

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 50.749/1
VAN 21 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 50.749/1
DU 21 DÉCEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 19 december 2011 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 het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel brugpensioen in het kader van het generatiepact, met het oog op het verhogen van de werkgelegenheidsgraad van de oudere werknemers', heeft het volgende advies gegeven:

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 19 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant la prépension conventionnelle dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations, visant à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés', a donné l'avis suivant:

1. 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

“par la circonstance que dans l’accord du gouvernement il est notamment décidé de rendre plus difficile l’accès à la prépension en vue d’augmenter le taux d’emploi des travailleurs âgés ; que le résultat de la Belgique en cette matière est moins bon que dans les autres pays de l’Union européenne ; que la Commission européenne recommande dès lors de prendre des mesures pour éviter la sortie anticipée du marché de l’emploi ; que la Belgique, dans le cadre du programme national de Réforme, s’est engagée à augmenter le taux d’emploi des travailleurs âgés à 50 % pour 2020 ; que pour ces raisons, des conditions strictes doivent être rendues d’application le plus rapidement possible, à savoir le 1^{er} janvier 2012.”

*
* *

2. 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het conventioneel brugpensioen in het kader van het generatiepact, dit met het oog op het verhogen van de werkgelegenheidsgraad van de oudere werknemers. Meer bepaald gaat het om:

- het wijzigen van de benaming ‘brugpensioen’ in ‘stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag’;
- het optrekken van de leeftijdsvoorwaarde tot 60 jaar en de voorwaarde inzake beroepsverleden tot 40 jaar, met ingang van 1 januari 2012, voor nieuwe collectieve arbeidsovereenkomsten of collectieve akkoorden;

- het optrekken van de leeftijdsvoorwaarde tot 60 jaar en de voorwaarde inzake beroepsverleden tot 40 jaar, met ingang van 1 januari 2015, voor bestaande collectieve arbeidsovereenkomsten of collectieve akkoorden, waarbij voor vrouwelijke werknemers in een specifieke regeling wordt voorzien;
- het optrekken van de leeftijdsgrens voor werknemers van erkende ondernemingen in moeilijkheden. Voor erkenningen die ingaan in 2012 is die grens voortaan 52 jaar; die grens wordt geleidelijk opgetrokken tot 55 jaar in 2018;
- het verhogen van de leeftijdsgrens voor werknemers van erkende ondernemingen in herstructurering tot 55 jaar vanaf 2013, met dien verstande dat, indien het collectief ontslag voldoet aan bepaalde voorwaarden, de regeling voor erkende ondernemingen in moeilijkheden kan worden toegepast.

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, alsook door artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.¹

In de aanhef van het ontwerp dient bijgevolg een nieuw tweede lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar laatstgenoemd artikel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5.1. Sommige bepalingen van het ontwerp voeren een ongelijke behandeling in tussen categorieën van werknemers, op basis van geslacht of leeftijd.

Binnen de haar toegemeten tijd heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet kunnen nagaan of voor elk van die verschillen in behandeling een deugdelijke verantwoording voorhanden is. De afdeling Wetgeving wenst er in dat verband evenwel aan te herinneren dat volgens een vaste rechtspraak, onder meer van het Grondwettelijk Hof, 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

¹ Het oorspronkelijk koninklijk besluit van 3 mei 2007 vond eveneens rechtsgrond in deze twee wetsbepalingen.

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 beroep² en met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie daaromtrent³.

5.2. Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen die een verschillende behandeling van ondernemingen in moeilijkheden, enerzijds, en ondernemingen in herstructurering, anderzijds, tot gevolg hebben. Zo lijken die bepalingen bijvoorbeeld tot gevolg te hebben dat voor erkenningen in de loop van 2012 de leeftijdsvoorwaarde gunstiger is voor ondernemingen in herstructurering dan voor ondernemingen in moeilijkheden (zie in het algemeen artikel 11, 3°, van het ontwerp). Het spreekt voor zich dat ook die ongelijke behandeling dient te berusten op een objectief criterium en redelijk verantwoord dient te zijn. Dat is eveneens het geval voor het onderscheid dat, binnen de categorie van ondernemingen in moeilijkheden, wordt gemaakt tussen ondernemingen die onder een collectieve ontslagregeling vallen en ondernemingen die daar niet onder vallen (zie het ontworpen artikel 18, § 7, zevende lid, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 – artikel 11, 3°, van het ontwerp). Voor de werknemers van laatstgenoemde ondernemingen geldt immers een dubbele leeftijdsvoorwaarde, welke niet geldt voor de werknemers van eerstgenoemde ondernemingen.

6. Binnen de haar toegemeten termijn om advies uit te brengen heeft de afdeling Wetgeving, mede gelet op de complexiteit en techniciteit van de regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 3 mei 2007 en van de thans ontworpen wijzigingen, niet kunnen nagaan of het ontwerp niet dient te worden aangevuld met overgangsmaatregelen teneinde, onder meer, de op basis van de huidige regeling gewekte legitieme verwachtingen alsnog te kunnen honoreren.

² Zie in het bijzonder artikel 6, lid 1, eerste alinea, van de genoemde richtlijn.

³ Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie 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).

De afdeling Wetgeving wenst er in dat verband wel op te wijzen dat het niet honoreren van een door de regelgever gewekte verwachting enkel toelaatbaar is in de mate ervoor een redelijke, met een dwingende reden van algemeen belang verband houdende verantwoording kan worden gegeven. Het verdient aanbeveling de ontworpen wijzigingen op dat punt nog aan een nader onderzoek te onderwerpen.

1. 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 dans l'accord du gouvernement il est notamment décidé de rendre plus difficile l'accès à la prépension en vue d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés ; que le résultat de la Belgique en cette matière est moins bon que dans les autres pays de l'Union européenne ; que la Commission européenne recommande dès lors de prendre des mesures pour éviter la sortie anticipée du marché de l'emploi ; que la Belgique, dans le cadre du programme national de Réforme, s'est engagée à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés à 50 % pour 2020 ; que pour ces raisons, des conditions strictes doivent être rendues d'application le plus rapidement possible, à savoir le 1^{er} janvier 2012. »

*

* *

2. 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

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant la prépension conventionnelle dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations, et ce en vue d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Plus particulièrement, il s'agit :

- de modifier la dénomination 'prépension' en 'régime de chômage avec complément d'entreprise';

- de relever la condition d'âge à 60 ans et celle de la carrière professionnelle à 40 ans, à partir du 1^{er} janvier 2012, pour les nouvelles conventions collectives de travail ou pour les nouveaux accords collectifs ;
- de relever la condition d'âge à 60 ans et celle de la carrière professionnelle à 40 ans, à partir du 1^{er} janvier 2015, pour les conventions collectives de travail existantes ou les accords collectifs existants, prévoyant un régime spécifique pour les travailleurs féminins ;
- de relever la limite d'âge pour les travailleurs d'entreprises reconnues en difficulté. Pour les reconnaissances prenant cours en 2012, cette limite est désormais fixée à 52 ans ; cette limite est progressivement relevée à 55 ans en 2018 ;
- d'augmenter la limite d'âge pour les travailleurs d'entreprises reconnues en restructuration à 55 ans à partir de 2013, étant entendu que si le licenciement collectif répond à certaines conditions, c'est le régime des entreprises reconnues en difficulté qui peut s'appliquer.

4. Le projet trouve 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, visé au premier alinéa du préambule du projet, ainsi que dans l'article 132 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions sociales.¹

En conséquence, on ajoutera au préambule du projet un deuxième alinéa, nouveau, visant ce dernier article.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5.1. Certaines dispositions du projet créent une différence de traitement entre des catégories de travailleurs, fondée sur le sexe ou l'âge.

Dans le délai qui lui est imparti, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas pu vérifier si chacune de ces différences de traitement est adéquatement justifiée. À cet égard, la section de législation souhaite néanmoins rappeler que selon une jurisprudence constante, notamment de la Cour constitutionnelle, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-

¹ L'arrêté royal initial du 3 mai 2007 trouvait également un fondement juridique dans ces deux dispositions législatives.

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. En outre, pour apprécier la différence établie sur la base de l'âge, il faut 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 travail² et de la jurisprudence y relative de la Cour de justice de l'Union européenne³.

5.2. En outre, le projet contient des dispositions créant une différence de traitement entre les entreprises en difficulté, d'une part, et les entreprises en restructuration, d'autre part. Ainsi, ces dispositions emportent, par exemple, que pour les reconnaissances qui interviendront dans le courant de l'année 2012, la condition d'âge est plus favorable pour les entreprises en restructuration que pour celles en difficulté (voir d'une manière générale l'article 11, 3°, du projet). Il va de soi que cette différence de traitement doit également reposer sur un critère objectif et raisonnablement justifié. Tel est également le cas de la différence qui, dans la catégorie d'entreprises en difficulté, est établie entre les entreprises relevant d'un régime du licenciement collectif et celles qui n'en relèvent pas (voir l'article 18, § 7, alinéa 7, en projet, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 – article 11, 3°, du projet). En effet, une double condition d'âge s'applique aux travailleurs des dernières entreprises et non à ceux des premières.

6. Dans le délai qui lui est imparti pour rendre un avis, et compte tenu notamment de la complexité et de la technicité du régime prévu par l'arrêté royal du 3 mai 2007 et des modifications actuellement en projet, la section de législation n'a pas pu vérifier si le projet ne doit pas être complété par des mesures transitoires, notamment, afin de répondre encore aux attentes légitimes engendrées en vertu du régime actuel.

² Voir plus particulièrement l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive précitée.

³ Selon la Cour de justice de l'Union européenne, les mesures favorisant l'insertion professionnelle des travailleurs âgés au chômage peuvent en principe être considérées comme justifiant objectivement et raisonnablement une différence de traitement fondée sur l'âge. Même si, à cet égard, les États membres disposent incontestablement d'une large marge d'appréciation dans le choix des mesures qu'ils estiment adéquates à la réalisation de leurs objectifs en matière de politique sociale et d'emploi, les moyens mis en œuvre pour réaliser l'objectif légitime doivent également être « appropriés et nécessaires » (C.J.U.E. n° C-144/04, 22 novembre 2005, 59-64).

À cet égard, la section de législation tient néanmoins à souligner que le fait de ne pas répondre à une attente suscitée par l'autorité réglementaire n'est admissible que dans la mesure où elle peut reposer sur une justification raisonnable liée à motif impérieux d'intérêt général. Sur ce point, il est recommandé de soumettre encore les modifications en projet à un examen approfondi.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

M. RIGAUX,

W. GEURTS,

Het verslag werd uitgebracht door de
Heer T. CORTHAUT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
Heer J. BAERT.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

W. GEURTS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

assessor van de afdeling Wetgeving,
assesseur de la section de législation,

griffier,
greffier.

Le rapport a été présenté par
Monsieur T. CORTHAUT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version française a été
vérifiée sous le contrôle de
Monsieur J. BAERT.

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

M. VAN DAMME