

Cass., 14 september 2020, S.18.0012.F

Sociale zekerheid en sociale bijstand - Artikel 23 van de Grondwet – Standstill-beginsel - Intrekking van de sociale bescherming - Voorwaarden

De Belgische werkloosheidsregeling voorziet in integratie-uitkeringen die werkloze jongeren krijgen op basis van hun studies en dus zonder dat ze hebben gewerkt of sociale bijdragen hebben betaald. Tot 2011 werden deze uitkeringen, toen nog wachtuitkeringen genoemd, net als de gewone werkloosheidsuitkeringen in België, uitbetaald zonder andere termijnbeplanning dan die welke voortvloeit uit de verplichting om werk te zoeken en mits aan verschillende verplichtingen in dat verband te voldoen, de zogenaamde activering van de werkloosheidsuitkeringen. Ze werden dus betaald aan werklozen die in de loop der jaren ouder werden. Dit stelsel kwam tegemoet aan mensen die nooit voltijds hadden gewerkt, omdat in hun sector over het algemeen deeltijds wordt gewerkt.

Een koninklijk besluit van 28 december 2011 beperkt het recht op deze uitkeringen, voortaan integratie-uitkeringen genoemd, tot drie jaar, ten vroegste vanaf de inwerkingtreding van het koninklijk besluit op 1 januari 2012 en de dertigste verjaardag van de werkloze. Als gevolg daarvan zijn werklozen van drieëndertig jaar en ouder per 1 januari 2015, en onder voorbehoud van bepaalde overgangen, hun integratie-uitkering kwijtgeraakt.

In de preambule van het koninklijk besluit staat dat de maatregel bedoeld is om de werkgelegenheid voor jongeren te bevorderen en bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die in het regeerakkoord zijn vastgelegd, namelijk een werkgelegenheidsgraad van 73,2 % in 2020 en de "begrotingsdoelstelling" die in dat akkoord is vastgelegd.

Artikel 23 van de Grondwet beschermt het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand. Het bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en dat de wetgeving daartoe, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, economische, sociale en culturele rechten zoals het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, in voorziet.

Artikel 23 houdt een zogenaamde *standstill*-verplichting in. Deze verplichting belet een wetgever om bij een wijziging van de wet op dit gebied de geldende beschermingsnorm aanzienlijk te verlagen zonder redenen die verband houden met het algemeen belang.

Heeft de verordenende overheid zich gekweten van deze *standstill*-verplichting wanneer zij het recht op integratie-uitkeringen in de tijd heeft beperkt?

Een oudere werkloze betwist dit. Hij had het besluit van de RVA om hem die toelagen niet meer toe te kennen aangevochten voor het arbeidsrecht. De arbeidsrechter (Arbeidshof) gaf hem ongelijk.

De arbeidsrechter had in de eerste plaats geoordeeld dat het einde van de integratie-uitkeringen een aanzienlijke vermindering van de sociale zekerheid en de sociale bijstand aan oudere werklozen inhield. Vervolgens heeft hij onderzocht of deze maatregel was ingegeven door het algemeen belang en heeft hij de motieven in de preambule van het koninklijk besluit die verband houden met het werkgelegenheidspercentage en het budget in ogenschouw genomen. Hij schoof het motief van de bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren ter zijde

vermits dat geen relevantie had voor de onderzochte categorie van oudere werklozen. Ten slotte oordeelde de arbeidsrechter dat de beperking in de tijd van de integratie-uitkeringen in redelijke verhouding stond tot de aangehaalde doelstellingen van algemeen belang: de integratie-uitkeringen zijn zogenaamde "niet contributieve" uitkeringen, waarvoor de wetgever strenger kan zijn dan voor de op bijdragebetaling berustende sociale-zekerheidsuitkeringen; de uitkeringen werden pas na drie jaar stopgezet, waardoor de betrokkene de gelegenheid had om werk te vinden, desgevallend in met werkloosheidsuitkeringen verband houdende regelingen; de betrokkene kon daarnaast de tussenkomst van de OCMW's vragen.

Het Hof van Cassatie hoefde niet te beslissen of de verordenende overheid de *standstill*-verplichting al dan niet had nageleefd. Het Hof was enkel verzocht om de wettigheid van het oordeel van de arbeidsrechter over de eerbiediging door de verordenende overheid van de *standstill*-verplichting, te toetsen.

Het Hof van Cassatie heeft de uitspraak van de arbeidsrechter vernietigd.

Het Hof stelt in de eerste plaats dat de bescherming van artikel 23 van de Grondwet zich uitstrekt tot niet "contributieve" prestaties, zoals integratie-uitkeringen, die worden verkregen zonder voldoende te hebben bijgedragen aan de sociale zekerheid of na te hebben gewerkt in een stelsel dat is vrijgesteld van sociale zekerheidsbijdragen. Ten tweede kan elke verlaging van het niveau van de sociale bescherming leiden tot een vermindering van de uitgaven en een stimulans zijn om werk te zoeken. De algemene begrotings- en werkgelegenheidsdoelstellingen volstaan niet om een vermindering van de sociale bescherming te rechtvaardigen. Het Hof meent dan ook dat, aangezien de tussenkomst van het OCMW voor "iedere persoon" geldt volgens de termen van de wet, zulks niet volstaat om een verlaging van het niveau van sociale bescherming te rechtvaardigen. Zulks aannemen zou de *standstill*-verplichting uithollen.

Het Hof stelt vast dat de arbeidsrechter de verlaging van het beschermingsniveau aanvaardt op grond van zeer algemene begrotings- en werkgelegenheidsdoelstellingen (in een regeerakkoord), terwijl de verordenende overheid bij het invoeren van de maatregel voor de onderzochte categorie oudere werklozen niet heeft bepaald in welke mate deze maatregel daadwerkelijk aan deze doelstellingen zou bijdragen en nadien niet heeft nagegaan of er in die categorie werklozen zijn die werk hebben gevonden of tussenkomst van de OCMW's hebben gekregen.

Het aanvaarden van een verlaging van het beschermingsniveau is in die omstandigheden in strijd met artikel 23 van de Grondwet. Het Hof verwijst de zaak naar een andere arbeidsrechter, die op zijn beurt de zaak zal onderzoeken.