Luik (afd. Neufchâteau) en vonnis nr. 15/22/A. van 23 mei 2016 van de arbeidsrechtbank te Luik (afd. Verviers).

<sup>8</sup> In zijn arrest A.R. nr. 15/7740/A van 25 maart 2019 heeft het arbeidshof te Luik (afd. Luik) gepreciseerd dat de RVA zich onmogelijk kan verschuilen achter het feit dat de betrokkenen zich tot het OCMW kunnen wenden of een beroep kunnen doen op andere sociale-inschakelingsregelingen. Van de doelgroep van de maatregel, zijnde jongeren van wie de meesten na het beëindigen van hun studies ten laste zijn van hun ouders, komt immers slechts een zeer klein percentage in aanmerking voor die maatregel.

<sup>9</sup> Enkele voorbeelden: De arbeidsrechtbank te Luik, afd. Hoei (arrest A.R. nr. 15/97/A, 2 december 2016) heeft geoordeeld dat, indien met deze maatregel wordt beoogd het begrotingstekort van de Belgische Staat terug te dringen, de gevolgen ervan moeten worden gedragen door de gehele bevolking, en niet louter door een deel ervan, dat hoe dan ook al in een bestaansonzekere situatie verkeert. In dat geval komt, wanneer de doelstelling van algemeen budgettair belang wordt afgewogen tegen de stopzetting van de inschakelingsuitkering na een periode van drie jaar (terwijl ze voordien van onbeperkte duur was), een kennelijke onevenredigheid tot uiting.

Ten tweede zijn volgens de arbeidsrechtbank te Luik, afd. Hoei (arrest A.R. nr. 15/97/A van 2 december 2016), de begrotingsmotieven voor de maatregel niet ontvankelijk. Het gegeven dat de overheidsschuld van België in 2012 opnieuw is uitgestegen tot boven 100 % van het bbp, is immers het gevolg van de financiële crisis en van de reddingsoperatie voor de banken, en niet van de situatie van de werkzoekenden, die daarvoor dus ook niet de verantwoordelijkheid moeten dragen.

Volgens de arbeidsrechtbank te Luik, afd. Namen (arrest A.R. nr. 20/358/A van 4 februari 2021) ten slotte heeft de RVA verscheidene jaren na de invoering van de maatregel nog steeds geen statistisch materiaal ter zake voorgelegd. Er is dus geen middel voorhanden om de baten te evalueren.

comme disproportionnées et bafouant le principe du *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution, qui protège le droit à la dignité humaine et à la protection sociale.

La Cour de cassation a confirmé à deux reprises<sup>10</sup> la validité et l'effet du principe du *standstill* dans le cadre du régime des allocations d'insertion. Dans son arrêt du 14 septembre 2020, la Cour de Cassation a ainsi cassé un arrêt de la cour du travail de Liège qui estimait que la limitation dans le temps du droit aux allocations d'insertion de certains chômeurs, d'un certain âge et aidés de longue date, était justifiée.

La Cour de cassation a ainsi relevé que: "dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection" et que "l'intervention des centres publics d'action sociale étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de *standstill* précitée, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives".<sup>11</sup>

En conclusion, la jurisprudence de la Cour de cassation ne laisse plus aucun doute quant à la nécessité pour le législateur fédéral de revoir sa copie. Telle est l'ambition de cette proposition de loi.

## COMMENTAIRES DES ARTICLES

### Art. 1<sup>er</sup>

Cet article n'appelle pas de commentaire.

als zijnde onevenredig en in strijd met het *standstill*-beginsel dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, dat het recht op menselijke waardigheid en op sociale bescherming beschermt.

Het Hof van Cassatie heeft inzake de regeling betreffende de inschakelingsuitkeringen de geldigheid en de uitwerking van het *standstill*-beginsel tot tweemaal toe bekrachtigd<sup>10</sup>. Bij een arrest van 14 september 2020 heeft het Hof van Cassatie aldus een arrest van het arbeidshof te Luik verbroken waarin dit hof het verantwoord vond dat het recht op inschakelingsuitkeringen van sommige werklozen van een bepaalde leeftijd die reeds lange tijd bijstand krijgen, in de tijd werd beperkt.

Het Hof van Cassatie heeft er aldus op gewezen dat "*dès lors que toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales, qu'elles soient ou non contributives, est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail, partant, de contribuer à la réalisation d'objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi, ces objectifs généraux ne sauraient suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de cette protection*", alsmede op het volgende: "*l'intervention des centres publics d'action sociale étant assurée à toute personne, elle ne saurait suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de *standstill* précitée, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales, fussent-elles non contributives*".<sup>11</sup>

Tot besluit kan worden gesteld dat de rechtspraak van het Hof van Cassatie er geen enkele twijfel meer over laat bestaan dat de federale wetgever een en ander moet bijsturen. Dat is de doelstelling van dit wetsvoorstel.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

<sup>10</sup> Cass. (3<sup>e</sup> ch.) RG S.16 0033.F, 5 mars 2018; Cass. (3<sup>e</sup> ch.) RG S.18 0012.F, 14 septembre 2020.

<sup>11</sup> F. LAMBINET, "Standstill et limitation dans le temps des allocations d'insertion: la Cour de cassation se prononce à nouveau", BSJ 2020, nr. 661, 3.

<sup>10</sup> Cass. (3<sup>e</sup> kamer) A.R. S.16 0033.F, 5 maart 2018; Cass. (3<sup>e</sup> kamer) A.R. S.18 0012.F, 14 september 2020.

<sup>11</sup> F. LAMBINET, "Standstill et limitation dans le temps des allocations d'insertion: la Cour de cassation se prononce à nouveau", BSJ 2020, nr. 661, 3.



**Art. 2**

Cet article ramène la limitation d'âge pour l'accès aux allocations d'insertion à 30 ans.

**Art. 3**

Cet article supprime la limitation des allocations d'insertion dans le temps.

**Art. 4**

Cet article permet au Roi de modifier les dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage ayant été modifiées par la présente proposition de loi.

Cécile CORNET (Ecolo-Groen)  
Evita WILLAERT (Ecolo-Groen)  
Marie-Colline LEROY (Ecolo-Groen)

**Art. 2**

Dit artikel beoogt de leeftijd om op inschakelingsuitkeringen aanspraak te kunnen maken, op te trekken tot 30 jaar.

**Art. 3**

Dit artikel strekt ertoe de beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen af te schaffen.

**Art. 4**

Dit artikel is erop gericht de Koning te machtigen wijzigingen aan te brengen in de in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering vervatte bepalingen waarin dit wetsvoorstel wijzigingen beoogt door te voeren.

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

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

**Art. 2**

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 8 octobre 2017, dans le § 1<sup>er</sup>, 5°, les mots "ne pas avoir atteint l'âge de 25 ans au moment de la demande d'allocations" sont remplacés par les mots "ne pas avoir atteint l'âge de 30 ans au moment de la demande d'allocations".

**Art. 3**

Dans l'article 63 du même arrêté, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 30 mars 2020, les modifications suivantes sont apportées:

- 1° le paragraphe 2 est abrogé;
- 2° le paragraphe 3 est abrogé;
- 3° le paragraphe 4 est abrogé;
- 4° le paragraphe 5 est abrogé.

**Art. 4**

Le Roi peut modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions modifiées par la présente loi.

16 novembre 2021

Cécile CORNET (Ecolo-Groen)  
Evita WILLAERT (Ecolo-Groen)  
Marie-Colline LEROY (Ecolo-Groen)

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

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

**Art. 2**

In artikel 36, § 1, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 oktober 2017, worden de woorden "minder dan 25 jaar zijn op het ogenblik van de uitkeringsaanvraag" vervangen door de woorden "minder dan 30 jaar zijn op het ogenblik van de uitkeringsaanvraag".

**Art. 3**

In artikel 63 van hetzelfde koninklijk besluit, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 30 maart 2020, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

- 1° paragraaf 2 wordt opgeheven;
- 2° paragraaf 3 wordt opgeheven;
- 3° paragraaf 4 wordt opgeheven;
- 4° paragraaf 5 wordt opgeheven.

**Art. 4**

De Koning kan de bij deze wet gewijzigde bepalingen wijzigen, aanvullen, opheffen of vervangen.

16 november 2021