



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.040/1/V
van 8 augustus 2025

avis 78.040/1/V
du 8 août 2025

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende wijziging van de
wet van 26 mei 2002
betreffende het recht op
maatschappelijke integratie
voor wat betreft de
compensatie van OCMW’s
naar aanleiding van de
beperking van de
werkloosheidsuitkering in de
tijd’

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
26 mai 2002 concernant le
droit à l’intégration sociale en
ce qui concerne la
compensation des CPAS suite
à la limitation dans le temps
des allocations de chômage’

Op 22 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 5 september 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie voor wat betreft de compensatie van OCMW’s naar aanleiding van de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2025. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Tim CORTHAUT en Jim DERIDDER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benjamin MEEUSEN, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 augustus 2025.

*

Le 22 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intégration sociale à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 5 septembre 2025 **, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale en ce qui concerne la compensation des CPAS suite à la limitation dans le temps des allocations de chômage’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 5 août 2025. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Tim CORTHAUT et Jim DERIDDER, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Benjamin MEEUSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 août 2025.

*

^{*} 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.

^{**} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de toekenning van bijkomende toelagen aan de OCMW's ter compensatie van de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd, een maatregel die werd ingevoerd door artikel 169 van de programmawet van 18 juli 2025. Verwacht wordt immers dat door de beperking in de tijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen, het aantal aanvragen voor een leefloon bij de OCMW's zal toenemen, hetgeen volgens de stellers van het voorontwerp een bijkomende financiering ten gunste van deze centra vereist.

Artikel 2 van het voorontwerp (ontworpen artikel 43/5 van de wet van 26 mei 2002 'betreffende het recht op maatschappelijke integratie') beoogt de toekenning van een toelage aan een OCMW wanneer het leefloon wordt toegekend aan een begunstigde wiens aanvraag wordt ingediend tussen 1 januari 2026 en 30 juni 2026 (lees: "vanaf 1 januari 2026 tot en met 30 juni 2026"), althans voor zover de begunstigde sindsdien geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering. De toelage heeft een degressief karakter en neemt af naarmate de looptijd van het leefloon, namelijk van 100% in het jaar 2026 tot 75% vanaf het jaar 2029.

Artikel 3 van het voorontwerp (ontworpen artikel 43/6 van de wet van 26 mei 2002) strekt tot het toekennen van een aanvullende toelage aan een OCMW wanneer het leefloon wordt toegekend aan een begunstigde van wie de aanvraag werd ingediend vanaf 1 juli 2026 en die sindsdien geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering. Die toelage bedraagt 15% van het bedrag van het leefloon.

Artikel 4 van het voorontwerp strekt tot vervanging van artikel 43/2, §§1 tot 3, van de wet van 26 mei 2002. Een bijzondere toelage ten gunste van de OCMW's is verschuldigd wanneer er voor de rechthebbende een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie bestaat. Het bedrag ervan is afhankelijk van het totaal aantal geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie dat het betrokken centrum met begunstigden van het leefloon heeft afgesloten.

Artikel 5 van het voorontwerp strekt tot invoeging van een artikel 43/8 in de wet van 26 mei 2002. Een aanvullende toelage van 10% van het leefloon zal worden toegekend aan het OCMW wanneer de leefloongerechtigde binnen vier jaar na de eerste ontvangst van het leefloon, overgaat tot de uitoefening van een beroepsactiviteit en gedurende een ononderbroken periode van één jaar geen aanspraak meer maakt op het recht op leefloon.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder 'rechtsgrond' de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 6 van het voorontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 september 2015 ‘tot uitvoering van artikel 43/1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie’. Voor de jaren 2026 tot en met 2028 wordt aan het OCMW een bijzondere toelage toegekend per dossier van een begunstigde die tussen 1 januari 2026 en 30 juni 2026 werd uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen, met toepassing van de programmawet van 18 juli 2025, en dat voor terugbetaling door de Staat in aanmerking komt.

De aan te nemen wet zal in werking treden op een door de Koning te bepalen datum (artikel 8 van het voorontwerp), met uitzondering van artikel 4, dat in werking treedt op 1 januari 2028 (artikel 7 van het voorontwerp).

BEVOEGDHEID

Inzake de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de financiering van het leefloon

3.1. Overeenkomstig artikel 5, §1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) zijn de gemeenschappen bevoegd voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Op grond van artikel 5, §1, II, 2°, a), BWHI is de federale overheid bevoegd gebleven voor “de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum” en kan de federale wetgever “maatregelen treffen die hoofdzakelijk gekenmerkt worden door de toekenning van financiële steun die dient om ervoor te zorgen dat degene die deze steun krijgt over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Die maatregelen moeten er in principe toe strekken de totale financiële toestand van de betrokkenen te verbeteren zodat die op een niveau komen waardoor ze overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de Grondwet een menswaardig leven kunnen leiden”.²

Voornoemde bevoegdheidsgrondslag heeft het mogelijk gemaakt voor de federale overheid om de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ aan te nemen, het begrip “bestaansminimum” te wijzigen in het begrip “leefloon”, en om de algemene regeling voor de toekenning en financiering ervan vast te stellen.³ Op grond van die bevoegdheid kon de federale wetgever eveneens voorzien in een regeling met betrekking tot geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie.⁴

² Adv.RvS 34.380/VR van 21 november 2002 over een amendement bij de programmawet (Hoofdstuk “Financiering en invoering van het programma tot vermindering van de digitale kloof”), *Parl. St.* Kamer 2002-03, nr. 50-2239/1, opmerking 5.

³ Adv.RvS 32.233/3 van 4 december 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende de maatschappelijke integratie’, *Parl. St.* Kamer 2001-02, nr. 50-1603/1.

⁴ *Ibid.* opmerking 8.

Het lijkt aldus geen twijfel dat de tegemoetkomingen aan de OCMW's voor de toekenning van het leefloon binnen de bevoegdheid van de federale overheid vallen. Dit is ook het geval wanneer de financiering afhankelijk wordt gemaakt van het afsluiten van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie met de begunstigde van het leefloon.

3.2. Een voorbehoud dient echter te worden gemaakt wat betreft de regeling in artikel 5 van het voorontwerp. De toelagen bedoeld in artikel 5 van het voorontwerp zijn gericht op de financiering van OCMW's onder de voorwaarde dat zij de langdurige tewerkstelling van personen met een leefloon mogelijk hebben gemaakt. Die bedoeling blijkt ook uit de memorie van toelichting, waarin het financieringsmechanisme wordt omschreven als "een bonus voor de OCMW's die mensen op lange termijn aan het werk helpen". De gemachtigde bevestigde die bedoeling als volgt:

"L'article 43/8 introduit une modalité supplémentaire dans le financement des CPAS en matière de revenu d'intégration qui relève de la compétence fédéral. Cette disposition vise à responsabiliser les CPAS en les récompensant lorsqu'ils arrivent à remettre leurs bénéficiaires dans un emploi durable. La mesure ne visent pas uniquement les bénéficiaires issus de la réforme du chômage mais vise tous les bénéficiaires du revenu d'intégration. Il s'agit de récompenser les CPAS qui parviennent à assurer une transition réussie et durable des bénéficiaires vers l'emploi. Le texte ne vise absolument pas les mesures de mise à l'emploi qui sont de la compétence des entités fédérées."

De gemachtigde kan niet worden bijgetreden waar hij stelt dat de regeling in artikel 5 van het voorontwerp de financiering van de toekenning van het leefloon betreft. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, gaat het immers om de toekenning van een 'bonus' voor OCMW's die erin slagen om leefloongerechtigden op een meer duurzame wijze een beroepsactiviteit die aanleiding geeft tot een inkomen te laten uitoefenen. De tekst van het ontworpen artikel 43/8 bevat op zich echter geen link met de (extra) inspanningen van de OCMW's op het vlak van de begeleiding van leefloongerechtigden. De bonus wordt bovendien toegekend aan het OCMW voor een periode waarin de betrokken persoon niet langer gerechtigd is op leefloon en kan bijgevolg bezwaarlijk worden beschouwd als een vorm van financiering van het toegekende leefloon of van de daaraan verbonden begeleidings- en beheerskosten.

Aan dit bevoegdheidsbezwaar zou kunnen worden verholpen door de regeling bedoeld in artikel 5 van het voorontwerp te integreren in de regeling opgenomen in artikel 4 van het ontwerp, en door de bonus waarin artikel 5 voorziet om te vormen tot een soort van bijkomende toelage voor een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie dat heeft geleid tot een duurzame uitoefening van een beroepsactiviteit die een inkomen genereert. Zoals artikel 5 van het voorontwerp thans is geconcipieerd kan het echter in geen geval doorgang vinden.

Inzake het beginsel van de federale loyaliteit en het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel

4.1. In advies 77.696/2-3-16-VR⁵ van 11 mei 2025 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 18 juli 2025, heeft de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

“Zoals bijvoorbeeld blijkt uit het advies van de Inspectie van Financiën, is de verwachting dat de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd zal leiden tot een toename van het aantal rechthebbenden op het leefloon. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt ook onder meer opgemerkt dat de beperking van het recht op werkloosheidsuitkeringen ‘niet [wordt] ingevoerd zonder een overgangperiode’ en ‘gepaard [gaat] met begeleidende compenserende maatregelen zoals een verhoging van de financiering van het leefloon en een versterking van de tewerkstellingskansen in de sociale economie, om de bescherming van kwetsbare groepen te waarborgen’.

De gemeenschappen en de gewesten beschikken over belangrijke bevoegdheden inzake de sociale economie. Wat de bijstand aan personen betreft, zijn de gemeenschappen daarnaast in beginsel bevoegd voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Hoewel de financiering van de leeflonen tot de bevoegdheden van de federale overheid behoort, heeft een toename van het aantal rechthebbenden op het leefloon, die door de personeelsleden van de OCMW's worden begeleid, ook een aanzienlijke impact heeft op die instellingen. Dat zou in het bijzonder zo kunnen zijn op het ogenblik dat de beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd voor een eerste groep rechthebbenden effect heeft.”

4.2. Overeenkomstig het in artikel 143, § 1, van de Grondwet verankerde beginsel van de federale loyaliteit is elke wetgever verplicht erop toe te zien dat door de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid het voor de andere wetgevers niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt om hun bevoegdheden uit te oefenen.⁶

Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp volgt dat de ontworpen regeling erop gericht is om de OCMW's in een eerste fase te ondersteunen bij de toename van het aantal aanvragen voor een leefloon naar aanleiding van de beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd. Uit artikel 2 van het voorontwerp volgt dat de financiering hoofdzakelijk betrekking heeft op aanvragen die tussen 1 januari 2026 en 30 juni 2026 worden ingediend. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt dat de aanvullende financiering voor latere aanvragen (slechts) 15% van het bedrag van het leefloon betreft. Gevraagd om toe te lichten of de financiering, die hoofdzakelijk gericht is op de korte termijn, volstaat om de invloed van de werkloosheidsmaatregel op de werking van de OCMW's te mitigeren, en of de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen niet onmogelijk of overdreven moeilijk wordt gemaakt, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De regering heeft zich gebaseerd op de cijfers zoals deze door RVA werden opgesteld. Daaruit blijkt duidelijk dat in het voorjaar van 2026 een aanzienlijke instroom bij de OCMW's wordt verwacht. Niet alleen het volume is daarbij van tel maar ook de problematiek. Het gaat immers om groepen van mensen die respectievelijk meer dan 20 jaar, meer dan 8 jaar en meer dan 2 jaar recht hebben op een werkloosheidsuitkering.

⁵ *Parl. St.* Kamer 2024-25, nr. 56-909/1.

⁶ Zie o.m. RvS 73.556/2 van 19 juni 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet 8 november 2023 ‘betreffende het statuut van bewindvoerder over een beschermde persoon’, *Parl. St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3544/1, 102, opmerking 1 bij artikel 9.

Om deze golven op te vangen focust de compensatie zich hier in eerste instantie op met een terugbetaling op de leefloonkosten van resp 100-90-80 en 75% (permanent). Maar ook voor de uitstroom nadien is een compensatie voorzien van 15% bovenop de huidige staatssteuntoelage. Op die manier komt de federale overheid wel degelijk tegemoet aan haar wettelijke taken om de OCMWs te ondersteunen en de continuïteit in de dienstverlening te garanderen.

Tot slot benadrukken we nog dat de instroom voor de OCMWs bijzonder moeilijk te voorspellen valt. Er zijn pessimistische scenario's zoals deze van het planbureau die een instroom van rond de 40% voorspellen voor de OCMWs, de RVA houdt het eerder op een derde terwijl uit de Nederlandse praktijk momenteel blijkt dat de uitstroom van de werkloosheidsuitkeringen naar de bijstand op 2.9% komt."

Hoewel uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de OCMW's worden gecompenseerd om de instroom van aanvragers van het leefloon op te vangen, volgt uit het antwoord van de gemachtigde eveneens dat de instroom voor de OCMW's "bijzonder moeilijk" te voorspellen valt. In het licht van de federale loyaliteit en het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel strekt het dan ook tot aanbeveling om de gevolgen van de instroom van aanvragers van het leefloon nauwkeurig te monitoren en te evalueren, zodat in voorkomend geval adequaat kan worden geanticipeerd op situaties waarbij de bevoegdheidsuitoefening van de gemeenschappen inzake maatschappelijk welzijn onmogelijk of overdreven moeilijk zou dreigen te worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Bij het voorontwerp zijn tal van redactionele, taalkundige en wetgevingstechnische opmerkingen te maken, ook wat betreft de overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst. Gelet op de strikte termijnen die hem voor het geven van zijn adviezen worden gelaten en de grote hoeveelheid adviesaanvragen die hij momenteel te behandelen heeft, is het voor de Raad van State niet mogelijk om het voorontwerp op dit vlak aan een grondig en gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. Het komt aan de adviesaanvrager toe om het voorontwerp wat dat betreft nog aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

5.2. Bij wijze van voorbeeld kan echter reeds op de volgende tekortkomingen worden gewezen:

- in artikel 2 van het voorontwerp schrijve men in de twee taalversies "Art. 43/5";
- in de bij artikel 4 van het voorontwerp ontworpen bepalingen moet in de Nederlandse tekst, naar het voorbeeld van de Franse tekst, (tweemaal) worden geschreven "Deze toelage kan gevolgd worden door of voorafgegaan worden door de in paragraaf 2 bedoelde bijzondere toelage" (niet: "kan gevolgd worden door of voorafgaan aan");

- bij artikel 5 van het voorontwerp dient wellicht een nieuw artikel 43/7 te worden ingevoegd in de wet van 26 mei 2002 (niet: “artikel 43/8”);⁷
- in de bij artikel 5 van het voorontwerp ontworpen bepaling dient te worden verwezen naar “het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992” in plaats van naar “het Wetboek van de inkomstenbelastingen”;
- in de Nederlandse tekst dient het opschrift van hoofdstuk 3 in overeenstemming te worden gebracht met de Franse tekst;
- bij artikel 6 van het voorontwerp kan geen artikel 2 “ingevoegd” worden in het koninklijk besluit van 18 september 2015, vermits dat artikel al bestaat;⁸
- het verdient wetgevingstechnisch aanbeveling om de inwerkingtreding van het voorontwerp te regelen in één artikel. De artikelen 7 en 8 van het voorontwerp dienen dan ook te worden omgevormd tot één artikel dat luidt:

“Deze wet treedt in werking op een door de Koning te bepalen datum, met uitzondering van artikel 4 dat in werking treedt op 1 januari 2028.”

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

6. Artikel 2 van het voorontwerp bepaalt dat een toelage wordt toegekend aan OCMW's voor een begunstigde wiens aanvraag werd ingediend tussen 1 januari 2026 en 30 juni 2026 en die “sindsdien” geen recht meer heeft op een werkloosheidsuitkering. Gevraagd welke draagwijdte in deze context aan het woord “sindsdien” moet worden gegeven, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“L'article 2 du projet de loi vise les personnes qui seront exclues du bénéfice des allocations de chômage suite à la limitation dans le temps des allocations de chômage et qui font une demande de revenu d'intégration entre le 1^{er} janvier 2026 et le 30 juin 2026.”

De gemachtigde ziet evenwel over het hoofd dat door het gebruik van het woord “sindsdien” de bepaling ook zo kan worden begrepen dat het verval van het recht op werkloosheidsuitkeringen een gevolg is van de aanvraag tot toekenning van het leefloon, hetgeen uiteraard niet het geval is. Om verwarring te vermijden verdient het aanbeveling om het woord “sindsdien” eenvoudigweg te schrappen uit de ontworpen bepaling.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 3 van het voorontwerp.

⁷ Zie evenwel hierna opmerking 7 en de suggestie van de gemachtigde.

⁸ *Idem.*

Artikel 6

7. Artikel 6 van het voorontwerp strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 september 2015 ‘tot uitvoering van artikel 43/1 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

De werkwijze om bij wet rechtstreeks een koninklijk besluit te wijzigen is, voor zover niet wordt geraakt aan voorbehouden bevoegdheden van de uitvoerende macht en voor zover de wetgever zich hiermee geen uitvoeringsbevoegdheid toe-eigent, principieel mogelijk. De werkwijze is evenwel sterk af te raden. Ze leidt immers tot een vermenging van rechtsregels van wettelijk en reglementair niveau in één tekst, waarbij de uitvoerende macht de wijzigingen die door de wetgever werden aangebracht, later in beginsel niet meer kan wijzigen. Gevraagd of de stellers van het voorontwerp zich hiervan bewust zijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Oui, par souci de cohérence, l’objectif est de prévoir les compensations suite au transfert en matière de chômage dans un seul projet de texte. Une alternative pourrait consister à reprendre ce point dans un article 43/7.”

Het verdient aanbeveling om de suggestie van de gemachtigde te volgen en de ontworpen bepaling om te vormen tot een nieuw artikel 43/7 van de wet van 26 mei 2002.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'octroyer des subventions complémentaires aux CPAS afin de compenser la limitation dans le temps des allocations de chômage, mesure qui a été instaurée par l'article 169 de la loi-programme du 18 juillet 2025. En effet, on peut s'attendre à ce que la limitation dans le temps du droit aux allocations de chômage entraînera une augmentation du nombre de demandes d'un revenu d'intégration auprès des CPAS, ce qui requiert, selon les auteurs de l'avant-projet, un financement complémentaire en faveur de ces centres.

L'article 2 de l'avant-projet (article 43/5, en projet, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale') vise à octroyer une subvention à un CPAS lorsque le revenu d'intégration est octroyé à un bénéficiaire dont la demande est introduite entre le 1^{er} janvier 2026 et le 30 juin 2026 (lire : « à partir du 1^{er} janvier 2026 jusqu'au 30 juin 2026 inclus »), du moins pour autant que depuis lors le bénéficiaire n'ait plus droit au bénéfice des allocations de chômage. La subvention a un caractère dégressif et diminue au fur et à mesure de la durée du revenu d'intégration, à savoir de 100 % en 2026 à 75 % à partir de 2029.

L'article 3 de l'avant-projet (article 43/6, en projet, de la loi du 26 mai 2002) a pour objet d'octroyer une subvention complémentaire à un CPAS lorsque le revenu d'intégration est octroyé à un bénéficiaire dont la demande a été introduite à partir du 1^{er} juillet 2026 et qui, depuis lors, n'a plus droit au bénéfice des allocations de chômage. Cette subvention s'élève à 15 % du montant du revenu d'intégration.

L'article 4 de l'avant-projet vise à remplacer l'article 43/2, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 26 mai 2002. Une subvention particulière au profit des CPAS est due lorsqu'il existe un projet individualisé d'intégration sociale pour le bénéficiaire. Son montant dépend du nombre total de projets individualisés d'intégration sociale que le centre concerné a conclu avec des bénéficiaires du revenu d'intégration.

L'article 5 de l'avant-projet vise à insérer un article 43/8 dans la loi du 26 mai 2002. Une subvention complémentaire de 10 % du revenu d'intégration sera octroyée au CPAS lorsque, dans les quatre ans suivant la première perception du revenu d'intégration, le bénéficiaire du revenu d'intégration exerce une activité professionnelle et ne fait plus valoir son droit au revenu d'intégration pendant une période d'un an ininterrompu.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

L'article 6 de l'avant-projet vise à modifier l'arrêté royal du 18 septembre 2015 'portant exécution de l'article 43/1 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale'. Pour les années 2026 à 2028 est octroyée au CPAS une subvention particulière par dossier d'un bénéficiaire, qui a été exclu du droit aux allocations de chômage entre le 1^{er} janvier 2026 et le 30 juin 2026 en application de la loi-programme du 18 juillet 2025, et qui a été pris en compte pour les remboursements par l'État.

La loi à adopter entrera en vigueur à une date à fixer par le Roi (article 8 de l'avant-projet), à l'exception de l'article 4, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2028 (article 7 de l'avant-projet).

COMPÉTENCE

En ce qui concerne la compétence de l'autorité fédérale en matière de financement du revenu d'intégration

3.1. Conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les communautés sont compétentes pour la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale. En vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, a), de la LSRI, l'autorité fédérale est restée compétente pour « la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence » et le législateur fédéral peut « prendre des mesures qui se caractérisent principalement par l'octroi d'une aide financière destinée à assurer des ressources suffisantes à leurs destinataires. Elles doivent viser en principe à améliorer la situation financière globale des intéressés pour les mettre à un niveau qui leur permet, conformément à l'article 23, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de mener une vie conforme à la dignité humaine »².

Le fondement de compétence précité a permis à l'autorité fédérale d'adopter la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', de modifier la notion de « minimum de moyens d'existence » par la notion de « revenu d'intégration », et de fixer le régime général d'octroi et de financement de celui-ci³. Sur la base de cette compétence, le législateur fédéral a également pu prévoir un dispositif relatif aux projets individualisés d'intégration sociale⁴.

Il ne fait donc aucun doute que les allocations octroyées aux CPAS pour l'octroi du revenu d'intégration relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Tel est également le cas lorsque le financement est subordonné à la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale avec le bénéficiaire du revenu d'intégration.

² Avis C.E. 34.380/VR du 21 novembre 2002 sur un amendement à la loi-programme (Chapitre « Financement et mise en œuvre du programme de réduction de la fracture numérique »), *Doc. parl.* Chambre, 2002-2003, n° 50-2239/1, observation 5.

³ Avis C.E. 32.233/3 du 4 décembre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1603/1.

⁴ *Ibid.*, observation 8.

3.2. Il convient toutefois d'émettre une réserve en ce qui concerne le dispositif prévu à l'article 5 de l'avant-projet. Les subventions visées à l'article 5 de l'avant-projet sont destinées au financement des CPAS à la condition qu'ils aient rendu possible l'occupation de longue durée de personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration. Cette intention ressort également de l'exposé des motifs qui définit le mécanisme de financement comme « un bonus pour les CPAS qui mettent [lire : remettent] les personnes dans un emploi [lire : au travail] à long terme ». Le délégué a confirmé cette intention comme suit :

« L'article 43/8 introduit une modalité supplémentaire dans le financement des CPAS en matière de revenu d'intégration qui relève de la compétence fédéral. Cette disposition vise à responsabiliser les CPAS en les récompensant lorsqu'ils arrivent à remettre leurs bénéficiaires dans un emploi durable. La mesure ne visent pas uniquement les bénéficiaires issus de la réforme du chômage mais vise tous les bénéficiaires du revenu d'intégration. Il s'agit de récompenser les CPAS qui parviennent à assurer une transition réussie et durable des bénéficiaires vers l'emploi. Le texte ne vise absolument pas les mesures de mise à l'emploi qui sont de la compétence des entités fédérées ».

On ne peut se rallier au délégué en ce qu'il soutient que le dispositif prévu à l'article 5 de l'avant-projet concerne le financement de l'octroi du revenu d'intégration. Ainsi que le confirme le délégué, il s'agit en effet de l'octroi d'un 'bonus' aux CPAS qui parviennent à ce que les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale exercent d'une manière plus durable une activité professionnelle générant un revenu. Or, le texte de l'article 43/8 en projet n'établit en soi aucun lien avec les efforts (supplémentaires) fournis par les CPAS en matière d'accompagnement des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale. Le bonus est en outre octroyé au CPAS pour une période pendant laquelle la personne concernée n'est plus bénéficiaire du revenu d'intégration et peut dès lors difficilement être considéré comme une forme de financement du revenu d'intégration octroyé ou des frais d'accompagnement et de gestion y afférents.

On pourrait remédier à cette objection de compétence en intégrant le dispositif visé à l'article 5 de l'avant-projet dans le dispositif contenu à l'article 4 de l'avant-projet, et en convertissant le bonus prévu à l'article 5 en une sorte de subvention complémentaire accordée pour un projet individualisé d'intégration sociale ayant débouché sur l'exercice durable d'une activité professionnelle générant un revenu. Or, tel qu'il est actuellement conçu, l'article 5 de l'avant-projet ne saurait en aucun cas se concrétiser.

En ce qui concerne le principe de la loyauté fédérale et le principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences

4.1. Dans son avis 77.696/2-3-16-VR ⁵ du 11 mai 2025 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 18 juillet 2025, la section de législation a formulé les observations suivantes :

« Ainsi qu'il ressort par exemple de l'avis de l'Inspection des finances, l'on peut s'attendre à ce que la limitation des allocations de chômage dans le temps entraîne une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration. L'exposé des motifs de l'avant-projet observe également, entre autres, que la limitation du droit aux allocations de chômage 'ne sera pas instaurée sans une période de transition' et 's'accompagnera de

⁵ Doc. parl., Chambre, 2024-2025, n° 56-909/1.

mesures compensatoires, telles qu'une augmentation du financement du revenu d'intégration et un renforcement des possibilités d'emploi dans l'économie sociale afin de garantir la protection des groupes vulnérables'.

Les communautés et les régions disposent de compétences importantes en matière d'économie sociale. En outre, en matière d'aide aux personnes, les communautés sont en principe compétentes pour la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale. Bien que le financement des revenus d'intégration relève des compétences de l'autorité fédérale, une augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, lesquels sont accompagnés par les membres du personnel des C.P.A.S., a également un impact considérable sur ces institutions. En particulier, tel pourrait être le cas au moment où la limitation dans le temps des allocations de chômage produira ses effets pour un premier groupe de bénéficiaires ».

4.2. Le principe de loyauté fédérale consacré par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs ⁶.

Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet que le dispositif en projet vise à soutenir les CPAS dans une première phase face à l'augmentation du nombre de demandes d'un revenu d'intégration consécutivement à la limitation des allocations de chômage dans le temps. Il résulte de l'article 2 de l'avant-projet que le financement concerne essentiellement les demandes introduites entre le 1^{er} janvier 2026 et le 30 juin 2026. L'article 3 de l'avant-projet dispose que le financement complémentaire pour les demandes ultérieures (ne) concerne (que) 15 % du montant du revenu d'intégration. Invité à préciser si le financement, qui vise essentiellement le court terme, suffit pour tempérer l'incidence de la mesure en matière de chômage sur le fonctionnement des CPAS, et si l'exercice des compétences des communautés n'est pas rendu impossible ou exagérément difficile, le délégué a répondu en ces termes :

« De regering heeft zich gebaseerd op de cijfers zoals deze door RVA werden opgesteld. Daaruit blijkt duidelijk dat in het voorjaar van 2026 een aanzienlijke instroom bij de OCMWs wordt verwacht. Niet alleen het volume is daarbij van tel maar ook de problematiek. Het gaat immers om groepen van mensen die respectievelijk meer dan 20 jaar, meer dan 8 jaar en meer dan 2 jaar recht hebben op een werkloosheidsuitkering. Om deze golven op te vangen focust de compensatie zich hier in eerste instantie op met een terugbetaling op de leefloonkosten van resp 100-90-80 en 75% (permanent). Maar ook voor de uitstroom nadien is een compensatie voorzien van 15% bovenop de huidige staatssteuntoelage. Op die manier komt de federale overheid wel degelijk tegemoet aan haar wettelijke taken om de OCMWs te ondersteunen en de continuïteit in de dienstverlening te garanderen.

Tot slot benadrukken we nog dat de instroom voor de OCMWs bijzonder moeilijk te voorspellen valt. Er zijn pessimistische scenario's zoals deze van het planbureau die een instroom van rond de 40% voorspellen voor de OCMWs, de RVA houdt het eerder op een derde terwijl uit de Nederlandse praktijk momenteel blijkt dat de uitstroom van de werkloosheidsuitkeringen naar de bijstand op 2.9% komt ».

⁶ Voir, entre autres, l'avis C.E. 73.556/2 du 19 juin 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 8 novembre 2023 'relative au statut d'administrateur d'une personne protégée', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-23, n° 55-3544/1, p. 102, observation 1 relative à l'article 9.

Bien qu'il ressorte de la réponse du délégué que les CPAS bénéficient d'une compensation pour absorber l'afflux de demandeurs du revenu d'intégration, il résulte également de cette réponse que l'afflux pour les CPAS est très difficilement (« bijzonder moeilijk ») prévisible. Il est dès lors recommandé, au regard de la loyauté fédérale et du principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences, de suivre et d'évaluer précisément les effets de l'afflux de demandeurs du revenu d'intégration, de sorte, le cas échéant, à pouvoir anticiper les situations dans lesquelles l'exercice des compétences des communautés en matière d'aide sociale risque de devenir impossible ou exagérément difficile.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5.1. L'avant-projet appelle de nombreuses observations sur le plan de la rédaction, de la correction de la langue et de la légistique, également en ce qui concerne la concordance entre les textes français et néerlandais. Eu égard aux délais stricts qui lui sont impartis pour rendre la plupart de ses avis et compte tenu de la quantité considérable de demandes d'avis qu'il est actuellement appelé à examiner, le Conseil d'État n'est pas en mesure de soumettre l'avant-projet à un examen approfondi et détaillé sous cet angle. Il appartient au demandeur d'avis d'encore soumettre l'avant-projet à un examen complémentaire à cet égard.

5.2. À titre d'exemple, on peut cependant déjà relever les manquements suivants :

- à l'article 2 de l'avant-projet, on écrira dans les deux versions linguistiques « Art. 43/5 » ;
- dans les dispositions en projet à l'article 4 de l'avant-projet, il convient d'écrire (deux fois) dans le texte néerlandais, à l'instar du texte français, « Deze toelage kan gevolgd worden door of voorafgegaan worden door de in paragraaf 2 bedoelde bijzondere toelage » (et non « kan gevolgd worden door of voorafgaan aan ») ;
- à l'article 5 de l'avant-projet, il faut sans doute plutôt insérer un nouvel article 43/7 dans la loi du 26 mai 2002 (et non « un article 43/8 »)⁷ ;
- la disposition en projet à l'article 5 de l'avant-projet doit viser le « Code des impôts sur les revenus 1992 » au lieu du « Code des Impôts sur les Revenus » ;
- le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre 3 doit être mis en concordance avec le texte français ;
- à l'article 6 de l'avant-projet, il ne peut pas être « inséré » un article 2 dans l'arrêté royal du 18 septembre 2015, puisque cet article existe déjà⁸ ;

⁷ Voir toutefois l'observation 7 et la suggestion du délégué ci-après.

⁸ *Idem.*

- Du point de vue de la légistique, il est recommandé de régler l'entrée en vigueur de l'avant-projet dans un seul article. Les articles 7 et 8 de l'avant-projet seront dès lors fusionnés en un seul article rédigé comme suit :

« La présente loi entre en vigueur à une date déterminée par le Roi, à l'exception de l'article 4 qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2028. ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

6. L'article 2 de l'avant-projet dispose qu'une subvention est accordée aux CPAS pour un bénéficiaire dont la demande a été introduite entre le 1^{er} janvier 2026 et le 30 juin 2026 et qui, « depuis lors », n'a plus droit au bénéfice des allocations de chômage. Interrogé sur la portée des mots « depuis lors » dans ce contexte, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 2 du projet de loi vise les personnes qui seront exclues du bénéfice des allocations de chômage suite à la limitation dans le temps des allocations de chômage et qui font une demande de revenu d'intégration entre le 1^{er} janvier 2026 et le 30 juin 2026 ».

Le délégué perd toutefois de vue que l'utilisation des mots « depuis lors » permet également d'interpréter la disposition en ce sens que la déchéance du droit aux allocations de chômage résulte de la demande d'octroi du revenu d'intégration, ce qui n'est évidemment pas le cas. Afin d'éviter toute confusion, il est recommandé de supprimer tout simplement les mots « depuis lors » de la disposition en projet.

Cette observation s'applique également *mutatis mutandis* à l'article 3 de l'avant-projet.

Article 6

7. L'article 6 de l'avant-projet a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 septembre 2015 'portant exécution de l'article 43/1 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale'.

Pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des compétences réservées au pouvoir exécutif et que le législateur ne s'approprie pas ainsi un pouvoir d'exécution, la méthode visant à modifier un arrêté royal directement par la loi est en principe possible. Ce procédé est toutefois fortement déconseillé. Il conduit en effet à combiner des normes législatives et réglementaires dans un même texte, le pouvoir exécutif ne pouvant en principe plus modifier ultérieurement les modifications apportées par le législateur. À la question de savoir si les auteurs de l'avant-projet en sont conscients, le délégué a répondu ce qui suit :

« Oui, par souci de cohérence, l'objectif est de prévoir les compensations suite au transfert en matière de chômage dans un seul projet de texte. Une alternative pourrait consister à reprendre ce point dans un article 43/7 ».

Il est recommandé de suivre la suggestion du délégué et de transformer la disposition en projet en un nouvel article 43/7 de la loi du 26 mai 2002.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wilfried VAN VAERENBERGH