



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.634/1
van 8 november 2019

avis 66.634/1
du 8 novembre 2019

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wet van 5 maart 2017
betreffende werkbaar en
wendbaar werk ter
versoepeling van het kader
inzake loopbaansparen
(*Parl.St.* Kamer 2019,
nr. 55-0108/001)'

une proposition de loi
'modifiant la loi du
5 mars 2017 concernant le
travail faisable et maniable
visant à assouplir le cadre
relatif au compte épargne
carrière (*Doc. Parl.*, Chambre,
2019, n° 55-0108/001)'

Op 10 oktober 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 5 maart 2017 betreffende werkbaar en wendbaar werk ter versoepeling van het kader inzake loopbaansparen (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-0108/001)’.

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 22 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2019.

*

Le 10 octobre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 5 mars 2017 concernant le travail faisable et maniable visant à assouplir le cadre relatif au compte épargne carrière (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019, n° 55-0108/001)’.

La proposition a été examinée par la première chambre le 22 octobre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet beoogt de voorwaarden om gebruik te maken van het zogenaamde “loopbaansparen” te wijzigen. Die wijzigingen hebben betrekking op:

- het toevoegen van bijkomende “tijds-elementen” die voor loopbaansparen in aanmerking komen, met name de inhaalrust en de compensatiedagen voor arbeidsduurvermindering (artikel 2);
- het schrappen van de wachttermijn van zes maanden om op ondernemingsniveau een regeling van loopbaansparen vast te stellen, en het mogelijk maken om in ondernemingen zonder vakbondsvertegenwoordiging een dergelijke regeling in te voeren via het arbeidsreglement (artikelen 3 tot 5);
- het vervangen van de verplichte betalingswaarborg door de verplichting om de nodige provisies aan te leggen (artikel 6);
- het in aanmerking nemen van het opgebouwde spaartegoed als loon in het kader van de werkloosheidsreglementering indien de werkloze minstens de leeftijd van 55 jaar heeft bereikt (artikel 7).

Daartoe worden verschillende bepalingen van afdeling 1 van hoofdstuk 2 van titel II van de wet van 5 maart 2017 ‘betreffende werkbaar en wendbaar werk’ gewijzigd, alsook artikel 46, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

3.1. De voorgestelde bepaling doet een verschil in behandeling ontstaan tussen de werklozen op grond van hun leeftijd. Voor wie jonger is dan 55 jaar geldt het spaartegoed niet als loon wanneer het wordt opgenomen tijdens een werkloosheidsperiode terwijl dit wel het geval is voor oudere werknemers.

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

3.2. De grondwettelijke regels van gelijkheid en niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het 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 ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

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’³ en met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie daaromtrent. 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.⁴

3.3. In de toelichting bij het voorstel wordt de maatregel verantwoord als volgt:

“Het moet te allen tijde vermeden worden dat het loopbaansparen gebruikt wordt om mensen de kans te geven om vervroegd de arbeidsmarkt te verlaten. Het spaartegoed mag geen aanleiding geven tot een nieuwe vorm van brugpensioen of werkloosheid met bedrijfstoeslag.

Om die reden wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat, bij een uitdiensttreding van een werknemer ouder dan 55 jaar, het spaartegoed niet kan worden gecumuleerd met een werkloosheidsuitkering, en dit gedurende de periode die overeenkomt met het spaartegoed.”

3.4. Vraag is of er *in casu* een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het doel van de maatregel en de aangewende middelen. De voorgestelde regeling heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat oudere werknemers die niet de intentie hebben om vervroegd uit de arbeidsmarkt te treden, of die over een spaartegoed beschikken dat niet van die orde is dat het zou toelaten om de periode tot de pensioenleeftijd te overbruggen, niet tegelijk hun recht op werkloosheidsuitkeringen en hun recht op het spaartegoed kunnen genieten, terwijl jongere werknemers die in hetzelfde geval verkeren dat wel kunnen. Door voor oudere werknemers in *alle* gevallen het spaartegoed als loon te beschouwen, lijkt het gecreëerde verschil in behandeling niet redelijk te kunnen worden verantwoord, aangezien de maatregel ook gevolgen heeft die niet in verhouding staan tot de doelstelling ervan. Er dient dan ook een voorbehoud te worden

² Zie o.m. GwH, 28 februari 2013, nr. 24/2013, B.3.2.

³ Zie in het bijzonder artikel 6, lid 1, eerste alinea, van de genoemde richtlijn.

⁴ H.v.J. nr. C-144/04, 22 november 2005, 59-64.

gemaakt wat betreft de overeenstemming van de regeling met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

Artikel 8

4. Luidens artikel 8 van het voorstel kan de Koning “de bepaling gewijzigd door artikel 7 [van het voorstel] opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen”. Artikel 7 van het voorstel strekt ertoe artikel 46, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te wijzigen. Aangenomen moet worden dat de verleende machtiging het mogelijk moet maken dat de bij wet ingevoerde aanvulling van artikel 46, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 in de toekomst nog kan worden gewijzigd door de Koning, op grond van de oorspronkelijke machtiging die als rechtsgrond heeft gediend voor de bepaling die thans wordt aangevuld. Het verdient aanbeveling om deze draagwijdte te verduidelijken in de toelichting bij het voorstel. Men schrijve bovendien in artikel 8 van het voorstel “ingevoegd door artikel 7” (niet: “gewijzigd door artikel 7”).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier les conditions d'utilisation de « l'épargne-carrière ». Ces modifications concernent :

- l'ajout de « périodes capitalisables » supplémentaires entrant en ligne de compte pour l'épargne-carrière, à savoir le repos compensatoire et les jours de compensation pour réduction du temps de travail (article 2);
- la suppression du délai d'attente de six mois pour fixer un cadre concernant l'épargne-carrière au niveau de l'entreprise et la possibilité d'instaurer un régime similaire dans les entreprises sans délégation syndicale via le règlement de travail (articles 3 à 5);
- le remplacement de la garantie de paiement obligatoire par l'obligation de constituer les provisions nécessaires (article 6);
- la prise en considération de l'avoir d'épargne acquis comme rémunération dans le cadre de la réglementation du chômage si le chômeur est âgé d'au moins 55 ans (article 7).

Différentes dispositions de la section 1^{re} du chapitre 2 du titre II de la loi du 5 mars 2017 'concernant le travail faisable et maniable' ainsi que l'article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' sont modifiés à cet effet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

3.1. La disposition proposée crée une différence de traitement entre les chômeurs sur la base de leur âge. Pour le chômeur de moins de 55 ans, l'épargne acquise n'est pas considérée comme une rémunération si elle est liquidée pendant une période de chômage alors que tel est effectivement le cas pour les travailleurs âgés.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

3.2. 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 en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'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 ².

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 travail' ³ et de la jurisprudence y relative de la Cour de justice de l'Union européenne. 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 » ⁴.

3.3. Les développements de la proposition justifient la mesure comme suit :

« Il convient d'éviter à tout prix que l'épargne-carrière soit utilisée pour donner aux travailleurs la possibilité de quitter le marché du travail de manière prématurée. L'épargne acquise ne doit en aucun cas donner lieu à une nouvelle forme de prépension ou de chômage avec complément d'entreprise.

Par conséquent, la présente proposition de loi prévoit qu'en cas de départ d'un travailleur de plus de 55 ans, l'épargne acquise ne peut être combinée avec une allocation de chômage pendant la période correspondant à l'épargne acquise ».

3.4. La question est de savoir s'il existe en l'espèce un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but de la mesure et les moyens employés. Le régime proposé a par exemple pour effet que les travailleurs âgés qui n'ont pas l'intention de quitter le marché du travail de manière prématurée ou qui disposent d'une épargne acquise qui n'est pas de nature à couvrir la période s'étendant jusqu'à l'âge de la pension, ne peuvent bénéficier simultanément de leur droit aux allocations de chômage et de leur droit à l'épargne acquise, alors que tel est le cas pour les jeunes travailleurs se trouvant dans la même situation. En considérant pour les travailleurs âgés que l'épargne acquise est, dans tout les cas, une rémunération, la différence de traitement créée ne semble pas pouvoir être raisonnablement justifiée, dès lors que la mesure a également des conséquences qui ne sont pas proportionnées à son objectif. Il convient dès lors d'émettre une réserve en ce qui concerne la conformité du régime avec le principe constitutionnel d'égalité.

² Voir, notamment, C.C., 28 février 2013, n° 24/2013, B.3.2.

³ Voir plus particulièrement l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive précitée.

⁴ C.J.C.E., n° C-144/04, 22 novembre 2005, 59-64.

Article 8

4. Selon l'article 8 de la proposition, le Roi peut « abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions modifiées par l'article 7 [de la proposition] ». L'article 7 de la proposition vise à modifier l'article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Il faut admettre que l'habilitation accordée doit permettre au Roi de modifier encore à l'avenir l'ajout à l'article 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, instauré par la loi, sur la base de l'habilitation initiale qui a procuré le fondement juridique à la disposition actuellement complétée. Il est recommandé de préciser cette portée dans les développements de la proposition. En outre, on écrira à l'article 8 de la proposition « la disposition insérée par l'article 7 » (et non : « les dispositions modifiées par l'article 7 »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME