

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

11 MAART 2010

Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, teneinde de werkloze te beschermen tegen een willekeurige sanctie

(Ingediend door de dames Zakia Khattabi en Freya Pyrins)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van het in de Kamer ingediende wetsvoorstel nr. 51 1304/001 van 26 juli 2004, en brengt er enkele wijzigingen in aan.

Het recht op sociale zekerheid maakt deel uit van de fundamentele rechten van het individu, wat met name voortvloeit uit de Universele Verklaring van de rechten van de mens van 10 december 1948, alsook uit artikel 23 van de Belgische Grondwet. Daarom is het belangrijk iedereen bescherming te bieden tegen willekeurige schendingen van dat recht.

Het principiële uitgangspunt van de werkloosheidsverzekering komt erop neer een vervangingsinkomen toe te kennen aan werknemers die buiten hun wil om hun werk en dus ook hun inkomen verliezen, die arbeidsgeschikt zijn, die als werkloze zijn ingeschreven en die bereid zijn elke passende baan te aanvaarden.

Om na te gaan of de betrokkene aanspraak maakt op een werkloosheidsuitkering, is het uiteraard legitiem het criterium van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te hanteren en, in geval van niet-naleving ervan, bestraffend op te treden. Niettemin mag dat criterium niet te restrictief worden gelezen, want dan dreigt het gevaar dat een werkloze enkel en alleen wordt gestraft omdat hij geen passende baan heeft gevonden.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

11 MARS 2010

Proposition de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité des travailleurs, en vue de prémunir le chômeur contre une sanction arbitraire

(Déposée par Mmes Zakia Khattabi et Freya Pyrins)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition de loi DOC 51 1304/001 du 26 juillet 2004.

Le droit à la sécurité sociale faisant partie des droits fondamentaux des individus, notamment en vertu de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et de l'article 23 de la Constitution belge, il importe de protéger les personnes contre toute atteinte arbitraire à ce droit.

Le principe de l'assurance-chômage est de fournir un revenu de remplacement aux travailleurs privés involontairement de travail et de rémunération, aptes au travail, inscrits comme demandeurs d'emploi et disposés à accepter tout emploi convenable.

Si la condition de disponibilité sur le marché du travail est un critère légitime pour l'accès aux allocations de chômage dont le non-respect peut entraîner des sanctions, celui-ci ne doit toutefois pas être interprété de façon trop restrictive. Une telle interprétation risquerait en effet d'exposer à une sanction le chômeur dont la seule faute serait de n'avoir pas trouvé un emploi convenable.

Evenmin mag de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (RVA) de werklozen een sanctie opleggen, gewoon omdat de dienst van oordeel is dat de betrokkene onvoldoende naar een baan heeft gezocht of omdat hij de door de RVA opgelegde begeleiding heeft afgewezen. Een gedegen begeleiding van de werkzoekenden is weliswaar een essentieel aspect in de strijd tegen werkloosheid, maar de mogelijkheid om vrijwillig in de begeleidingsprocedure te stappen, moet worden gehandhaafd.

De werklozen kunnen zelf niet verantwoordelijk worden gesteld voor de schaarste op de arbeidsmarkt of voor de moeilijkheden die ze ondervinden in hun zoektocht naar een baan, zeker in de huidige context van economische crisis. Wij herinneren eraan dat het Planbureau voor 2010 een stijging van het aantal werklozen voorziet met 100 000 personen in vergelijking met 2005. In sommige regio's blijkt evenwel reeds dat dit neerkomt op één vacature per dertig werkzoekenden!

Het is dan ook dringend nodig om de bestaande wetgeving via dit wetsvoorstel te wijzigen zodat ten minste een deel van de door de RVA opgelegde sancties kan wegvallen. Gelet op de context en de bevindingen in een aantal studies, blijken sommige sancties immers totaal onaangepast aan de realiteit. In de eerste plaats blijkt, zoals wij hadden voorspeld toen de sancties werden ingesteld, dat zij vooral de zwaksten treffen: gezinnen en alleenstaanden met de laagste scholingsgraad, personen die kampen met analfabetisme of met zware sociale en gezondheidsproblemen (drugsverslaving, enz.). Een studie van de federatie van OCMW's van het Waals gewest uit februari 2009 toont aan dat 60 tot 90% van de gestrafte personen die terecht komen bij het OCMW ten hoogste een diploma van lager middelbaar onderwijs bezitten (1). Deze sancties zorgen er dus voor dat de zwaksten onder de zwakken verder worden gemarginaliseerd.

Bovendien is het nu heel duidelijk dat vele werklozen die een sanctie hebben opgelopen, hun toevlucht zoeken tot OCMW's, waardoor deze instellingen onder zware financiële druk komen te staan. Rekening houdend met alle motieven die aanleiding kunnen geven tot een sanctie, schat de federatie van OCMW's in haar studie dat de Waalse OCMW's op 31 oktober 2008 reeds 2 637 uitkeringsgerechtigden die een sanctie van de RVA hadden opgelopen, ten laste hadden genomen. Deze 2 637 personen vertegenwoordigen 7,2% van het totale aantal leefloongerechtigden in Wallonië, wat neerkomt op een financiële last van meer dan 18 miljoen euro! De sancties van de RVA zorgen er dus voor dat een deel van het werkgelegenheidsbeleid « simpelweg » wordt vervangen door een beleid van maatschappelijk welzijn.

(1) R. Cherenti, « Les exclusions ONEM, implications pour les CPAS », *Fédération des CPAS UVCW*, februari 2009.

De même, le chômeur ne peut être sanctionné au seul motif que l'Office National de l'Emploi (ONEM) estime que ses efforts de recherche sont insuffisants ou parce que le chômeur refuse un dispositif d'accompagnement imposé par l'ONEM. Un accompagnement de qualité des demandeurs d'emploi est certes un outil essentiel de la lutte contre le chômage, mais le caractère volontaire de l'engagement dans un processus d'accompagnement doit être préservé.

La responsabilité de la pénurie d'emploi ou des difficultés à trouver un emploi ne peut être imputée aux chômeurs eux-mêmes, particulièrement dans le contexte actuel de crise. Rappelons à cet égard que le Bureau du Plan prévoit une augmentation du nombre de chômeurs de 100 000 personnes de 2009 à 2010. Or, dans certaines régions, il apparaît déjà actuellement que seul 1 emploi est disponible pour 30 demandeurs d'emploi!

Dans ce contexte, il y a lieu d'adapter urgemment la législation existante via cette proposition de loi. Celle-ci permettrait en effet à tout le moins de lutter contre une partie des sanctions prononcées par l'ONEM. Vu le contexte et les résultats d'études réalisées, certaines sanctions paraissant en effet totalement inadaptées par rapport à la situation. En premier lieu, et comme nous l'avons annoncé depuis leur mise en place, il apparaît que les sanctions touchent d'abord les populations les plus précarisées: les familles et isolés avec les qualifications les plus faibles, les personnes souffrant d'analphabétisme ou de problèmes sociaux et de santé importants (toxicomanie, ...). Une étude de la fédération des CPAS de la Région wallonne de février 2009 montre d'ailleurs que de 60 à 90% des personnes sanctionnées et prises en charge par les CPAS ont maximum le certificat de l'enseignement secondaire inférieur (1). Ces sanctions marginalisent donc encore un peu plus les plus précaires des précaires.

En outre, il apparaît à présent très clairement que de nombreux sanctionnés affluent vers les CPAS et mettant à mal les finances de ces institutions. Si on considère tous les motifs qui peuvent mener à une sanction, l'étude de la Fédération des CPAS estimait ainsi que, au 31 octobre 2008, les CPAS wallons prenaient déjà en charge, à eux seuls, 2 637 bénéficiaires ayant subi une sanction de l'ONEM. Ces 2 637 personnes correspondaient à 7,2% du nombre total des bénéficiaires du revenu d'intégration en Wallonie et représentaient une charge financière de plus de 18 millions d'euros! Les sanctions prononcées par l'ONEM substituent donc « simplement » une politique d'aide sociale et d'assistance à une partie de la politique de l'emploi.

(1) R. Cherenti, « Les exclusions ONEM, implications pour les CPAS », *Fédération des CPAS UVCW*, février 2009.

Ten slotte weet men nu dat sancties weinig invloed hebben op de werkgelegenheid. Van de personen die geen werkloosheidsuitkering meer ontvingen, heeft immers slechts een minderheid werk gevonden. De anderen moesten worden opgevangen door OCMW's, wat hen niet dichterbij de arbeidsmarkt brengt, of, nog erger, zijn verdwenen uit de statistieken en hebben dus geen officieel werk, geen werkloosheidsuitkering, en geen hulp van het OCMW. Alle sancties in acht genomen verdwijnt zo één op vijf onder hen uit de statistieken. Als men alleen de sancties van het activeringsplan in aanmerking neemt, bedraagt dit percentage 27 %, en als men zich alleen toespitst op de definitieve uitsluitingen die werden uitgesproken in het raam van het activeringsplan, bedraagt het percentage van uit de statistieken verdwenen personen 46 % (1). Het bestaan van deze uitgesloten hangt dan volledig af van de onzekere solidariteit van hun familie of van plantrekkerij, soms jarenlang.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe dit euvel gedeeltelijk te verhelpen door werklozen te beschermen tegen elke vorm van willekeur die zich kan voordoen wanneer de RVA een oordeel uitspreekt over iemands beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt of iemands inspanningen om werk te zoeken. Concreet is het de bedoeling rechtskracht te geven aan het beginsel op grond waarvan een werkloze geen sanctie kan oplopen als hij niet eerst een degelijke baan heeft geweigerd.

Dit wetsvoorstel moet meer kracht geven aan het thans zonder restricties geldende beginsel op grond waarvan de bereidheid een passende baan te aanvaarden, het objectieve criterium vormt voor de toekenning van het recht op een werkloosheidsuitkering.

Het bevestigt bovendien de sleutelrol van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten bij de zoektocht van de werklozen naar een nieuwe baan.

Het principiële uitgangspunt is dus dat, inzake de controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en op de actieve zoektocht naar een baan, pas een sanctie kan worden opgelegd nadat er eerst een werkaanbod is geweest.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Dit artikel strekt ertoe een passend raamwerk in te stellen voor de mogelijke sancties wanneer een werkloze niet voor de arbeidsmarkt beschikbaar is of wanneer hij niet in orde is gebleken na een controle waarbij werd gepeild naar de mate waarin hij actief

(1) *Potentiële instroom van gestraften naar de OCMW's*, onderzoek op vraag van de POD Maatschappelijke Integratie, 2009.

Enfin, on sait à présent que l'effet des sanctions sur l'emploi est lui-même très discutable. Parmi les « exclus du chômage », seule une minorité a en effet retrouvé de l'emploi. Les autres ont dû être accueillis par les CPAS, sans rapprochement du marché du travail ou ont, pire encore, disparu des statistiques, ne se retrouvant ni à l'emploi, ni au chômage, ni au CPAS. Et de fait, on ne retrouve pas trace dans les statistiques d'un « exclu du chômage » sur cinq lorsque l'on considère tous les types de sanction. Si on examine uniquement les sanctionnés par le plan d'activation, ce pourcentage est de 27 % et si on se focalise uniquement sur les cas d'exclusion définitive prononcées dans le cadre du plan d'activation, le pourcentage de personnes non retrouvées est de 46 % (1). Ces exclus deviennent alors toutes dépendantes de la fragile solidarité familiale ou de la débrouille, et ce parfois durant plusieurs années.

La présente proposition de loi a pour objectif de remédier, en partie, à ces problèmes en prémunissant le chômeur contre toute appréciation arbitraire par l'ONEm de sa disponibilité sur le marché du travail ou de ses efforts de recherche d'emploi. En outre, elle vise à donner force de loi au principe selon lequel il ne peut y avoir de sanction si le chômeur n'a pas, au préalable, refusé un emploi de qualité.

Cette proposition de loi consolide le principe actuel selon lequel le fait d'être disposé à accepter un emploi convenable, sans restrictions, est le critère objectif qui fonde le droit aux allocations.

Cette proposition réaffirme par ailleurs la place centrale des offices de placement régionaux dans le processus de retour à l'emploi.

Elle pose donc pour principe qu'en matière de contrôle de la disponibilité pour le marché du travail ou des efforts de recherche active, « l'offre d'emploi doit précéder la sanction ».

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article vise à encadrer les possibilités de sanction des chômeurs pour cause d'indisponibilité sur le marché de l'emploi ou à la suite d'un contrôle de comportement de recherche active d'emploi en application des articles 56 et suivants de l'arrêté royal du

(1) *Flux potentiels des sanctionnés vers les CPAS*, recherche effectuée à la demande du SPP Intégration sociale, 2009.

naar werk zocht, met toepassing van de artikelen 56 en volgende van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

Onder « werkloze » wordt verstaan al wie aanspraak maakt op een uitkering en op wie de bepalingen van de artikelen 56 en volgende van voormeld koninklijk besluit van toepassing zijn.

Onder « sancties » wordt verstaan alle verminderingen en opschortingen van de uitkeringen, alsook alle uitsluitingen dienaangaande, waartoe wordt overgegaan met toepassing van de artikelen 56 tot 57 en 142 van hetzelfde koninklijk besluit.

*
* *

25 novembre 1991 portant réglementation du chômage.

Par chômeur, il faut entendre tout bénéficiaire d'une allocation soumis aux dispositions des articles 56 et suivants de l'arrêté du 25 novembre 1991 précité.

Par sanctions, on entend les réductions et suspensions d'allocations ou exclusions du bénéfice des allocations prises en application des articles 56 à 57 et 142 du même arrêté.

Zakia KHATTABI.
Freya PIRYNS.

*
* *

WETSVOORSTEL

 Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, laatst gewijzigd bij de wet van 2 augustus 2002, wordt aangevuld met een paragraaf 16, luidende :

« § 16. Geen enkele werkloze kan door de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening worden gestraft wegens ontoereikende beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt of na een controle op de mate waarin hij actief naar werk zoekt, tenzij de dienst kan aantonen dat :

1° de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling waar de werkloze als werkzoekende is ingeschreven, hem een passende baan heeft aangeboden tijdens de maand die aan de oplegging van de sanctie voorafging;

2° dat de werkloze heeft geweigerd die werkaanbieding te aanvaarden. ».

11 februari 2010.

PROPOSITION DE LOI

 Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié en dernier lieu par la loi du 2 août 2002, est complété par un paragraphe 16 rédigé comme suit :

« § 16. Aucun chômeur ne pourra être sanctionné pour manque de disponibilité pour le marché de l'emploi ou suite à un contrôle du comportement de recherche active d'emploi si l'Office national de l'emploi ne peut démontrer :

1° que, dans le mois qui précède la prise de sanction, le service régional de l'emploi auprès duquel le chômeur est inscrit comme demandeur d'emploi lui a proposé une offre d'emploi convenable;

2° que le chômeur a marqué son refus d'accepter cette offre d'emploi. ».

11 février 2010.

Zakia KHATTABI.
Freya PIRYNS.