



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 69/2023
van 27 april 2023
Rolnummers : 7761 en 7767**

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 28 en 36 van het decreet van het Waalse Gewest van 2 februari 2017 « betreffende de steun voor tewerkstelling ten behoeve van de doelgroepen », gesteld door de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij twee vonnissen, van 21 en 22 februari 2022, waarvan de expedities ter griffie van het Hof zijn ingekomen op 23 februari 2022 en op 3 maart 2022, heeft de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 28 en 36 van het decreet van 2 februari 2017 betreffende de steun voor tewerkstelling ten behoeve van de doelgroepen (*Belgisch Staatsblad* van 16 maart 2017) artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet en/of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, waarbij die bepalingen al dan niet in onderlinge samenhang worden gelezen, en eventueel in samenhang worden gelezen met artikel 2, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 12, lid 1, van het Europees Sociaal Handvest en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre zij, voor het Waalse Gewest, vanaf 1 juli 2020, de werkhervattingstoelage voor onbepaalde duur afschaffen die de werknemers genoten die zijn bedoeld in artikel 129*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering vóór de opheffing ervan bij de in de voorliggende prejudiciële vraag bedoelde bepalingen ? ».

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7761 en 7767 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories zijn ingediend door :

- Fabiola Coopmans, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-P. Bruyère, advocaat bij de balie Luik-Hoei (in de zaak nr. 7761);
- Katty Brams (in de zaak nr. 7767);
- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele en Mr. N. Mouraux, advocaten bij de balie te Brussel (in beide zaken).

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Katty Brams;
- de Waalse Regering.

Bij beschikking van 15 februari 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Bribosia en D. Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 1 maart 2023 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 1 maart 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeshil

F. Coopmans (zaak nr. 7761) en K. Brams (zaak nr. 7767) zijn twee oudere werknemers die een werkhervattingstoelage voor onbepaalde duur hebben genoten sedert 3 maart 2011 (F. Coopmans) en 1 maart 2012 (K. Brams). Tijdens het jaar 2020 hebben zij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna : de RVA) gevraagd om de toekenning van de werkhervattingstoelage te hernieuwen.

De RVA weigert hun aanvraag voor de periode na 1 juli 2020 om reden dat het decreet van het Waalse Gewest van 2 februari 2017 « betreffende de steun voor tewerkstelling ten behoeve van de doelgroepen » (hierna : het decreet van 2 februari 2017) de werkhervattingstoelagen heeft opgeheven vanaf 1 juli 2017 en omdat de werkhervattingstoelagen, krachtens de bij dat decreet ingevoerde overgangsregeling, maar tot uiterlijk 30 juni 2020 kunnen worden uitbetaald.

F. Coopmans en K. Brams betwisten die beslissingen van de RVA voor de Arbeidsrechtbank te Luik, afdeling Luik. Het is in het kader van die procedures dat het verwijzende rechtscollege heeft beslist om de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. K. Brams doet gelden dat de Waalse decreetgever, door de gewone werkhervattingstoelagen af te schaffen, de *standstill*-verplichting heeft geschonden die is vervat in artikel 23 van de Grondwet, in artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest en in artikel 2, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

A.1.2. K. Brams voert aan dat de in het geding zijnde bepalingen tot gevolg hebben dat haar elke vergoeding ter aanvulling op haar loon wordt ontzegd. Te haren aanzien leidt dat tot een aanzienlijke achteruitgang van het niveau van sociale bescherming, aangezien zij een verlies van ongeveer 2 600 euro per jaar zal lijden.

A.1.3. K. Brams merkt op dat uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 2 februari 2017 blijkt dat de door de Waalse decreetgever aangevoerde redenen van algemeen belang bestaan in de wil om een transparantere regeling inzake steun voor tewerkstelling in te voeren en om doeltreffendere steun voor tewerkstelling aan te nemen, die op drie doelgroepen is gericht. De afschaffing van de werkhervattingstoelag is een maatregel die noch geschikt, noch pertinent is om die doelstellingen te bereiken. De enige maatregel inzake steun voor tewerkstelling voor oudere werknemers die de Waalse decreetgever heeft gekozen, is een vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid. Dat soort van vermindering bestond echter reeds voorheen en kon in theorie worden gecumuleerd met de werkhervattingstoelag. Bovendien dragen de afschaffing van de door de RVA uitbetaalde werkhervattingstoelag en het behoud van een vermindering van sociale bijdragen voor de werkgever die reeds eerder bestond, niet bij tot de vereenvoudiging van het systeem. De werkhervattingstoelag had overigens tot doel een werkloosheidsval te vermijden, aangezien werklozen van minstens 50 jaar oud hoge werkloosheidsuitkeringen ontvangen, hetgeen hen ertoe zou kunnen aanzetten geen werk meer te zoeken. De afschaffing van de werkhervattingstoelag blijkt niet doeltreffender te zijn dan de vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid om die werkloosheidsval tegen te gaan.

A.1.4. K. Brams voert aan dat uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 2 februari 2017 niet blijkt dat er een studie zou zijn verricht om te beoordelen of de vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid een geschiktere maatregel is om de tewerkstelling van oudere werknemers te bevorderen dan de toekenning van een werkhervattingstoelag. Het blijkt evenmin dat de decreetgever rekening zou hebben gehouden met de doelstelling om een werkloosheidsval te vermijden. Niets wijst erop dat de afschaffing van de werkhervattingstoelag daadwerkelijk wordt verantwoord door de aangevoerde redenen. De echte reden voor de afschaffing van de werkhervattingstoelag is een budgettaire reden. In dat geval is het echter noodzakelijk dat voorafgaande studies met betrekking tot de algehele Rijksbegroting worden voorgelegd, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Dat is van oordeel dat de wetgever zich niet *in globo* kan beroepen op doelstellingen inzake tewerkstelling en op budgettaire redenen, omdat het al te algemene overwegingen betreft. Zoals het Arbeidshof te Luik in twee arresten heeft opgemerkt, staat het evenwel aan de overheid aan te tonen dat zij wettig en met inachtneming van de hogere normen heeft gehandeld.

A.1.5. K. Brams besluit dat zij een aanzienlijke achteruitgang ondergaat van het beschermingsniveau dat zij geniet, die niet evenredig is met het nagestreefde doel.

A.2.1. F. Coopmans zet uiteen dat de door de in het geding zijnde bepaling teweeggebrachte achteruitgang in sociale bescherming aanzienlijk is, aangezien zij een voor haar niet te verwaarlozen financieel verlies met zich meebrengt. De toekenning van de werkhervattingstoelag is voor haar evenwel een doorslaggevend element geweest bij haar beslissing om het werk te hervatten. Zonder die toeslag verslechtert de financiële situatie van F. Coopmans en van haar echtgenoot.

A.2.2. Wat de kwestie van de evenredigheid van de maatregel betreft, merkt F. Coopmans op dat de betwiste maatregel zonder onderscheid betrekking heeft op alle begunstigen van de werkhervattingstoelag, ook op die met een laag loon. Het staat aan de overheid de evenredigheid van de maatregel aan te tonen, hetgeen het Waalse Gewest niet heeft gedaan.

A.2.3. F. Coopmans doet gelden dat de achteruitgang niet wordt verantwoord door redenen van algemeen belang. Er wordt geen specifieke verantwoording gegeven.

A.2.4. F. Coopmans voert eveneens aan dat de schending van de *standstill*-verplichting een discriminatie met zich meebrengt, aangezien rechtzoekenden die de werkhervattingstoelag hebben genoten, verschillend worden behandeld, zonder redelijke verantwoording.

A.2.5. Daarenboven voert F. Coopmans aan dat haar eigendomsrecht is geschonden. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan de « legitieme verwachting » een vermogenswaarde te verkrijgen worden beschouwd als « eigendom » in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bovendien doet een wetgeving die voorziet in de automatische betaling van een sociale uitkering een vermogensbelang ontstaan dat onder het toepassingsgebied van dezelfde bepaling valt. Op grond van die rechtspraak voert F. Coopmans aan dat zij zich kan beroepen op eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De inmenging in haar eigendomsrecht berust echter op geen enkele duidelijke reden en is onevenredig.

A.2.6. F. Coopmans besluit tot een schending van de in de prejudiciële vraag aangevoerde referentienormen.

A.3.1. De Waalse Regering brengt in herinnering dat de bevoegdheid inzake doelgroepenbeleid werd geregionaliseerd bij de zesde staats hervorming. Op grond van die bevoegdheid heeft de Waalse decreetgever het decreet van 2 februari 2017 « betreffende de steun voor tewerkstelling ten behoeve van de doelgroepen » aangenomen. Bij dat decreet wordt de werkhervattingstoelag voor oudere werknemers, bedoeld in artikel 129*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering », afgeschaft. Die afschaffing ging evenwel gepaard met een overgangsregeling die het mogelijk maakt dat bedrag onder bepaalde voorwaarden te blijven uitbetalen. Daarenboven werd zij gecompenseerd door de invoering van een werkuitkering.

A.3.2. De Waalse Regering merkt op dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Vlaamse Gewest de werkhervattingstoelag eveneens hebben afgeschaft en dat een vermindering van de werkgeversbijdragen werd ingevoerd in de drie gewesten. Dat feit lijkt te bevestigen dat de afschaffing van de in het geding zijnde premie in overeenstemming is met de in de prejudiciële vraag bedoelde referentienormen.

A.3.3.1. De Waalse Regering voert aan dat de in het geding zijnde wijziging niet kan worden beschouwd als een achteruitgang of, minstens, als een aanzienlijke achteruitgang van het geboden niveau van sociale bescherming.

A.3.3.2. Ten eerste kunnen de gewesten nieuwe keuzes inzake economisch en sociaal beleid maken. Het Waalse Gewest heeft een nieuw doelgroepenbeleid willen invoeren waarbij de nadruk wordt gelegd op de toegang tot werkgelegenheid voor oudere werknemers, en niet meer op de financiële steun die hun rechtstreeks wordt uitbetaald. Oudere werknemers genieten nog specifieke steun voor tewerkstelling via de verminderingen van de werkgeversbijdragen. Het Waalse Gewest heeft overigens een « werkuitkering » in het leven geroepen voor werkzoekenden die minstens één jaar niet hebben gewerkt, ongeacht hun leeftijd, die wordt gestort gedurende maximaal 23 maanden vanaf de werkhervatting. Oudere werknemers die het werk hervatten, kunnen die uitkering dus genieten, en zulks voor een hoger bedrag dan het bedrag van de werkhervattingstoelag.

A.3.3.3. Ten tweede zwakt de door de Waalse decreetgever ingevoerde overgangsregeling de vermindering van de sociale bescherming af. De personen die de werkhervattingstoelag in het verleden genoten, konden die immers blijven krijgen tot het einde en, uiterlijk, tot 1 juli 2020. De overgangsregeling werd ingevoerd voor een lange periode. Met het bestaan van een overgangsregeling dient rekening te worden gehouden om te bepalen of een achteruitgang inzake sociale bescherming al dan niet aanzienlijk is.

A.3.3.4. Ten derde is het de bedoeling dat de werkhervattingstoelag bovenop de beroepsinkomsten van de begunstigde komt voor een maximumbedrag van 182,85 euro. Het gaat dus niet om een vervangingsinkomen dat de enige bron van inkomsten van de werknemer zou zijn. Niet elk inkomen wordt hem ontzegd. Er is dus geen aanzienlijke achteruitgang. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

A.3.4. De Waalse Regering doet eveneens gelden dat met de in het geding zijnde bepalingen verschillende doelstellingen van algemeen belang worden nagestreefd, namelijk het activeren van nieuwe budgetten om de aanwerving van werknemers uit de doelgroepen te bevorderen, de vereenvoudiging van het wettelijk kader, de verbetering van de doeltreffendheid van het systeem voor de actoren van de arbeidswereld en de zorg om een zekere transparantie van het beleid inzake steun voor tewerkstelling te waarborgen. Het Hof heeft overigens reeds geoordeeld dat de wetgever over een ruimere beoordelingsbevoegdheid beschikt om te oordelen of het opportuun is om bepalingen aan te nemen die erop gericht zijn besparingen door te voeren, wanneer met betrekking tot de

betrokken regeling sociaal overleg heeft plaatsgehad. Zulks is het geval te dezen, aangezien de in het geding zijnde bepalingen werden goedgekeurd door de sociale partners.

A.3.5. De Waalse Regering besluit dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

A.4.1. K. Brams antwoordt dat niet kan worden betwist dat er een aanzienlijke achteruitgang is. Het systeem van vermindering van de werkgeversbijdragen, dat voordien reeds bestond, komt de oudere werknemers slechts zeer onrechtstreeks ten goede, terwijl de werkhervattingstoelage rechtstreeks aan de betrokken werknemers werd uitbetaald.

A.4.2. K. Brams antwoordt dat de werkkuitkering enkel aan jonge werkzoekenden gedurende 36 maanden wordt uitbetaald en dat zij aan de andere werkzoekenden gedurende 24 maanden wordt uitbetaald. Bovendien wordt die werkkuitkering afgetrokken van het nettoloon van de werknemer, hetgeen de werkgever ten goede komt. Ten slotte zijn de door de Waalse Regering vermelde bedragen onjuist, aangezien de werkkuitkeringen degressief zijn over twee en niet over drie jaar, terwijl de werkhervattingstoelage werd geïndexeerd.

A.4.3. Ten slotte antwoordt K. Brams dat het bestaan van een overgangsregeling niets afdoet aan het feit dat de betwiste maatregel een aanzienlijke achteruitgang teweegbrengt voor de werknemers die de werkhervattingstoelage voor onbepaalde duur genoten. K. Brams had dat voordeel kunnen genieten tot in 2025. Aangezien de maatregel werd beëindigd op 30 juni 2020, heeft K. Brams dat sociale voordeel hypothetisch gezien dus vier en een half jaar verloren.

A.4.4. Het feit dat de in het geding zijnde uitkering een aanvullend loon is, doet niets af aan het feit dat de afschaffing ervan een aanzienlijke achteruitgang inzake sociale rechten inhoudt.

A.4.5. K. Brams brengt in herinnering dat het niet volstaat te beweren dat de maatregelen evenredig zijn met het nagestreefde doel, maar dat het aan de overheid staat *in concreto* aan te tonen dat zulks het geval is.

A.5.1. De Waalse Regering antwoordt dat K. Brams en F. Coopmans ten onrechte van mening zijn dat de achteruitgang van de sociale bescherming aanzienlijk zou zijn. De vermindering van het niveau van sociale bescherming heeft immers enkel betrekking op een aanvullend loon. Het recht van oudere werknemers om een menswaardig leven te leiden wordt niet aangetast.

A.5.2. De Waalse Regering antwoordt daarnaast dat K. Brams en F. Coopmans niet kunnen ontkennen dat de in het geding zijnde bepalingen daadwerkelijk worden verantwoord door een reden van algemeen belang, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding. Zelfs in de rechtsleer wordt bevestigd dat de ondersteuning van de economische groei, de bevordering van de werkgelegenheid en de vrijwaring van het budgettaire evenwicht redenen van algemeen belang zijn. Met de afschaffing van de werkhervattingstoelage worden die doelstellingen bereikt. In het verleden was de werkhervattingstoelage niet bevorderlijk voor de aanwerving van werknemers, aangezien zij geen effect had op de situatie van de werkgevers. De Waalse Regering kan dus niet worden verweten dat zij haar politieke beoordelingsbevoegdheid ten uitvoer heeft gelegd. Het evenredigheidsbeginsel wordt met name wegens de overgangsregeling in acht genomen. Bovendien is het niet nodig om voor elke categorie van betrokken werknemers in specifieke maatregelen te voorzien.

A.5.3. De Waalse Regering antwoordt eveneens dat het eigendomsrecht niet is geschonden. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan een toekomstig inkomen enkel als eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden beschouwd indien het reeds werd verdiend of indien het het voorwerp van een zekere schuldvordering uitmaakt. De werkhervattingstoelage is geen zekere schuldvordering, aangezien zij verbonden is aan een inkomen dat wordt ontvangen voor toekomstige prestaties en enkel wordt uitbetaald voor zover de begunstigden aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden voldoen. De door F. Coopmans aangehaalde rechtspraak is niet pertinent, aangezien zij betrekking heeft op vervangingsinkomsten. De prejudiciële vraag dient dus ontkennend te worden beantwoord.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vragen hebben betrekking op de « werkhervattingstoelage ». Dat is een aanvulling op het inkomen als loontrekkende of zelfstandige, die de federale wetgever heeft ingevoerd om niet-actieve ouderen opnieuw aan het werk te krijgen. Het gaat om een maandelijkse forfaitaire premie die wordt uitbetaald door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de uitbetalingsinstellingen.

B.1.2. Sinds de Zesde Staatshervorming zijn de gewesten bevoegd voor het doelgroepenbeleid inzake tewerkstelling (artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

B.1.3. Het decreet van het Waalse Gewest van 2 februari 2017 « betreffende de steun voor tewerkstelling ten behoeve van de doelgroepen » (hierna : het decreet van 2 februari 2017) past binnen de hervorming van het Waalse Gewest inzake tewerkstellingssteun ten behoeve van de doelgroepen.

Die hervorming komt neer op de invoering van drie soorten steun voor indienstneming, namelijk (1) de werkuitkering voor laaggeschoolde of middelhoog geschoolde jonge werkzoekenden bij het begin van de uitvoering van een arbeidsovereenkomst, (2) de werkuitkering voor langdurig werkzoekenden bij het begin van de uitvoering van een arbeidsovereenkomst en (3) een vermindering van de werkgeversbijdragen om de aanwerving van oudere werknemers te bevorderen.

Bij het decreet van 2 februari 2017 worden een groot aantal federale en gewestelijke steunmaatregelen voor tewerkstelling opgeheven, waaronder de werkhervattingstoelage (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 698/1, pp. 2-4).

B.1.4.1. Meer in het bijzonder worden bij artikel 28 van het decreet van 2 februari 2017 verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 « houdende de werkloosheidsreglementering » (hierna : het koninklijk besluit van 25 november 1991) opgeheven.

Bij de punten 1° en 2° van dat artikel worden onder meer de artikelen 129*bis*, 129*ter* en 129*quater* van het koninklijk besluit van 25 november 1991, die de werkhervattingstoeslag regelen die wordt toegekend aan de oudere werknemers die het werk hervatten als loontrekkende (artikel 129*bis*) of als zelfstandige (artikelen 129*ter* en 129*quater*), opgeheven.

B.1.4.2. De prejudiciële vragen hebben enkel betrekking op de werkhervattingstoeslag die wordt toegekend aan de oudere werknemers die het werk hervatten als loontrekkende (artikel 129*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991).

B.1.5.1. Artikel 129*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalde, vóór de opheffing ervan bij het in het geding zijnde artikel 28, 2° :

« § 1. In uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, *p*, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders kan de werkhervattingstoeslag toegekend worden aan de werknemer die het werk als loontrekkende werknemer hervat en die :

[...]

2° ofwel volledig werkloos is wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil in de zin van artikel 44, en voldoet aan de volgende voorwaarden :

a) op de laatste dag van de maand van de werkhervatting de leeftijd van 55 jaar bereikt hebben;

b) niet beschouwd worden als werknemer met gezinslast in de zin van artikel 110, § 1, eerste lid, 5° of 6°;

c) 20 jaar beroepsverleden als loontrekkende bewijzen overeenkomstig hetgeen bepaald werd krachtens artikel 119, 3°;

d) geen bedrijfstoeslag genieten toegekend in het kader van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag of geen aanvullende vergoeding in het kader van het koninklijk besluit van 19 september 1980 betreffende het recht op werkloosheidsuitkeringen en op aanvullende vergoedingen van ontslagen bejaarde grensarbeiders of die volledig werkloos zijn gesteld;

e) terwijl alle voorwaarden vervuld zijn om te kunnen genieten van een stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag, dit stelsel niet geweigerd hebben en evenmin afstand gedaan hebben van de bedrijfstoeslag.

De werkhervattingstoeslag ten bedrage van 150 EUR per kalendermaand kan toegekend worden indien de werknemer gelijktijdig de volgende voorwaarden vervult :

1° de werknemer dient een aanvraag in tot het bekomen van de werkhervattingstoelage en hij voldoet op het tijdstip van de aanvang van de arbeidsovereenkomst en van de aanvraag, aan alle toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden om aanspraak te kunnen maken op uitkeringen;

2° de werknemer is in de loop van de maand waarvoor de toeslag gevraagd wordt, verbonden door een arbeidsovereenkomst;

3° de werknemer heeft voor de betreffende maand geen enkele uitkering als volledig werkloze overeenkomstig een uitkeringsstelsel voorzien in artikel 100 of 103, noch een uitkering in het kader van een volledige of gedeeltelijke beroepsloopbaanonderbreking of in het kader van het tijdskrediet, noch een uitkering in het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering als volledig werkloze, ontvangen;

4° de werknemer heeft voor de beschouwde periode geen inkomensgarantie-uitkering aangevraagd;

5° de werknemer geniet geen bedrijfstoelage toegekend in het kader van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage of geniet geen aanvullende vergoeding in het kader van het koninklijk besluit van 19 september 1980 betreffende het recht op werkloosheidsuitkeringen en op aanvullende vergoedingen van ontslagen bejaarde grensarbeiders of die volledig werkloos zijn gesteld;

6° de werknemer heeft voorheen nog geen uitkering genoten als bedoeld in 5°.

[...]

§ 1bis. In uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, *p*, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders kan de tijdelijke werkhervattingstoelage toegekend worden aan de werknemer die het werk als loontrekkende werknemer hervat, die op dat tijdstip volledig werkloos was wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil in de zin van artikel 44, en voldoet aan de voorwaarden bedoeld in § 1, eerste lid, 2°, *a)*, *b)*, *d)* en *e)* en in het tweede tot en met vierde lid.

De tijdelijke werkhervattingstoelage bedraagt 150 euro per kalendermaand gedurende de eerste 12 maanden, 100 euro gedurende de daaropvolgende 12 maanden en 50 euro voor de daaropvolgende 12 maanden.

Er wordt een nieuwe periode van 36 maanden toegekend indien er tussen het tijdstip van de nieuwe indiensttreding, waarvoor de toeslag wordt aangevraagd, en de laatste maand waarvoor de toeslag werd uitbetaald, een periode van ten minste 24 kalendermaanden gelegen is.

[...]

§ 3. Het recht op de werkhervattingstoelage wordt toegekend voor een hernieuwbare periode van 12 maanden, voor zover de werknemer in dienst blijft bij dezelfde werkgever.

[...] ».

B.1.5.2. Vóór de opheffing ervan bij het in het geding zijnde artikel 28, 2^o, van het decreet van 7 februari 2017, werd de werkhervattingstoelage toegekend « voor onbepaalde duur » indien de betrokken werknemer voldeed aan alle voorwaarden die waren vastgesteld bij artikel 129*bis*, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Die toeslag was daarentegen « tijdelijk » wanneer de werknemer al die voorwaarden vervulde met uitzondering van die volgens welke hij twintig jaar beroepsverleden als loontrekkende moest bewijzen.

B.1.6. Het voormelde artikel 129*bis* vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 7, § 1, derde lid, *p*), van de besluitwet van 28 december 1944 « betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders », dat bepaalt :

« § 1. [...]

Onder de voorwaarden, die de Koning bepaalt, heeft de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening tot taak :

[...]

p) met behulp van de instellingen opgericht krachtens punt *i*), onder de voorwaarden en de modaliteiten die door de Koning worden vastgesteld, ten laste van de werkloosheidsverzekering, de uitbetaling verzekeren van de werkhervattingstoelage voor bepaalde categorieën van werklozen die het werk hervatten, hierbij inbegrepen de werklozen die een beroepsactiviteit als zelfstandige starten om aan de werkloosheid te ontsnappen, met het oog op de bevordering van hun herintegratie op de arbeidsmarkt.

Deze toeslag wordt voor de toepassing van de fiscale wetgeving beschouwd als een werkloosheidsuitkering. Zij wordt voor de toepassing van dit artikel en zijn uitvoeringsbesluiten beschouwd als een werkloosheidsuitkering behoudens indien de Koning daarvan afwijkt. De periode die gedekt is door deze werkhervattingstoelage, wordt voor de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen en voor de berekening van het rustpensioen niet beschouwd als een periode waarvoor een werkloosheidsuitkering werd betaald.

[...] ».

B.1.7. Het in het geding zijnde artikel 36 van het decreet van 2 februari 2017 voert een overgangsregeling in op grond waarvan de begunstigden van een werkhervattingstoelage die voor onbepaalde duur is toegekend dat aanvullend inkomen kunnen blijven ontvangen tot uiterlijk 30 juni 2020, en op grond waarvan de begunstigden van een tijdelijke werkhervattingstoelage die kunnen blijven ontvangen tot de einddatum ervan.

Het bepaalt :

« De artikelen 129*bis* tot 129*quater* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering blijven van toepassing op de indienstnemeningen, statutaire aanwervingen of vestigingen als zelfstandige die beginnen te lopen voor de inwerkingtreding van dit decreet, op de indienstnemeningen, statutaire aanwervingen of vestigingen als zelfstandige die het voorwerp hebben uitgemaakt van een aanvraag voor de toekenning of de hernieuwing van een werkhervattingstoeslag voor de inwerkingtreding van dit decreet en op de indienstnemeningen, statutaire aanwervingen of vestigingen als zelfstandige die het voorwerp hebben uitgemaakt van een hernieuwingsaanvraag ingediend na de inwerkingtreding van dit decreet.

De werkhervattingstoeslagen voor de in het vorige lid bedoelde indienstnemeningen, statutaire aanwervingen of vestigingen als zelfstandige worden tot hun vervaldatum toegekend voor de tijdelijke toeslagen en maximum tot 30 juni 2020 voor de toeslagen met een onbepaalde duur ».

B.2.1. In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 2 februari 2017 wordt vermeld :

« In het verlengde van de verbintenissen die werden aangegaan in de regionale beleidsverklaring, heeft de Regering, op initiatief van haar minister van Werkgelegenheid, een diepgaande reflectie op gang gebracht om het beleid inzake tewerkstellingssteun te hervormen. Aan die reflectie namen talrijke actoren deel waarbij de ‘ Groupe des partenaires sociaux wallons ’ uiteraard nauw werd betrokken. Er werden overigens belangrijke contacten gelegd met het Federaal Planbureau, de FOREm, de RVA, de RSZ, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, het IWEPS en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Die grondige reflectie heeft geleid tot dit ontwerpdecreet, dat tot doel heeft de middelen te bundelen die nodig zijn om de werkzoekende centraal te stellen in het Waalse politieke debat. [...]

Ingevolge de bevoegdheidsoverdracht die werd doorgevoerd krachtens de Zesde Staatshervorming, is het Waalse Gewest bevoegd geworden om zijn eigen beleid inzake tewerkstellingssteun te organiseren op basis van ‘ doelgroepen ’, wat het Gewest de mogelijkheid biedt om de voor die aangelegenheid geldende regelgeving, de financiering, de implementatie en de controle ervan te herdefiniëren. Door die overdracht kreeg Wallonië dus een nooit eerder geziene kans om nieuwe budgetten te activeren, teneinde de ondernemingen ertoe aan te zetten werknemers uit die doelgroepen in dienst te nemen. [...]

Het ontwerpdecreet dat u wordt voorgelegd, is het resultaat van langdurig overleg met de sociale partners en heeft tot doel het bestaande wetgevende kader voor het beleid inzake tewerkstellingssteun te vereenvoudigen teneinde het doeltreffender te maken voor de spelers op de arbeidsmarkt.

Het huidige systeem van tewerkstellingssteun is ingewikkeld en moeilijk leesbaar voor de gebruikers, wat in het nadeel is van zowel de al dan niet tewerkgestelde werknemers als de werkgevers en de verschillende actoren op het terrein. Op dit ogenblik is er immers een

cumulatie van subsidies, talloze mechanismen voor vermindering van de sociale bijdragen (doelgroepen), activeringen van werkloosheidsuitkeringen (ACTIVA, SINE, PTP) en premies en aanvullingen, die naast elkaar bestaan.

Het is dan ook vanuit een bekommernis van vereenvoudiging en transparantie dat de Regering, na overleg met de GPS-W, aan het Waalse Parlement dit ontwerp van een globale reorganisatie van het beleid inzake tewerkstellingssteun in Wallonië voorstelt. Deze hervorming houdt een grondige herwerking in van de thans geldende bepalingen inzake vermindering van werkgeversbijdragen, toekenning van premies en subsidies en uitvoering van het ACTIVA-plan. De begrippen ‘jonge werknemers’, ‘oudere werknemers’, het opleidingsniveau en de duur van de niet-tewerkstelling worden geharmoniseerd binnen de drie nieuwe hoofdlijnen van het steunbeleid, teneinde de interpretatie, de analyse, de evaluatie en, indien nodig, een verdere ontwikkeling van de tewerkstellingssteun te vereenvoudigen. Die harmonisering past overigens binnen de administratieve vereenvoudiging die aan deze hervorming ten grondslag ligt. Het ontwerp, dat expliciet werd uitgewerkt omwille van de leesbaarheid, laat het aan de uitvoerende macht over de nadere regels voor de tenuitvoerlegging ervan vast te stellen.

Concreet stelt het ontwerp drie regelingen van transversale tewerkstellingssteun voor die gericht zijn op de eigenschappen van de werknemers, regelingen die gelden voor vrijwel alle sectoren. Die steunmaatregelen beogen twee doelgroepen op basis van leeftijd: de laaggeschoolde of middelhoog geschoolde werkzoekenden die jonger zijn dan 25 jaar, die activeringsmaatregelen genieten, en de werknemers die ouder zijn dan 55 jaar, die een vermindering van sociale bijdragen genieten. Een derde steunmaatregel, in de vorm van activering van de uitkeringen, is bedoeld voor de langdurig werkzoekenden (met meer dan één jaar van niet-tewerkstelling), en dat ongeacht hun leeftijd.

De Regering heeft dus, met instemming van de GPS-W, geopteerd voor een systeem van activering van werkuutkeringen voor de jonge werkzoekenden en de langdurig werkzoekenden. Zij heeft daarentegen een systeem van vermindering van sociale bijdragen gehandhaafd om de oudere werknemers gemakkelijker aan het werk te houden.

[...]

De drie nieuwe regelingen die bij dit ontwerp worden ingevoerd, vervangen een reeks eerdere - federale of gewestelijke - steunmaatregelen waarvoor het ontwerp in een uitdoofregeling voorziet. [...] Dit geldt eveneens voor de premies, [...] de ‘werkhervattingstoeslag’ [...].

Teneinde de werkgelegenheidsgraad te verhogen lijkt het immers noodzakelijk in te zetten op het behoud van de oudere werknemers op de arbeidsmarkt, en de mogelijkheden tot aanwerving van oudere werkzoekenden te bevorderen. [...] De financiële stimulans van een vermindering van de werkgeversbijdragen is een belangrijke maatregel om het doel van verhoging van de werkgelegenheidsgraad voor die doelgroep te bereiken.

[...]

Bij het decreet worden overigens diverse bestaande steunmaatregelen opgeheven en vervangen door de drie nieuwe regelingen die het ontwerpdecreet invoert. Die opheffing gaat gepaard met een aanzienlijke reeks overgangsmaatregelen, die ertoe strekken de

rechtszekerheid van de bestaande regelingen te waarborgen door meer bepaald de begunstigen van de vroegere steunmaatregelen toe te laten die steunmaatregelen te blijven genieten voor een bepaalde periode, en zelfs tot het einde ervan » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 698/1, pp. 3, 4 en 5).

B.2.2. In de commissie verklaarde de bevoegde minister :

« In maart 2015 vertrouwde de Regering een mandaat toe aan de ‘ Groupe des partenaires sociaux ’, de GPS-W, om voor de reorganisatie van de tewerkstellingssteun pistes voor te stellen die beantwoorden aan de krijtlijnen die zijn uitgetekend in de regionale beleidsverklaring, en vooral tegemoetkomen aan de bezorgdheden en verwachtingen van de werkzoekenden, de werknemers en de Waalse werkgevers.

In het kader van de bespreking van het ‘ Pacte pour l’emploi et la formation ’ heeft mevrouw de Minister een sturingscomité opgericht dat bestaat uit de sociale partners en vertegenwoordigers van de Regering. Dat comité heeft het werk van de GPS-W ondersteund en geïnspireerd door onder meer het organiseren van hoorzittingen van een aantal federale, gewestelijke en academische deskundigen, die het mogelijk hebben gemaakt de bestaande steunmaatregelen voor tewerkstelling te evalueren. Werden aldus gehoord : de RVA, de RSZ, de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, het Federaal Planbureau, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, het IWEPS, de FOREm en twee hoogleraren die vermaard zijn om hun onderzoek en werkzaamheden op dit gebied, dhr. Vanderlinden van de UCL en dhr. Tojerow van de ULB.

Die werkzaamheden hebben geleid tot een voorstel van de sociale partners voor een globaal hervormingsplan voor de tewerkstellingssteun, dat vervolgens werd aangevuld en op 31 januari 2016 gezamenlijk werd bekrachtigd door de Waalse Regering en de GPS-W.

[...]

Daarnaast lijkt het landschap van de tewerkstellingssteun, ondanks het feit dat de werkloosheid in Wallonië de afgelopen maanden gestaag is afgenomen, nog steeds veel te ingewikkeld : meer dan 40 geïnventariseerde steunregelingen, overlappingsen, verschillende maatregelen voor eenzelfde publiek die aan verschillende criteria beantwoorden.

Het belangrijkste doel van de hervorming bestaat er dus in de regelingen van tewerkstellingssteun leesbaarder en bijgevolg doeltreffender te maken. Die leesbaarheid kan enkel worden bereikt door het aantal mechanismen te verminderen, aantal dat ertoe leidde dat veel werkgevers niet weten dat bepaalde steunmaatregelen beschikbaar zijn, of er eenvoudigweg geen beroep op doen wegens de ingewikkelde tenuitvoerlegging ervan. [...]

De hervorming van de tewerkstellingssteun heeft tot doel die steun te bundelen in één enkel mechanisme : enerzijds, de activering voor het inschakelingscontract, de steun voor laaggeschoolde of middelhoog geschoolde jongeren en de steun voor langdurig werkzoekenden en, anderzijds, een vermindering van de sociale bijdragen voor oudere werknemers » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2016-2017, nrs. 697/4, 698/10 en 699/2, pp. 3 en 4).

Ten aanzien van de prejudiciële vragen

B.3. Uit de prejudiciële vragen en uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat uitsluitend artikel 28, 2°, van het decreet van 2 februari 2017, in zoverre het artikel 129*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 opheft, en artikel 36 van het decreet van 2 februari 2017, in zoverre het de toekenning van de werkhervattingstoeslag van onbepaalde duur beperkt tot uiterlijk 30 juni 2020, in het geding zijn.

B.4.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van die in het geding zijnde bepalingen met artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, dat onder meer het recht op sociale zekerheid waarborgt.

B.4.2. In de prejudiciële vragen wordt het Hof eveneens verzocht de in het geding zijnde bepalingen te onderzoeken in het licht van artikel 12.1 van het « Europees Sociaal Handvest ».

B.4.3. Artikel 12.1 van het Herziene Europees Sociaal Handvest, opgemaakt te Straatsburg op 3 mei 1996, dat - evenals artikel 12.1 van het Europees Sociaal Handvest, opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961 - het opschrift « Recht op sociale zekerheid » draagt, bepaalt :

« Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op sociale zekerheid te waarborgen, verplichten de Partijen zich :

1. een stelsel van sociale zekerheid in te voeren of in stand te houden ».

Artikel B.2 van deel III van het Herziene Europees Sociaal Handvest - dat ten aanzien van België in werking is getreden op 1 mei 2004 - bepaalt dat « de aanvaarding van de verplichtingen van elke bepaling van dit Handvest [...] tot gevolg [moet] hebben dat, vanaf de datum van inwerkingtreding van die verplichtingen ten aanzien van de betrokken Partij, de overeenstemmende bepaling van het Europees Sociaal Handvest [...], zal ophouden van toepassing te zijn op de betrokken Partij in geval die Partij door de eerste van beide voornoemde akten of door beide akten zou gebonden zijn ».

België heeft de verplichtingen aanvaard die voortvloeien uit artikel 12 van het Herziene Europees Sociaal Handvest dat nagenoeg dezelfde inhoud heeft als artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest, zodat laatstgenoemde bepaling niet langer van toepassing is op België.

B.4.4. Artikel 12.1 van het Herziene Europees Sociaal Handvest, in de veronderstelling dat het door de prejudiciële vraag wordt beoogd, erkent het recht op sociale zekerheid op een wijze die gedeeltelijk analoog is met artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet, zodat het Hof bij zijn beoordeling ermee rekening houdt.

B.4.5. Ten slotte wordt in de prejudiciële vragen niet vermeld in welk opzicht de in het geding zijnde bepalingen afbreuk zouden kunnen doen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aan artikel 2, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en aan artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Wanneer, daarenboven, zoals dat te dezen het geval is, zulks evenmin uit de verwijzingsbeslissingen kan worden afgeleid, beschikt het Hof niet over de noodzakelijke elementen om uitspraak te doen.

B.5. Bijgevolg onderzoekt het Hof de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12.1 van het Herziene Europees Sociaal Handvest, in zoverre zij, voor het Waalse Gewest, de werkhervattingstoelage die zonder beperking in de tijd wordt toegekend aan de oudere werknemers die het werk hebben hervat als loontrekkende, afschaffen.

B.6.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten en zij bepalen de voorwaarden voor de uitoefening ervan. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceren, waarbij elke wetgever, overeenkomstig het tweede lid van dat artikel, ermee is belast die rechten te waarborgen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten.

B.6.2. Artikel 23 van de Grondwet bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording.

B.6.3. In sociaal-economische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden aangenomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.

B.6.4. De *standstill*-verplichting kan niet zo worden begrepen dat ze elke wetgever, in het raam van zijn bevoegdheden, de verplichting oplegt om niet te raken aan de bij wet bepaalde nadere regels van sociale zekerheid. Zij verbiedt hun om maatregelen aan te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet gewaarborgde recht, maar zij ontzegt hun niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meest adequate wijze wordt gewaarborgd.

B.7.1. De Waalse Regering voert aan dat de in het geding zijnde vermindering van het beschermingsniveau inzake sociale zekerheid niet aanzienlijk is omdat zij zou worden gecompenseerd door, enerzijds, de « doelgroepvermindering » voor oudere werknemers, bedoeld in artikel 339 van de programmawet (I) van 24 december 2002, zoals het werd vervangen bij artikel 15 van het decreet van 2 februari 2017 en, anderzijds, de « werkuitkering » bedoeld in artikel 4 van het decreet van 2 februari 2017, die wordt toegekend aan langdurig werkzoekenden (artikel 1, 7^o, van het decreet van 2 februari 2017).

B.7.2. Zonder dat het nodig is om na te gaan of de in het geding zijnde bepalingen een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op sociale zekerheid inhouden, volstaat het vast te stellen dat de in het geding zijnde bepalingen redelijkerwijs worden verantwoord door motieven van algemeen belang.

B.8. Zoals blijkt uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding, heeft de decreetgever, met de aanneming van het decreet van 2 februari 2017, ernaar gestreefd, enerzijds, de wetgeving inzake tewerkstellingssteun voor doelgroepen te vereenvoudigen en, anderzijds, die steun doeltreffender te maken.

B.9. De afschaffing van de werkhervattingstoelage leidt tot een vermindering van het aantal maatregelen voor tewerkstellingssteun die de doelgroepen genieten, maar past tegelijkertijd binnen een meer globale hervorming waarbij het gehele systeem van steunmaatregelen voor de tewerkstelling van de doelgroepen wordt herwerkt.

Daardoor laat die maatregel toe een systeem van steunmaatregelen voor tewerkstelling van doelgroepen, dat als te ingewikkeld wordt beschouwd, « leesbaarder » te maken en de maatregelen van tewerkstellingssteun doeltreffender te maken, dat wil zeggen gemakkelijker uit te voeren door de spelers op de arbeidsmarkt, hetgeen de aanwerving van de werknemers van de doelgroepen kan bevorderen.

B.10. Uit de in B.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat het decreet van 2 februari 2017 in een globale hervorming kadert die het gevolg is van de overdracht aan de gewesten van de bevoegdheid voor het doelgroepenbeleid inzake tewerkstelling, en dat het resultaat is van een « diepgaande reflectie » waarbij « verschillende actoren » werden betrokken en van « langdurig sociaal overleg » over de reorganisatie van de tewerkstellingssteun in het Waalse Gewest, element waarmee het Hof in zijn onderzoek rekening houdt.

B.11. De decreetgever heeft de gevolgen van de afschaffing van de werkhervattingstoelage voldoende verzacht door middel van een overgangsregeling die de begunstigden van de werkhervattingstoelage toelaat die toeslag te blijven ontvangen gedurende maximaal drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet van 2 februari 2017.

B.12. De in het geding zijnde bepalingen zijn bestaanbaar met artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12.1 van het Herziene Europees Sociaal Handvest.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 28, 2^o, en 36 van het decreet van het Waalse Gewest van 2 februari 2017 « betreffende de steun voor tewerkstelling ten behoeve van de doelgroepen » schenden niet artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 12.1 van het Herziene Europees Sociaal Handvest.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 27 april 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul