



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 78.568/16  
van 31 december 2025

avis 78.568/16  
du 31 décembre 2025

over

sur

een wetsvoorstel 'tot invoering van een uitzondering op de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkeringen voor de werkzoekenden die een opleiding volgen ter voorbereiding op een knelpuntberoep of op een kritieke functie' (*Parl. St. Kamer* 2025-26, nr. 56-1187/1)

une proposition de loi 'instaurant une exception à la limitation dans le temps des allocations de chômage pour les demandeurs d'emploi engagés dans une formation préparant à un métier en pénurie ou à une fonction critique' (*Doc. Parl., Chambre*, 2025-2026, n° 56-1187/1)

Op 27 november 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot invoering van een uitzondering op de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkeringen voor de werkzoekenden die een opleiding volgen ter voorbereiding op een knelpuntberoep of op een kritieke functie’ (*Parl. St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1187/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 11 december 2025. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurens LAVRYSEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 december 2025.

\*

Le 27 novembre 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘instaurant une exception à la limitation dans le temps des allocations de chômage pour les demandeurs d’emploi engagés dans une formation préparant à un métier en pénurie ou à une fonction critique’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1187/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 11 décembre 2025. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Johan PUT, assesseur, et Ilse ANNÉ, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurens LAVRYSEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, président de chambre f.f.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 31 décembre 2025.

\*

## STREKKING

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot de uitbreiding van de uitzondering op de beperking van de duurtijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen voor werklozen die een opleiding volgen. De door de programmawet van 18 juli 2025 doorgevoerde wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ (hierna: Werkloosheidsbesluit) voorziet thans in een verlenging van dat recht, voor de duurtijd van de opleiding, voor werklozen die een opleiding volgen in voorbereiding op een tewerkstelling in de kritieke zorgfuncties als verpleegkundige of zorgkundige. Het wetsvoorstel breidt deze uitzondering uit tot alle opleidingen ter voorbereiding op een baan in een knelpuntberoep of een kritieke functie waarvoor door de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling een vrijstelling wordt toegekend. De in de programmawet van 18 juli 2025 opgenomen overgangsmaatregel voor reeds aangevatte opleidingen in voorbereiding op een tewerkstelling in een knelpuntberoep wordt opgeheven.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 2

2. De door artikel 169 van de programmawet van 18 juli 2025 doorgevoerde wijziging van artikel 114, § 2/1, van het Werkloosheidsbesluit treedt in werking op 1 maart 2026.<sup>1</sup> De inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingsbepaling dient hierop te worden afgestemd. Er moet daarom uitdrukkelijk worden bepaald dat deze wijzigingsbepaling ten vroegste op 1 maart 2026 in werking treedt.<sup>2</sup>

3. De wetshistoriek van de te wijzigen bepaling dient correct te worden weergegeven. Artikel 114, § 2/1, van het Werkloosheidsbesluit werd immers niet “vervangen bij het koninklijk besluit van 23 juli 2012 en laatstelijk gewijzigd bij de programmawet van 18 juli 2025”, maar werd ingevoegd bij de programmawet van 18 juli 2025.

### Artikel 4

4. Artikel 4 van het wetsvoorstel machtigt de Koning om de bij artikel 2 van de aan te nemen wet gewijzigde bepalingen te wijzigen, aan te vullen, op te heffen of te vervangen.

Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan “de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel” toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen. Een van die rechten is het in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet vermelde recht op sociale zekerheid waaronder het recht op een werkloosheidsuitkering ressorteert. Wanneer hij delegaties aan de uitvoerende macht

---

<sup>1</sup> Artikel 207 van de programmawet van 18 juli 2025.

<sup>2</sup> Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 130, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

verleent die betrekking hebben op aangelegenheden die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden, dient de wetgever deze af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.

De duurtijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen, waarop artikel 2 van het wetsvoorstel betrekking heeft, betreft een wezenlijk onderdeel van de reikwijdte van het recht op een werkloosheidsuitkering en dient bijgevolg door de wetgever zelf te worden geregeld. De wens om de essentiële elementen van de werkloosheidsverzekering, die lang uitsluitend bij koninklijk besluit geregeld werden, bij wet te regelen lag trouwens mee aan de basis van de keuze die door de wetgever in het kader van de programmawet van 18 juli 2025 gemaakt werd om de hervorming van de werkloosheidsregeling bij wet door te voeren.<sup>3</sup>

De in artikel 4 van het wetsvoorstel opgenomen machtiging dient bijgevolg te worden geschrapt.

\*

---

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

## PORTÉE

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'étendre l'exception à la limitation de la durée du droit aux allocations de chômage pour les demandeurs d'emploi engagés dans une formation. La modification apportée par la loi-programme du 18 juillet 2025 à l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' (ci-après : l'arrêté relatif au chômage) prévoit actuellement une prolongation de ce droit, pour la durée de la formation, en faveur des demandeurs d'emploi qui suivent une formation préparant à un emploi dans les fonctions critiques dans le secteur des soins de santé en tant qu'infirmier ou aide-soignant. La proposition de loi étend cette exception à toutes les formations préparant à un emploi dans un métier en pénurie ou une fonction critique pour laquelle une dispense est accordée par le service régional de l'emploi. La mesure transitoire figurant dans la loi-programme du 18 juillet 2025 pour les formations déjà entamées préparant à un emploi dans un métier en pénurie est abrogée.

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 2

2. La modification apportée par l'article 169 de la loi-programme du 18 juillet 2025 à l'article 114, § 2/1, de l'arrêté relatif au chômage entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2026<sup>1</sup>. Il y a lieu d'aligner l'entrée en vigueur de la disposition modificative en projet sur cette date. Il convient dès lors de prévoir explicitement que cette disposition modificative entre en vigueur au plus tôt le 1<sup>er</sup> mars 2026<sup>2</sup>.

3. L'historique de la disposition à modifier doit être reproduit correctement. L'article 114, § 2/1, de l'arrêté relatif au chômage n'a en effet pas été « remplacé par l'arrêté royal du 23 juillet 2012 et modifié en dernier lieu par la loi-programme du 18 juillet 2025 », mais a été inséré par la loi-programme du 18 juillet 2025.

### Article 4

4. L'article 4 de la proposition de loi habilite le Roi à modifier, compléter, abroger ou remplacer les dispositions modifiées par l'article 2 de la loi à adopter.

En vertu de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il revient à « la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134 » de garantir les droits économiques, sociaux et culturels et de déterminer les conditions de leur exercice. L'un de ces droits est le droit à la sécurité sociale, mentionné à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, dont relève le droit aux allocations de chômage. Lorsqu'il accorde au pouvoir exécutif des délégations qui concernent des matières réservées au législateur par l'article 23 de la Constitution, le législateur doit les encadrer en réglant

---

<sup>1</sup> Article 207 de la loi-programme du 18 juillet 2025.

<sup>2</sup> Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 130, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution.

La durée du droit aux allocations de chômage, qui fait l'objet de l'article 2 de la proposition de loi, constitue un élément essentiel de la portée du droit à une allocation de chômage et doit par conséquent être réglée par le législateur lui-même. Le souhait de régler par la loi les éléments essentiels de l'assurance chômage, qui étaient depuis longtemps réglés exclusivement par arrêté royal, a d'ailleurs été, entre autres, à l'origine du choix adopté par le législateur dans le cadre de la loi-programme du 18 juillet 2025 de réformer la réglementation du chômage par la voie législative <sup>3</sup>.

L'habilitation prévue à l'article 4 de la proposition de loi sera par conséquent supprimée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Ilse ANNÉ

Wouter PAS

---

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