KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.071/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2006, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van het conventioneel brugpensioen in het kader van het generatiepact", heeft op 7 september 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt, in het kader van het generatiepact, een nieuwe regeling van het conventioneel brugpensioen in te voeren met ingang van 1 januari 2008.

De inhoud van de regeling is in ruime mate vergelijkbaar met de regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen. Belangrijke verschilpunten met de huidige regeling zijn: het verhogen van de leeftijd waarop brugpensioen mogelijk wordt, het verlengen van de duur van de loopbaan als voorwaarde om in aanmerking te komen voor brugpensioen, het tijdelijk invoeren van soepeler voorwaarden inzake leeftijd en loopbaan voor vrouwelijke werknemers en het invoeren van een soepeler regeling voor de bouwsector en voor sommige zware beroepen.

2. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt enerzijds geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en, anderzijds, door artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.

BEVOEGDHEID

In artikel 17, § 4, 5°, van het ontwerp wordt, met het oog op de erkenning als onderneming in moeilijkheden of in herstructurering, de verplichting opgelegd dat het door de onderneming voor te leggen herstructureringsplan een attest bevat dat wordt

uitgereikt door de "Regionale Minister van Werk", waarin de in het herstructureringsplan voorziene begeleidende maatregelen naar wedertewerkstelling worden goedgekeurd. In dat verband dient de Raad van State te herhalen wat hij reeds in meerdere adviezen heeft gesteld:

> "Een dergelijke regeling is enkel verenigbaar met het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, voor zover erdoor slechts wordt gerefereerd aan een thans reeds in elk gewest voorhanden zijnde regeling, op grond waarvan een dergelijk attest wordt uitgereikt, en er derhalve voor de gewesten geen verplichting uit voortvloeit om mee te werken aan een federale regeling. Een dergelijke verplichting zou immers onbestaanbaar zijn met het voornoemde autonomiebeginsel. Hieruit volgt eveneens dat, indien niet in alle gewesten een dergelijke regeling voorhanden is, de ontworpen regeling, om in overeenstemming te zijn met het autonomiebeginsel, dient te worden omgewerkt in de zin dat de medewerking van de gewesten slechts van facultatieve aard is en dat de regeling derhalve ook werkbaar is zonder die medewerking".

GELIJKHEIDS- EN NIET-DISCRIMINATIEBEGINSEL

Sommige bepalingen van het ontwerp voeren een ongelijke behandeling in tussen categorieën van werknemers, op basis van geslacht of leeftijd. Op sommige categorieën van werknemers blijft bovendien de huidige als gunstiger beschouwde regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 7 december 1992 van toepassing.

Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of voor elk van die verschillen in behandeling wel degelijk een deugdelijke verantwoording voorhanden is. De Raad wenst er in dat verband derhalve enkel aan te herinneren dat volgens een vaste rechtspraak, onder meer van het Arbitragehof, de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Voor het beoordelen van het op basis van de leeftijd gemaakte onderscheid dient bovendien rekening te worden gehouden met richtlijn 2000/78/EG van de Raad van

27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep [(1)] en met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen daaromtrent [(2)].

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Legistieke opmerking

Het is legistiek gebruikelijk om een ontwerp in te delen in titels, hoofdstukken en afdelingen, in die orde van ondergeschiktheid, niet in omgekeerde orde zoals in het ontwerp het geval is. Bovendien moeten alle afdelingen (lees: hoofdstukken) voorzien worden van een opschrift, wat niet het geval is voor afdeling 2.

Artikel 1

De Nederlandse tekst van artikel 1, § 1, eerste lid ("die worden ontslagen") dient in overeenstemming te worden gebracht met de Franse tekst ("auxquels le congé a été notifié"), welke meer rechtszekerheid biedt.

Artikel 5

In paragraaf 1, eerste lid, kunnen de woorden "In uitvoering van de bepalingen van artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985" als overbodig worden geschrapt. Hetzelfde geldt voor het woord "eveneens" in het tweede lid van paragraaf 1.

---

(1) Zie in het bijzonder artikel 6, lid 1, eerste alinea, van de genoemde richtlijn.

(2) Volgens het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kan het bevorderen van het opnemen van werkloze oudere werknemers in het arbeidsproces in beginsel worden geacht een verschil in behandeling op grond van de leeftijd objectief en redelijk te rechtvaardigen. Alhoewel de lidstaten in dat verband onbetwistbaar over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken bij hun keuze van de maatregelen die zij geschikt achten voor het verwezenlijken van hun doelstellingen op het gebied van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid, moeten de middelen voor het bereiken van het legitieme doel ook "passend en noodzakelijk" zijn (H.v.J. nr. C-144/04, 22 november 2005, 59-64).

.../...

Artikel 16

Men vervange het woord "Executieve" door de woorden "bevoegde overheid".

Artikel 21

Aangezien artikel 21, § 1, eerste lid, een aangelegenheid regelt die duidelijk geen uitstaans heeft met wat wordt geregeld in de overige bepalingen van dat artikel, verdient het aanbeveling het bepaalde in paragraaf 1, eerste lid, op te nemen in een afzonderlijk artikel.

Artikel 22

In het tweede lid dient te worden verwezen naar artikel 19 in plaats van naar artikel 18*bis*.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS G. VAN HAEGENDOREN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.071/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 26 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 septembre 2006, sur un projet d'arrêté royal "fixant la prépension conventionnelle dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations", a donné le 7 septembre 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend instaurer, à partir du 1er janvier 2008, un nouveau régime de prépension conventionnelle dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations.

Sur le fond, ce régime est comparable dans une large mesure au régime prévu par l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle. Des différences notables par rapport au régime actuel sont : le relèvement de l'âge à partir duquel il est possible de bénéficier de la prépension, l'allongement de la durée de la carrière conditionnant l'accès à la prépension, l'instauration temporaire de conditions d'âge et de carrière plus souples pour les travailleuses et l'instauration d'un régime plus souple pour le secteur de la construction et certains métiers lourds.

2. Le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1er, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, d'une part, et dans l'article 132 de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales, d'autre part.

COMPÉTENCE

En vue de la reconnaissance comme entreprise en difficulté ou en restructuration, l'article 17, § 4, 5°, du projet, impose l'obligation de joindre au plan de restructuration à produire par l'entreprise une attestation délivrée par "le ministre régional de l'emploi", dans laquelle celui-ci approuve les mesures d'accompagnement, prévues dans le plan de restructuration. À cet égard, le Conseil d'État se doit de réitérer ce qu'il a déjà observé dans plusieurs avis :

> "Un tel mécanisme n'est compatible avec le principe d'autonomie réciproque de l'État fédéral, des communautés et des régions que pour autant qu'il soit ainsi fait uniquement référence à un régime existant déjà dans chaque région et qui prévoit la délivrance d'une telle attestation, et qu'il n'en résulte dès lors pas pour les régions d'obligation de collaborer à une réglementation fédérale. Une telle obligation serait en effet incompatible avec le principe d'autonomie susmentionné. Il suit également de là que, si un tel régime n'existait pas dans toutes les régions, la règle en projet devrait, pour être conforme au principe d'autonomie, être remaniée en ce sens que la collaboration des régions serait uniquement facultative et que le régime soit dès lors également praticable sans cette collaboration".

PRINCIPE D'ÉGALITÉ ET DE NON-DISCRIMINATION

Diverses dispositions du projet établissent une différence de traitement entre les catégories de travailleurs sur la base du sexe ou de l'âge. En outre, certaines catégories de travailleurs restent soumises à l'application du régime actuel, considéré comme plus favorable, instauré par l'arrêté royal du 7 décembre 1992.

Dans le délai qui lui est imparti, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier s'il existe effectivement une justification adéquate pour chacune de ces différences de traitement. Dès lors, le Conseil souhaite uniquement rappeler à cet égard que selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage notamment, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier compte tenu du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Pour apprécier la distinction fondée sur l'âge, il faut en outre tenir

compte de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail [(1)] et de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes à cet égard [(2)].

EXAMEN DU TEXTE

Observation de légistique

Il est d'usage en légistique de diviser un projet en titres, chapitres et sections, dans cet ordre de subordination et non dans le sens inverse, comme c'est le cas dans le projet. En outre, toutes les sections (lire : chapitres) doivent porter un intitulé, ce qui n'est pas le cas de la section 2.

Article 1er

On alignera le texte néerlandais de l'article 1er, § 1er, alinéa 1er ("die worden ontslagen") sur le texte français ("auxquels le congé a été notifié"), qui offre une plus grande sécurité juridique.

[(1)] Voir notamment l'article 6, paragraphe 1, alinéa 1er, de la directive précitée.

[(2)] Selon la Cour de Justice des Communautés européennes, on peut en principe considérer que le fait de favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs âgés au chômage justifie objectivement et raisonnablement une différence de traitement fondée sur l'âge. Bien qu'à cet égard les États membres disposent incontestablement d'une large marge d'appréciation dans le choix des mesures susceptibles de réaliser leurs objectifs en matière de politique sociale et d'emploi, encore faut-il que les moyens mis en oeuvre pour réaliser cet objectif légitime soient "appropriés et nécessaires" (C.J.C.E. n° C-144/04, 22 novembre 2005, 59-64).

Article 5

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, on supprimera les mots "En exécution des dispositions de l'article 132 de la loi du 1er août 1985" qui sont superflus. La même observation vaut pour le mot "également" à l'alinéa 2 du paragraphe 1er.

Article 16

On remplacera les mots "un Exécutif" par les mots "une autorité compétente".

Article 21

Dès lors que l'article 21, § 1er, alinéa 1er, règle une matière manifestement sans rapport avec l'objet des autres dispositions de cet article, il est recommandé d'inscrire le paragraphe 1er, alinéa 1er, dans un article distinct.

Article 22

À l'alinéa 2, on fera référence à l'article 19 plutôt qu'à l'article 18*bis*.

La chambre était composée de

Messieurs	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS G. VAN HAEGENDOREN