



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.925/16
van 12 maart 2026

avis 78.925/16
du 12 mars 2026

over

sur

een wetsvoorstel 'teneinde voor
werkzoekenden met een
PWA-statuu t en voor
mantelzorgers te voorzien in een
uitzondering op de beperking in de
tijd van het recht op
werkloosheidsuitkeringen'
(*Parl.St.* Kamer 2025-26,
nr. 56-1329/1)

une proposition de loi 'visant à
inscrire une exception à la
limitation dans le temps des
allocations de chômage pour les
demandeurs et demandeuses
d'emploi sous statut ALE ainsi
que pour les aidants-proches'
(*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026,
n° 56-1329/1)

Op 13 februari 2026 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 ‘teneinde voor werkzoekenden met een PWA-statuuat en voor mantelzorgers te voorzien in een uitzondering op de beperking in de tijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen’ (*Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 56-1329/1).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 5 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 maart 2026.

*

Le 13 février 2026, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘visant à inscrire une exception à la limitation dans le temps des allocations de chômage pour les demandeurs et demandeuses d’emploi sous statut ALE ainsi que pour les aidants-proches’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 56-1329/1).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 5 mars 2026. La chambre était composée de Wouter PAS, président de chambre, Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mars 2026.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet voorziet in een nieuwe uitzondering op de beperking van de duurtijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen voor werklozen die werkzaamheden verrichten in het kader van een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (PWA) of die zijn erkend als mantelzorger. Daartoe wordt de lijst van uitzonderingen aangevuld in artikel 114, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, zoals vervangen door de programmawet van 18 juli 2025.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

3. Het opschrift van een regelgevende tekst moet voldoende nauwkeurig zijn. Daartoe is het aanbevolen om in het opschrift de te wijzigen regeling te vermelden.² Het opschrift moet derhalve als volgt aanvatten: “tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, teneinde”.

Artikel 2

4.1. De wet van 12 mei 2014 ‘betreffende de erkenning van de mantelzorger’ en het uitvoeringsbesluit van 16 juni 2020³ maken een onderscheid tussen de “algemene erkenning” als mantelzorger en de “erkenning voor de toekenning van sociale rechten”. Om aanspraak te maken op de “erkenning voor de toekenning van sociale rechten” dienen bijkomende voorwaarden te zijn vervuld, die onder meer betrekking hebben op de omvang van de verleende bijstand en hulp.⁴ Ook kan per geholpen persoon slechts een beperkt aantal mantelzorgers voor deze erkenning in aanmerking komen. Er dient bij de parlementaire behandeling van het voorstel over te worden

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 14.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Koninklijk besluit van 16 juni 2020 ‘tot uitvoering van de wet van 12 mei 2014 betreffende de erkenning van de mantelzorger en de toekenning van sociale rechten aan de mantelzorger’.

⁴ Zie artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 juni 2020, dat aan de “erkenning voor de toekenning van sociale rechten” de bijkomende voorwaarde koppelt dat de verleende bijstand en hulp minstens 50 uur per maand, ofwel minstens 600 uur per jaar bedraagt.

gewaakt dat uit de tekst en eventueel bijkomend uit de toelichting ondubbelzinnig blijkt welke erkenning wordt beoogd.

Ter overweging wordt, enerzijds, meegegeven dat een koppeling van de voorgestelde uitzondering aan de erkenning “voor de toekenning van sociale rechten” aansluit bij de systematiek van de erkenningsregeling, waarin enkel in situaties van substantiële mantelzorg toegang wordt verleend tot bijkomende sociale voordelen. Daarnaast staat bij deze erkenningscategorie vast dat de zorglast een bepaalde zwaarte bereikt, wat een bijkomend argument kan vormen om de uitzondering tot deze groep te beperken. Anderzijds vormt de werkloosheidsuitkering zelf geen “sociaal recht” in de zin van de regeling inzake mantelzorgers,⁵ zodat van de aangehaalde systematiek ook kan worden afgeweken.

4.2. Zoals artikel 2 van het voorstel thans is opgevat, wordt voorzien in een uitzondering op de beperking van de duurtijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen voor erkende mantelzorgers, waarbij het mogelijk is dat de vergoedingsperiode in het kader van de werkloosheidsuitkering volledig is opgebruikt op het ogenblik dat deze erkenning afloopt. Tijdens de parlementaire behandeling kan desgevallend worden nagegaan of deze werkwijze het best tegemoetkomt aan de doelstelling om rekening te houden met de bijzondere situatie van mantelzorgers, dan wel of het beter is om te voorzien in een onderbreking van de vergoedingsperiode voor de duur van de erkenning als mantelzorger. Een dergelijke benadering zou ertoe leiden dat de resterende vergoedingsperiode beschikbaar blijft na het einde van de erkenning.

5. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorstel, moet het begrip “PWA-werker” worden vervangen door het begrip “PWA-werknemer” dat elders in het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt gehanteerd.

6. In de Franse tekst van artikel 2 van het voorstel, dient het begrip “aidant-proche” te worden vervangen door het begrip “aidant proche” dat wordt gebruikt in de wet van 12 mei 2014.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het voorstel 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 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

⁵ Zie artikel 3*bis* van de wet van 12 mei 2014.

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 voorstel 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 werden geregeld, bij wet te regelen lag overigens mee aan de basis van de keuze die door de wetgever in het kader van de programmawet van 18 juli 2025 werd gemaakt om de hervorming van de werkloosheidsregeling bij wet door te voeren.⁶

De in artikel 3 van het voorstel opgenomen machtiging dient bijgevolg te worden weggelaten.

*

⁶ 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.

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 juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis prévoit une nouvelle exception à la limitation de la durée du droit aux allocations de chômage pour les chômeurs qui effectuent des activités dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi (ALE) ou qui disposent de la reconnaissance de la qualité d'aidant-proche. Pour ce faire, la liste des exceptions figurant à l'article 114, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', remplacé par la loi-programme du 18 juillet 2025, est complétée.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

3. L'intitulé d'un texte réglementaire doit être suffisamment précis. Il est recommandé à cet effet de mentionner le texte à modifier dans l'intitulé ². On rédigera dès lors le début de l'intitulé comme suit : « modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, visant ».

Article 2

4.1. La loi du 12 mai 2014 'relative à la reconnaissance de l'aidant proche' et l'arrêté d'exécution du 16 juin 2020 ³ opèrent une distinction entre la « reconnaissance générale » comme aidant proche et la « reconnaissance pour l'octroi de droits sociaux ». Pour prétendre à la « reconnaissance pour l'octroi de droits sociaux », des conditions supplémentaires doivent être remplies, qui concernent entre autres l'ampleur du soutien et de l'aide apportés ⁴. Cette reconnaissance n'est également accordée qu'à un nombre limité d'aidants proches par personne

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 14.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ Arrêté royal du 16 juin 2020 'portant exécution de la loi du 12 mai 2014 relative à la reconnaissance de l'aidant proche et à l'octroi de droits sociaux à l'aidant proche'.

⁴ Voir l'article 7 de l'arrêté royal du 16 juin 2020, qui lie à la « reconnaissance pour l'octroi de droits sociaux » la condition supplémentaire que soit apporté un minimum de 50 heures par mois de soutien et d'aide ou un minimum de 600 heures par an.

aidée. Lors des travaux préparatoires de la proposition, on veillera à ce qu'il ressorte sans ambiguïté du texte et éventuellement des développements, accessoirement, de quelle reconnaissance il s'agit.

Il est suggéré, d'une part, que la liaison de l'exception proposée à la reconnaissance « pour l'octroi de droits sociaux » soit conforme à l'économie du régime de reconnaissance, selon laquelle l'accès aux avantages sociaux complémentaires est accordé uniquement dans des cas d'aidants proches apportant un soutien et une aide substantiels. En outre, en ce qui concerne cette catégorie de reconnaissance, il est établi que la charge des soins atteint une certaine ampleur, ce qui peut constituer un argument supplémentaire pour limiter l'exception à ce groupe. D'autre part, l'allocation de chômage en tant que telle ne constitue pas un « droit social » au sens du régime des aidants proches⁵, de sorte que l'on peut également s'écarter de l'économie évoquée.

4.2. Dans sa conception actuelle, l'article 2 de la proposition prévoit une exception à la limitation de la durée du droit aux allocations de chômage pour les aidants proches reconnus, la possibilité existant que la période d'indemnisation dans le cadre de l'allocation de chômage ait été complètement épuisée au moment où cette reconnaissance arrive à échéance. Lors des travaux préparatoires, on pourra vérifier le cas échéant si ce procédé est le plus conforme à l'objectif consistant à tenir compte de la situation particulière des aidants proches, ou s'il est préférable de prévoir une interruption de la période d'indemnisation pour la durée de la reconnaissance en tant qu'aidant proche. Une telle approche impliquerait que la période d'indemnisation restante demeure disponible au terme de la reconnaissance.

5. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de la proposition, on remplacera la notion de « PWA-werker » par celle de « PWA-werknemer » utilisée ailleurs dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

6. Dans le texte français de l'article 2 de la proposition, on remplacera la notion d'« aidant-proche » par celle d'« aidant proche » qui est utilisée dans la loi du 12 mai 2014.

Article 3

7. L'article 3 de la proposition 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 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.

⁵ Voir l'article 3bis de la loi du 12 mai 2014.

La durée du droit aux allocations de chômage, qui fait l'objet de l'article 2 de la proposition, 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 ⁶.

L'habilitation prévue à l'article 3 de la proposition de loi sera par conséquent supprimée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS

⁶ 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.