



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.631/16
van 30 juni 2026

avis 79.631/16
du 30 juin 2026

over

sur

een voorstel van ordonnantie
‘tot wijziging van de
ordonnantie van 23 juni 2017
betreffende de
tewerkstellingssteun in het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest’ (*Parl.St. Br.Parl.*
2025-26, nr. A-303/1)

une proposition d’ordonnance
‘modifiant l’ordonnance du
23 juin 2017 relative aux aides
à l’emploi accessibles en
Région de Bruxelles-Capitale’
(*Doc. parl.,*
Parl. Rég. Brux.-Cap.,
2025-2026, n° A-303/1)

Op 23 juni 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 23 juni 2017 betreffende de tewerkstellingssteun in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (*Parl.St. Br.Parl. 2025-26, nr. A-303/1*).

Het voorstel is door de zestiende kamer onderzocht op 25 juni 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, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juni 2026.

*

Le 23 juin 2026, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition d’ordonnance ‘modifiant l’ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l’emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale’ (*Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2025-2026, n° A-303/1*).

La proposition a été examinée par la seizième chambre le 25 juin 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.

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.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juin 2026.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence est motivée par la nécessité d’informer au plus tôt les employeurs de l’abrogation du dispositif activa.brussels, telle que prévue dans la proposition d’ordonnance, afin qu’ils puissent prendre leurs dispositions.

La constitution tardive du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n’a pas permis l’adoption de mesures structurelles en matière budgétaire, alors que la situation des finances régionales appelle à une gestion prudente et rigoureuse des dépenses publiques, impliquant l’identification et la mise en œuvre progressive de mesures d’économies.

Or, les primes activa.brussels représentent une dépense récurrente à charge du budget régional. Leur abrogation s’inscrit dans une démarche de simplification du paysage des aides à l’emploi, et d’adaptation aux nouvelles réalités du marché du travail.

Un report de l’adoption de la mesure retarderait la réalisation des économies attendues pour l’exercice budgétaire en cours, et limiterait la marge de manœuvre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vue d’atteindre les objectifs budgétaires qu’il s’est fixés. Il est dès lors impératif que la mesure proposée puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais afin de contribuer, de manière effective et progressive, à la maîtrise des dépenses régionales.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde voorstel van ordonnantie voorziet in de opheffing van drie vormen van tewerkstellingsondersteunende maatregelen: een werkuitkering voor niet-werkende werkzoekenden (“Activa”), een werkuitkering voor niet-werkende werkzoekenden met een verminderde arbeidsgeschiktheid (“Activa voor verminderde arbeidsgeschiktheid”) en een financiële tussenkomst voor een werkgever in de opleidingskosten van een dergelijke werknemer (“Aanmoedigingssteun voor opleiding”). Hiertoe worden hoofdstuk 3, afdelingen 1 tot 4, van de ordonnantie van 23 juni 2017 ‘betreffende de tewerkstellingssteun in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ en de hoofdstukken 1 tot 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 september 2017 ‘betreffende de activeringsmaatregelen van de werkzoekenden’ opgeheven. Het voorstel voorziet in een overgangsregeling voor werknemers die uiterlijk op 15 juli 2026 in dienst zijn getreden. Zij behouden hun werkuitkering tot uiterlijk 31 december 2026.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Het voorstel van ordonnantie voorziet in de afschaffing van de werkuitkeringen “Activa” en “Activa voor verminderde arbeidsgeschiktheid”. Deze bestaande maatregelen zijn gericht op de ondersteuning van de aanwerving van niet-werkende werkzoekenden. Het wegvallen van een tewerkstellingsmaatregel die een stimulans vormt om een bepaalde categorie personen in dienst te nemen kan een achteruitgang inhouden van het in artikel 23, derde lid, 1^o, van de Grondwet vervatte recht op arbeid voor de personen die hierop aanspraak maken.²

5. 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.

In sociaaleconomische aangelegenheden beschikt de bevoegde wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid om de maatregelen te bepalen die moeten worden genomen om de door hem vastgestelde doelstellingen te bereiken.³ 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 tewerkstellingsbeleid. Zij verbiedt hun om maatregelen te nemen die, zonder redelijke verantwoording, een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van een in artikel 23, derde lid, 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.

6. In de toelichting bij het voorstel wordt het volgende aangegeven:

“Uit de evaluatie van de regeling [voor activering via werk] bleek echter dat er aanzienlijke structurele beperkingen waren, met name wat betreft de doeltreffendheid, de doelgroepgerichtheid en de duurzame bijdrage aan de werkgelegenheid. De veelheid aan regelingen maakt het systeem onoverzichtelijk, terwijl bepaalde steunmaatregelen onvoldoende beheersbare buitenkanseffecten veroorzaken. Bovendien zijn verschillende mechanismen gebaseerd op administratieve categorieën die naar verwachting zullen veranderen of zelfs verdwijnen als gevolg van de federale hervormingen van de werkloosheid. Ten slotte blijkt uit de beschikbare evaluaties dat de effecten per regeling uiteenlopen en dat de afstemming op de gewestelijke prioriteiten op het gebied van opleiding, begeleiding en het aanpakken van tekorten aan arbeidskrachten nog voor verbetering vatbaar is.”

Volgens de toelichting moeten deze bevindingen worden gezien “tegen de achtergrond van recente structurele hervorming van de arbeidsmarkt, met name op het gebied van de werkloosheidsuitkeringen”, waardoor de Activa-regeling “steeds minder geschikt [blijkt⁴] om

² GwH 30 mei 2024, nr. 60/2024, B.11.1.

³ Zie inzake het recht op arbeid bijvoorbeeld GwH 13 maart 2025, nr. 44/2025, B.15; GwH 6 februari 2025, nr. 19/2025, B.8-B.9.

⁴ De Nederlandse tekst van de toelichting stelt dat de Activa-regeling steeds minder geschikt “lijkt”, hetgeen in de context van de toelichting niet overeenstemt met de Franse tekst waarin gesteld wordt dat “le dispositif Activa apparaît de moins en moins adapté”.

de huidige uitdagingen aan te gaan”. Daarom wordt voorgesteld “om een geleidelijke hervorming van de tewerkstellingssteun door te voeren”.

Volgens dezelfde toelichting heeft de ordonnantie niet tot doel de overheidssteun volledig af te schaffen, maar past het voorstel in een bredere aanpak om het gewestelijk systeem voor tewerkstellingssteun te moderniseren en te rationaliseren, “met het oog op de invoering van een nieuwe regeling die momenteel wordt uitgewerkt en die vanaf 2027 in werking moet treden”. De nieuwe regeling is “bedoeld als een eenvoudiger, overzichtelijker en gericht steuninstrument dat in grotere mate op gewestelijk niveau wordt aangestuurd en dat een duurzaam gebruik van overheidsmiddelen waarborgt”.

Samenvattend stelt de toelichting bij het voorstel dat de hervorming past in een doelstelling van algemeen belang, die betrekking heeft op drie elementen: de noodzaak om een houdbaar begrotingstraject te waarborgen, de verbetering van de doeltreffendheid van de tewerkstellingssteun en de globale samenhang van het gewestelijke werkgelegenheidsbeleid.

7. Het valt niet uit te sluiten dat de voorgestelde afschaffing voor de betrokkenen een aanzienlijke weerslag kan hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de huidige begunstigden van de regeling. Weliswaar geldt voor hen de overgangsregeling, waarin artikel 4 van het voorstel voorziet. De overgangsperiode is echter als eerder kort te beschouwen, onder meer in het licht van het feit dat deze overgangsperiode korter is dan de mogelijke resterende duurtijd van de werkuitkering (die in beginsel voor dertig of zesendertig kalendermaanden genoten wordt).

8. In zoverre er sprake zou kunnen zijn van een aanzienlijke vermindering van het globaal beschermingsniveau, is het raadzaam de in de toelichting opgenomen verantwoording, die op zich niet als onredelijk voorkomt⁵, voldoende te onderbouwen om te verduidelijken waarom het huidige systeem tekortschiet op het vlak van doeltreffendheid. In de mate dat het voorstel budgettaire doelstellingen nastreeft, hetgeen een legitieme doelstelling vormt, kan eraan worden herinnerd dat, indien er sprake zou zijn van een aanzienlijke achteruitgang, voldoende aangetoond moet worden dat de voorgestelde maatregel daadwerkelijk bijdraagt tot het “houdbaar begrotingstraject”.⁶ Ten slotte moet erop worden gewezen dat de toelichting verwijst naar een nieuwe regeling, vanaf 2027. De gevolgen van een bepaalde maatregel voor de graad van sociaal- en arbeidsrechtelijke bescherming kunnen worden gecompenseerd door de (positieve) gevolgen van andere maatregelen op dat vlak. Er wordt evenwel niet verduidelijkt welke maatregelen overwogen worden, laat staan tot stand zouden komen. Het is thans dan ook niet mogelijk deze maatregelen te betrekken in de eventueel vereiste redelijke verantwoording.

⁵ Er kan op worden gewezen dat het Grondwettelijk Hof aanvaard heeft dat de vermindering van tewerkstellingssteun ten voordele van bepaalde gerechtigden een redelijke verantwoording zou kunnen vinden in de beleidskeuze om, binnen gelijkblijvende begrotingsperken, voorrang te geven aan het aanmoedigen van de tewerkstelling van een specifiek omschreven doelgroep (GwH 30 mei 2024, nr. 60/2024, B.11.2).

⁶ Vgl. GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.7.1-B.9.8; GwH 20 juli 2023, nr. 112/2023, B.11.1-B.11.5.

Artikel 4

9. Teneinde elke onzekerheid te vermijden over de reikwijdte van de overgangsbepaling, dient in artikel 4 van het voorstel te worden verduidelijkt dat de betrokken werknemers hun werkuitkering behouden tot uiterlijk 31 december 2026, overeenkomstig de voorwaarden zoals vastgelegd in het besluit van 14 september 2017 “zoals van toepassing tot 14 juli 2026”.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En l'occurrence, la lettre accompagnant la demande d'avis motive l'urgence en ces termes :

« L'urgence est motivée par la nécessité d'informer au plus tôt les employeurs de l'abrogation du dispositif activa.brussels, telle que prévue dans la proposition d'ordonnance, afin qu'ils puissent prendre leurs dispositions.

La constitution tardive du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas permis l'adoption de mesures structurelles en matière budgétaire, alors que la situation des finances régionales appelle à une gestion prudente et rigoureuse des dépenses publiques, impliquant l'identification et la mise en œuvre progressive de mesures d'économies.

Or, les primes activa.brussels représentent une dépense récurrente à charge du budget régional. Leur abrogation s'inscrit dans une démarche de simplification du paysage des aides à l'emploi, et d'adaptation aux nouvelles réalités du marché du travail.

Un report de l'adoption de la mesure retarderait la réalisation des économies attendues pour l'exercice budgétaire en cours, et limiterait la marge de manœuvre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vue d'atteindre les objectifs budgétaires qu'il s'est fixés. Il est dès lors impératif que la mesure proposée puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais afin de contribuer, de manière effective et progressive, à la maîtrise des dépenses régionales. »

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

3. La proposition d'ordonnance soumise pour avis prévoit l'abrogation de trois formes de mesures d'aide à l'emploi : une allocation de travail pour les demandeurs d'emploi inoccupés (« Activa »), une allocation de travail pour les demandeurs d'emploi inoccupés présentant une aptitude réduite au travail (« Activa aptitude réduite au travail ») et une intervention financière, pour l'employeur, dans les coûts de formation d'un tel travailleur (« Incitant à la formation »). À cette fin, le chapitre 3, sections 1 à 4, de l'ordonnance du 23 juin 2017 'relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale' et les chapitres 1 à 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 septembre 2017 'relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi' sont abrogés. La proposition prévoit un dispositif transitoire pour les travailleurs entrés en service au plus tard le 15 juillet 2026. Ils conservent leur allocation de travail jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard.

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

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4. La proposition d'ordonnance prévoit la suppression des allocations de travail « Activa » et « Activa aptitude réduite au travail ». Ces mesures existantes visent le soutien à l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés. La suppression d'une mesure d'emploi constituant un incitant à l'engagement d'une certaine catégorie de personnes peut impliquer un recul du droit au travail consacré à l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution pour les personnes qui prétendent à ce droit ².

5. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

En matière socio-économique, le législateur compétent dispose toutefois d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à prendre pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés ³. L'obligation de *standstill* ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de politique de l'emploi prévues par la loi. Elle leur interdit de prendre des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif d'un droit garanti par l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré.

6. Les développements de la proposition précisent ce qui suit :

« Toutefois, [l']évaluation [de ce dispositif d'activation à l'emploi] a mis en évidence des limites structurelles importantes, notamment en termes d'efficacité, de ciblage des publics et de contribution durable à l'emploi. La multiplicité des dispositifs nuit ainsi à la lisibilité du système, tandis que certaines aides génèrent des effets d'aubaine insuffisamment maîtrisés. En outre, plusieurs mécanismes reposent sur des catégories administratives amenées à évoluer, voire à disparaître, à la suite des réformes fédérales du chômage. Enfin, les évaluations disponibles mettent en évidence des impacts inégaux selon les dispositifs ainsi qu'une articulation encore perfectible avec les priorités régionales en matière de formation, d'accompagnement et de réponse aux pénuries de main-d'œuvre. »

Selon les développements, ces constats s'inscrivent « dans un contexte marqué par des réformes structurelles récentes du marché du travail, en particulier celles relatives aux allocations de chômage », dans le cadre duquel le dispositif Activa « apparaît ⁴ de moins en moins adapté pour répondre aux enjeux actuels ». Il est dès lors proposé « d'engager une réforme progressive des aides à l'emploi ».

² C.C., 30 mai 2024, n° 60/2024, B.11.1.

³ Voir par exemple, en matière du droit au travail, C.C., 13 mars 2025, n° 44/2025, B.15 ; C.C., 6 février 2025, n° 19/2025, B.8-B.9.

⁴ Le texte néerlandais des développements indique que le dispositif Activa « lijkt » (semble) de moins en moins adapté, ce qui, dans le contexte de ces développements, ne correspond pas au texte français, selon lequel « le dispositif Activa apparaît de moins en moins adapté ».

Selon les mêmes développements, l'ordonnance ne poursuit pas un objectif de suppression pure et simple de l'intervention publique, mais inscrit la proposition dans une démarche plus large de modernisation et de rationalisation du système régional d'aides à l'emploi, « en vue de la mise en place d'un nouveau dispositif, actuellement en cours d'élaboration et appelé à entrer en vigueur à partir de 2027 ». Le nouveau dispositif est « conçu comme une aide plus simple, plus lisible, mieux ciblée, davantage pilotée au niveau régional, garantissant une utilisation soutenable des ressources publiques ».

En résumé, les développements de la proposition exposent que la réforme s'inscrit dans un objectif d'intérêt général, tenant à trois éléments : la nécessité d'assurer une trajectoire budgétaire soutenable, l'amélioration de l'efficacité des aides à l'emploi et la cohérence globale de la politique régionale de l'emploi.

7. Il n'est pas exclu que la suppression proposée puisse avoir des répercussions considérables pour les personnes concernées. Cette observation vaut en particulier pour les bénéficiaires actuels du dispositif. Certes, le dispositif transitoire prévu à l'article 4 de la proposition leur est applicable. La période transitoire doit toutefois être considérée comme plutôt courte, notamment à la lumière du fait que cette période transitoire est plus courte que la durée restante potentielle de l'allocation de travail (qui est en principe octroyée pour trente ou trente-six mois calendrier).

8. Dans la mesure où il pourrait être question d'une réduction significative du degré global de protection, il est conseillé d'étayer suffisamment la justification avancée dans les développements, qui ne semble pas en soi déraisonnable ⁵, afin de préciser pourquoi le système actuel présente des manquements en matière d'efficacité. Dans la mesure où la proposition poursuit des objectifs budgétaires, ce qui constitue un objectif légitime, il peut être rappelé que, s'il était question d'un recul significatif, il faudrait démontrer à suffisance que la mesure proposée contribue effectivement à la « trajectoire budgétaire soutenable » ⁶. Il faut enfin souligner que les développements font référence à un nouveau dispositif, à partir de 2027. Les effets d'une certaine mesure sur le degré de protection offert par le droit social et le droit du travail peuvent être compensés par les effets (positifs) d'autres mesures portant sur ces matières. Il n'est toutefois pas précisé quelles mesures sont envisagées, encore moins celles qui seraient élaborées. Il n'est dès lors pas possible, actuellement, d'inclure ces mesures dans la justification raisonnable éventuellement requise.

⁵ Il peut être souligné que la Cour constitutionnelle a admis que la réduction des aides à l'emploi en faveur de certains bénéficiaires pouvait trouver une justification raisonnable dans le choix politique consistant, dans un périmètre budgétaire constant, à privilégier l'aide à l'emploi d'un groupe-cible défini de manière plus spécifique (C.C., 30 mai 2024, n° 60/2024, B.11.2).

⁶ Comparer avec C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.7.1-B.9.8 ; C.C., 20 juillet 2023, n° 112/2023, B.11.1-B.11.5.

Article 4

9. Afin d'éviter toute incertitude quant à la portée de la disposition transitoire, il y a lieu de préciser, à l'article 4 de la proposition, que les travailleurs concernés conservent leur allocation de travail jusqu'au 31 décembre 2026 au plus tard, conformément aux conditions visées dans l'arrêté du 14 septembre 2017 « tel qu'il est d'application jusqu'au 14 juillet 2026 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wouter PAS