



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.909/1
van 19 december 2014

avis 56.909/1
du 19 décembre 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 12 december 2001 tot
uitvoering van hoofdstuk IV van de
wet van 10 augustus 2001
betreffende verzoening van
werkgelegenheid en kwaliteit van
het leven betreffende het stelsel
van tijdskrediet,
loopbaanvermindering en
vermindering van de
arbeidsprestaties tot een halftijdse
betrekking'

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 12 décembre 2001
pris en exécution du chapitre IV de
la loi du 10 août 2001 relative à la
conciliation entre l'emploi et la
qualité de vie concernant le
système du crédit-temps, la
diminution de carrière et la
réduction des prestations de travail
à mi-temps'

Op 12 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 december 2014.

*

Le 12 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 décembre 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 décembre 2014.

*

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 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

“het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet dat de uitkeringen bij het niet-gemotiveerd tijdskrediet en loopbaanonderbreking vanaf januari 2015 wegvallen en dat de leeftijdsgrens voor de landingsbanen vanaf diezelfde datum worden verhoogd; dat met deze aanpassingen en de ingangsdatum van januari 2015 werd rekening gehouden in het kader van de begrotingsopmaak 2015; dat omwille van de rechtszekerheid werkgevers en werknemers onverwijld op de hoogte moeten kunnen gebracht worden van de nieuwe regels, die zowel de mogelijkheden van de werknemers om gebruik te maken van het stelsel van tijdskrediet en landingsbanen als de daaruit voortvloeiende gevolgen op de arbeidsorganisatie van de werkgevers sterk beïnvloeden; dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening tijdig de nodige aanpassingen moet kunnen doorvoeren om van bij de aanvang van het jaar 2015 de aanvragen voor onderbrekingsuitkeringen correct en tijdig te kunnen afwerken”.

*

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 tot het wijzigen van de hoofdstukken III, IV en V van het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking’. Met de ontworpen wijzigingen wordt beoogd de uitkeringen bij het niet-gemotiveerd opnemen van tijdskrediet en loopbaanonderbreking af te schaffen en de leeftijdsgrens voor de landingsbanen te verhogen.

Het ontworpen besluit treedt in werking op 1 januari 2015 en voorziet in overgangsmaatregelen.

4. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 7, § 1, derde lid, l), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ en in artikel 103^{quater}, tweede lid, van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Sommige bepalingen van het ontwerp voeren een ongelijke behandeling op basis van leeftijd in tussen categorieën van werknemers.

Binnen de haar toegemeten tijd heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet kunnen nagaan of voor de verschillen in behandeling die in diverse bepalingen van het ontwerp worden ingevoerd 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 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.

Het verdient aanbeveling dat de steller van het ontwerp de verschillen in behandeling die met de ontworpen regeling worden ingevoerd zou verantwoorden in het licht van de voornoemde principes en dat hij dat zou doen in een bij het koninklijk besluit te voegen verslag aan de Koning. De draagwijdte van de ontworpen maatregelen is trouwens dermate verstrekkend en complex dat dit op zich al een voldoende reden uitmaakt om het koninklijk besluit van dergelijk verslag te voorzien. Op die manier zal het ontwerp trouwens beter kunnen worden begrepen en gesitueerd tegen de achtergrond van het geheel van de voorgestane beleidsoogmerken.

Artikel 7

6. In artikel 7, derde lid, 2°, van het ontwerp wordt voor de toepassing van de betrokken overgangsmaatregel als voorwaarde gesteld dat de ingangsdatum van de erkenning van de onderneming als zijnde een onderneming in herstructurering of in moeilijkheden gelegen is vóór 9 oktober 2014. Deze referentiedatum vormt aldus het criterium op basis waarvan een onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die onder de nieuwe regeling vallen en degenen voor wie de oude regeling blijft gelden.

Het is niet duidelijk op grond waarvan de datum van 9 oktober 2014 als scharnierdatum is gekozen, doch het spreekt voor zich dat de keuze van die datum moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Ook op dit punt verdient het aanbeveling een verantwoording op te nemen in het bij te voegen verslag aan de Koning.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 le fait que

« het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet dat de uitkeringen bij het niet-gemotiveerd tijdskrediet en loopbaanonderbreking vanaf januari 2015 wegvallen en dat de leeftijdsgrens voor de landingsbanen vanaf diezelfde datum worden verhoogd; dat met deze aanpassingen en de ingangsdatum van januari 2015 werd rekening gehouden in het kader van de begrotingsopmaak 2015; dat omwille van de rechtszekerheid werkgevers en werknemers onverwijld op de hoogte moeten kunnen gebracht worden van de nieuwe regels, die zowel de mogelijkheden van de werknemers om gebruik te maken van het stelsel van tijdskrediet en landingsbanen als de daaruit voortvloeiende gevolgen op de arbeidsorganisatie van de werkgevers sterk beïnvloeden; dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening tijdig de nodige aanpassingen moet kunnen doorvoeren om van bij de aanvang van het jaar 2015 de aanvragen voor onderbrekingsuitkeringen correct en tijdig te kunnen afwerken ».

*

2. En application de 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 de modifier les chapitres III, IV et V de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'. Les modifications en projet visent à supprimer l'allocation pour le crédit-temps et l'interruption de carrière sans motif et à augmenter la limite d'âge pour les emplois de fin de carrière.

L'arrêté en projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015 et prévoit des mesures transitoires.

4. Le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, 1), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' et dans l'article 103^{quater}, alinéa 2, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 'contenant des dispositions sociales'.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Certaines dispositions du projet instaurent une différence de traitement sur la base de l'âge entre des catégories de travailleurs.

Dans le délai qui lui est imparti, la section de législation du Conseil d'État n'a pas pu vérifier si les différences de traitement instaurées dans diverses dispositions du projet sont adéquatement justifiées. 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-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.

Il est recommandé que l'auteur du projet justifie les différences de traitement instaurées par le régime en projet à la lumière des principes précités et qu'il le fasse dans un rapport au Roi à joindre à l'arrêté royal. Du reste, la portée des mesures en projet est à ce point étendue et complexe qu'il s'agit déjà là d'un motif suffisant pour assortir l'arrêté royal d'un tel rapport. De cette façon, le projet pourra d'ailleurs être mieux compris et situé par rapport à l'ensemble des objectifs politiques préconisés.

Article 7

6. L'article 7, alinéa 3, 2°, du projet prévoit pour l'application de la mesure transitoire concernée la condition que la date d'entrée en vigueur de la reconnaissance de l'entreprise comme entreprise en restructuration ou difficulté soit située avant le 9 octobre 2014. Cette date de référence constitue donc le critère sur la base duquel une distinction est établie entre ceux qui tombent sous le champ d'application du nouveau régime et ceux pour qui l'ancien régime reste d'application.

On n'aperçoit pas clairement sur quelle base la date du 9 octobre 2014 a été choisie comme date charnière, alors qu'il va de soi que le choix de cette date doit pouvoir être justifié à la lumière du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Sur ce point également, il est recommandé d'inclure une justification dans le rapport au Roi à joindre.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME