



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.653/1
van 19 juli 2021

avis 69.653/1
du 19 juillet 2021

over

sur

een wetsvoorstel 'voor
werkbaar werk en recht op rust
aan het einde van de loopbaan'
(*Parl.St.* Kamer 2020-21,
nr. 55-1884/001)

une proposition de loi
'favorisant le travail faisable et
le droit au repos en fin de
carrière' (*Doc. parl.*, Chambre,
2020-2021, n° 55-1884/001)

Op 18 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd^(*) tot 4 augustus 2021, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'voor werkbaar werk en recht op rust aan het einde van de loopbaan' (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1884/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 13 juli 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juli 2021.

*

Le 18 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit^(**) jusqu'au 4 août 2021, sur une proposition de loi 'favorisant le travail faisable et le droit au repos en fin de carrière' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1884/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 13 juillet 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juillet 2021.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot wijziging van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelage (artikelen 2 en 4 tot 7 van het wetsvoorstel) en van de onderbrekingsuitkering in het kader van het zogenaamde tijdskrediet “landingsbaan”, bedoeld in artikel 6 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’ (artikelen 3 en 8 van het wetsvoorstel).

In beide gevallen worden, onder meer, de geldende leeftijdsvoorwaarden verlaagd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3. Nu het voorliggende wetsvoorstel diverse leeftijdsgrenzen wijzigt, wijst de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat een verschil in behandeling op grond van leeftijd verantwoord moet kunnen worden in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

Zoals bekend, sluiten de voornoemde beginselen niet uit 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 ter zake 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 dan ook aanbeveling dat de indieners van het wetsvoorstel bij de parlementaire behandeling ervan de voorgestelde leeftijdsgrenzen nader verantwoorden in het licht van de voornoemde beginselen.

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

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGENArtikel 2

4.1. Artikel 2, a), van het wetsvoorstel wijzigt artikel 132, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende sociale bepalingen’, op grond waarvan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, kan bepalen “onder welke voorwaarden en volgens welke modaliteiten een oudere ontslagen werknemer, die een aanvullende vergoeding geniet boven zijn werkloosheidsuitkering, ten laste van de werkgever of een daartoe aangewezen organisme, zijn aanspraak op werkloosheidsuitkering behoudt”. Als gevolg van de voorstelde wijziging geldt die machtiging met betrekking tot de “ontslagen werknemer die minstens de leeftijd van 58 jaar heeft bereikt”.

Het voorgestelde nieuwe tweede lid van dat artikel voert daarop de volgende uitzondering in (artikel 2, b), van het wetsvoorstel):

“In afwijking van het eerste lid komt tot 31 december 2022 ook de werknemer in aanmerking die minstens de leeftijd van 55 jaar heeft bereikt, indien hij ontslagen wordt in een onderneming bedoeld in de artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag.”

Aangezien het niet de bedoeling lijkt te zijn dat de begunstigde van deze uitzondering zijn aanspraak op werkloosheidsuitkering verliest na 31 december 2022, indien hij nog niet de leeftijd van 58 jaar heeft bereikt, verdient het aanbeveling om dit duidelijker uit de tekst van de voorgestelde bepaling te doen blijken.

4.2. De artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 ‘tot regeling van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag’, waarnaar in het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985 wordt verwezen, bepalen wat moet worden verstaan onder respectievelijk “onderneming in moeilijkheden” en “onderneming in herstructurering”.

Artikel 16 van dat koninklijk besluit luidt als volgt:

“Worden gelijkgesteld met ondernemingen in herstructurering, de instellingen die buiten het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomst en de paritaire comités vallen en waarvoor een door de Ministerraad of door de bevoegde overheid goedgekeurd saneringsplan bestaat.”

Indien het de bedoeling is dat de tot 31 december 2022 verlaagde leeftijd ook op die instellingen betrekking heeft, moet dit in de tekst van de voorgestelde bepaling tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel 3

5. Aangezien de te wijzigen bepaling niet noodzakelijk een leeftijdsvoorwaarde veronderstelt, is het raadzaam om duidelijker te doen blijken dat “een eventuele leeftijdsvoorwaarde” – en dus niet “de leeftijdsvoorwaarde” – niet hoger mag liggen dan 55 jaar.

Artikel 6

6. De in artikel 6, a), en b), van het wetsvoorstel vervatte wijzigingen, ten gevolge waarvan artikel 18, § 7, tweede lid, 5°, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 enkel een einddatum maar geen leeftijdsgrens zal vermelden, zijn niet afgestemd op de logica en de structuur van de te wijzigen bepaling.

Een betere werkwijze kan erin bestaan de beoogde einddatum toe te voegen aan het bestaande punt 4°, dat dan als volgt zou luiden: “tot 55 jaar vanaf 1 januari 2015 tot 31 december 2022”.

Zowel in het te wijzigen tweede als derde lid van artikel 18, § 7, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 moet vervolgens duidelijker worden aangegeven wat de leeftijdsgrens is vanaf 1 januari 2023.²

Slotopmerking

7. De in het wetsvoorstel vermelde wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen moet aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen. Zo werd artikel 132 van de wet van 1 augustus 1985 niet “laatstelijk gewijzigd bij de wet van 12 mei 2014” (artikel 2 van het wetsvoorstel)³ en werd artikel 103*quater* van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’ niet “laatstelijk gewijzigd door het koninklijk besluit van 18 juli 2019” (artikel 3 van het wetsvoorstel).⁴

*

² De in artikel 2 van het voorstel vermelde leeftijd van 58 jaar werkt alvast niet automatisch door, aangezien die louter een voorwaarde betreft waaronder de Koning de hem verleende machtiging vermag uit te oefenen. Bovendien blijft artikel 18, § 7, van het koninklijk besluit van 3 mei 2007 voorzien in de mogelijkheid in hoofde van de betrokken minister om, onder bepaalde voorwaarden, “de minimumleeftijd voor het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag, bedoeld in artikel 2, [te] verlagen zonder evenwel lager te mogen zijn dan 50 jaar”.

³ De wet van 12 mei 2014 ‘tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels’ heeft enkel de artikelen 1 tot 11 van de wet van 1 augustus 1985 opgeheven, maar niet artikel 132 van die wet gewijzigd.

⁴ Het koninklijk besluit van 18 juli 2019 ‘betreffende de cumulatie van onderbrekingsuitkeringen en de uitoefening van een bijkomende zelfstandige activiteit in geval van vermindering van de arbeidsprestaties’ en het koninklijk besluit van 18 juli 2019 ‘tot wijziging van sommige koninklijke besluiten betreffende de stelsels van onderbreking van de beroepsloopbaan en tijdskrediet inzake de terugvordering van onverschuldigde bedragen’ vonden weliswaar rechtsgrond in artikel 103*quater* van de herstellwet van 22 januari 1985, maar brachten er geen wijzigingen in aan.

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 DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de modifier le régime de chômage avec complément d'entreprise (articles 2 et 4 à 7 de la proposition de loi) et de l'allocation d'interruption dans le cadre de ce qu'on appelle le crédit-temps de fin de carrière, visé à l'article 6 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' (articles 3 et 8 de la proposition de loi).

Dans les deux cas, les conditions d'âge en vigueur, entre autres, sont revues à la baisse.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Dès lors que la proposition de loi à l'examen modifie diverses limites d'âge, le Conseil d'État, section de législation, souligne qu'une différence de traitement fondée sur l'âge doit pouvoir se justifier à la lumière des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution).

Nul n'ignore que les principes précités 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. 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 par conséquent recommandé, que lors de l'examen parlementaire de la proposition, ses auteurs fournissent une plus ample justification pour les limites d'âges proposées, à la lumière des principes précités.

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

OBSERVATIONS RELATIVES AUX ARTICLESArticle 2

4.1. L'article 2, a), de la proposition de loi modifie l'article 132, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des dispositions sociales', selon lequel le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, déterminer « sous quelles conditions et selon quelles modalités un travailleur âgé licencié, qui bénéficie d'une indemnité complémentaire en sus de son allocation de chômage, à charge de l'employeur ou d'un organisme désigné dans ce but, conserve le bénéfice des allocations de chômage ». À la suite de la modification proposée, cette habilitation vaut pour le « travailleur licencié âgé de 58 ans au moins ».

L'alinéa 2 nouveau proposé de cet article y ajoute l'exception suivante (l'article 2, b), de la proposition de loi):

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, est également éligible, jusqu'au 31 décembre 2022, le travailleur âgé de 55 ans au moins s'il est licencié dans une entreprise visée aux articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise ».

Dès lors qu'il ne semble pas que l'intention soit que le bénéficiaire de cette exception perde son droit à l'allocation de chômage après le 31 décembre 2022 s'il n'a pas encore atteint l'âge de 58 ans, il est recommandé de l'indiquer plus précisément dans le texte de la disposition proposée.

4.2. Les articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 3 mai 2007 'fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise', visés dans l'alinéa 2 nouveau, proposé, de l'article 132 de la loi du 1^{er} août 1985, déterminent ce qu'il y a lieu d'entendre, respectivement, par « entreprise en difficulté » et « entreprise en restructuration ».

L'article 16 de cet arrêté royal s'énonce comme suit :

« Sont assimilés aux entreprises en restructuration, les organismes, auxquels ne s'applique pas la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, pour lesquels il existe un plan d'assainissement approuvé par le Conseil des Ministres ou par l'Autorité compétente ».

Si l'intention est que jusqu'au 31 décembre 2022, l'âge réduit concerne aussi ces organismes, il convient de l'indiquer dans le texte de la disposition proposée.

Article 3

5. Étant donné que la disposition à modifier n'implique pas forcément une condition d'âge, il est conseillé d'indiquer plus clairement qu'« une éventuelle condition d'âge » – et donc pas « la condition d'âge » – ne peut être fixée à plus de 55 ans.

Article 6

6. Les modifications inscrites à l'article 6, a) et b), de la proposition de loi, à la suite desquelles l'article 18, § 7, alinéa 2, 5°, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 mentionnera uniquement une date de fin mais pas de limite d'âge, ne s'accordent pas avec la logique et la structure de la disposition à modifier.

Un meilleur procédé peut consister à ajouter la date de fin envisagée au point 4° actuel, qui s'énoncerait alors comme suit : « à 55 ans à partir du 1^{er} janvier 2015 jusqu'au 31 décembre 2022 ».

Tant dans l'alinéa 2 que dans l'alinéa 3 à modifier de l'article 18, § 7, de l'arrêté royal du 3 mai 2007, il convient ensuite d'indiquer plus clairement quelle sera la limite d'âge à partir du 1^{er} janvier 2023 ².

Observation finale

7. L'historique des dispositions à modifier, mentionnée dans la proposition de loi, doit être soumis à un examen complémentaire. Ainsi, l'article 132 de la loi du 1^{er} août 1985 n'a pas été « modifié en dernier lieu par la loi du 12 mai 2014 » (article 2 de la proposition de loi) ³ et l'article 103^{quater} de la loi de redressement du 22 janvier 1985 'contenant des dispositions sociales' n'a pas été « modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 18 juillet 2019 » (article 3 de la proposition de loi) ⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² L'âge de 58 ans mentionné à l'article 2 de la proposition n'a pas d'effet automatique, étant donné qu'il s'agit seulement d'une condition pour que le Roi puisse exercer l'habilitation qui lui est conférée. En outre, l'article 18, § 7, de l'arrêté royal du 3 mai 2007 prévoit toujours la possibilité, dans le chef du ministre concerné, d'« abaisser l'âge minimum pour le régime de chômage avec complément d'entreprise, visé à l'article 2, sans jamais pouvoir être inférieur à 50 ans », sous certaines conditions.

³ La loi du 12 mai 2014 'portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale' a uniquement abrogé les articles 1^{er} à 11 de la loi du 1^{er} août 1985, mais n'a pas modifié l'article 132 de cette loi.

⁴ Si l'arrêté royal du 18 juillet 2019 'relatif au cumul des allocations d'interruption avec l'exercice d'une activité indépendante complémentaire en cas de réduction des prestations de travail' et l'arrêté royal du 18 juillet 2019 'modifiant certains arrêtés royaux relatifs aux régimes d'interruption de la carrière professionnelle et au crédit-temps en matière de récupération de l'indu' trouvaient effectivement un fondement juridique dans l'article 103^{quater} de la loi de redressement du 22 janvier 1985, ils n'y ont apporté aucune modification.