

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.725/1
VAN 17 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 juni 2008 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 131bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de Regering in het kader van de werkgelegenheidspolitiek een prioriteit gemaakt heeft van de bestrijding van de werkloosheidsvallen; dat zij beslist heeft om voor 2008 een budgettaire enveloppe van 18 miljoen euro te voorzien voor maatregelen ter bestrijding van deze werkloosheidsvallen; dat hiervoor binnen dit budget door de sociale partners voorstellen werden uitgewerkt om een zeker aantal van deze bestaande werkloosheidsvallen weg te werken door het financieel aantrekkelijker maken van deeltijdse arbeid in het kader van de inkomensgarantie-uitkering en door het verhogen van het toegestane inkomen in hoofde van de partner van de werkloze met gezinslast; dat de optimale aanwending van dit budget vereist dat maatregelen zo snel mogelijk zouden worden genomen teneinde de remmen op de werkhervatting op te heffen, de professionele herinschakeling te bevorderen, het verwachte terugverdieneffect op tewerkstelling te realiseren en de koopkracht van werknemers die slechts een deeltijdse tewerkstelling hebben te verhogen; dat de sociale partners daarom willen dat deze maatregelen in werking treden op 1 juli 2008".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het referteloon voor de berekening van de inkomensgarantie-uitkering te verhogen ten aanzien van de werknemer die ten minste 21 jaar is. Ten aanzien van werknemers van minder dan 21 jaar wordt de actuele berekening, welke refereert aan het refertemaandloon bedoeld in artikel 28, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de

.../...

werkloosheidsreglementering, gehandhaafd. Voorts wordt de uurtoeslag, bedoeld in artikel 131*bis*, § 2*bis*, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit, voor alle gezinscategorieën tot 2,31 euro verhoogd.

De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de door de Koning te bepalen voorwaarden, opdraagt "met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren".

ALGEMENE OPMERKING

In de ontworpen regeling wordt een onderscheid ingevoerd tussen personen die jonger dan 21 jaar zijn en personen die ten minste 21 jaar zijn.

Men weet dat de grondwettelijke regels van de gelijkheid voor de wet en van de niet-discriminatie niet uitsluiten dat een verschil in behandeling volgens bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voorzover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met betrekking tot het doel - het gehanteerde onderscheidingscriterium moet pertinent zijn - en de gevolgen van de ter beoordeling staande norm. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen niet redelijkerwijze evenredig zijn met het beoogde doel.

De gemachtigde ambtenaar verantwoordde het in het ontwerp gemaakte onderscheid als volgt:

"Vanuit sociologisch oogpunt kan veralgemenend gesteld worden dat werknemers die jonger zijn dan 21 jaar nog een directe band hebben met hun familie en nog ten dele financieel afhankelijk zijn van hun ouders (die binnen bepaalde perken een onderhoudsverplichting hebben t.a.v. hun kinderen). De noodzaak om, ten bate van deze jongeren financieel tussen te komen is dus minder groot dan bij oudere personen. Bovendien bevat de werkloosheidsverzekering een verzekeringsaspect en staat vast dat de betreffende jongeren nog niet of slechts in zeer beperkte mate hebben bijgedragen tot deze verzekering. Mede rekening houdend met de beperkte budgettaire middelen lijkt het dus gepast om met voormelde elementen rekening te houden".

Het blijft, ook na de aangehaalde verantwoording, onduidelijk op welke wijze het met het ontwerp ingevoerde onderscheid tussen werknemers van minder dan 21 jaar en werknemers van 21 jaar of ouder bijdraagt tot een betere bestrijding van de werkloosheidsval, hetgeen nochtans de eigenlijke finaliteit van de ontworpen regeling uitmaakt. Vraag is derhalve of het doorgevoerde onderscheid voldoende pertinentie vertoont om het met het ontwerp nagestreefde doel te bereiken en of de ontworpen regeling vanuit dat oogpunt in overeenstemming kan worden geacht met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.725/1
DU 17 JUIN 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 13 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 131*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que:

"de Regering in het kader van de werkgelegenheidspolitiek een prioriteit gemaakt heeft van de bestrijding van de werkloosheidsvallen; dat zij beslist heeft om voor 2008 een budgettaire enveloppe van 18 miljoen euro te voorzien voor maatregelen ter bestrijding van deze werkloosheidsvallen; dat hiervoor binnen dit budget door de sociale partners voorstellen werden uitgewerkt om een zeker aantal van deze bestaande werkloosheidsvallen weg te werken door het financieel aantrekkelijker maken van deeltijdse arbeid in het kader van de inkomensgarantie-uitkering en door het verhogen van het toegestane inkomen in hoofde van de partner van de werkloze met gezinslast; dat de optimale aanwending van dit budget vereist dat maatregelen zo snel mogelijk zouden worden genomen teneinde de remmen op de werkhervatting op te heffen, de professionele herinschakeling te bevorderen, het verwachte terugverdieneffect op tewerkstelling te realiseren en de koopkracht van werknemers die slechts een deeltijdse tewerkstelling hebben te verhogen; dat de sociale partners daarom willen dat deze maatregelen in werking treden op 1 juli 2008".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à augmenter pour le travailleur âgé de 21 ans au moins le salaire de référence pris en considération pour le calcul de l'allocation de garantie de revenu. En ce qui concerne les travailleurs de moins de 21 ans, le calcul actuel, qui se réfère au salaire mensuel de référence visé à l'article 28, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, est

.../...

maintenu. En outre, le supplément horaire, visé à l'article 131bis, § 2bis, alinéa 1^{er}, du même arrêté royal, est porté pour toutes les catégories de ménages à 2,31 euros.

Les dispositions en projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui charge l'Office national de l'emploi, dans les conditions que le Roi détermine, d'"assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues".

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les dispositions en projet font une distinction entre les personnes de moins de 21 ans et celles de 21 ans au moins.

Nul n'ignore que les principes constitutionnels d'égalité devant la loi et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation utilisé repose sur une justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but - le critère de différenciation utilisé doit être pertinent - et aux effets de la norme en cause. Le principe de l'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Le fonctionnaire délégué a justifié la distinction opérée dans le projet comme suit:

"Vanuit sociologisch oogpunt kan veralgemenend gesteld worden dat werknemers die jonger zijn dan 21 jaar nog een directe band hebben met hun familie en nog ten dele financieel afhankelijk zijn van hun ouders (die binnen bepaalde perken een onderhoudsverplichting hebben t.a.v. hun kinderen). De noodzaak om, ten bate van deze jongeren financieel tussen te komen is dus minder groot dan bij oudere personen. Bovendien bevat de werkloosheidsverzekering een verzekeringsaspect en staat vast dat de betreffende jongeren nog niet of slechts in zeer beperkte mate hebben bijgedragen tot deze verzekering. Mede rekening houdend met de beperkte budgettaire middelen lijkt het dus gepast om met voormelde elementen rekening te houden".

Il reste que même compte tenu de la justification précitée, on n'aperçoit pas comment la distinction instaurée par le projet entre les travailleurs de moins de 21 ans et ceux de 21 ans ou plus permet de lutter plus efficacement contre les pièges à l'emploi, ce qui est pourtant la véritable finalité des dispositions en projet. La question se pose dès lors de savoir si la différence instaurée est suffisamment pertinente pour atteindre le but poursuivi par le projet et si, sous cet angle, les dispositions en projet peuvent être réputées conformes aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME