RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.425/1
van 1 februari 2023

over

een wetsvoorstel ‘houdende wijziging van de terugvorderingsregels in geval van een stopzetting voor de afloop van de minimumduur van het tijdskrediet, de loopbaanvermindering en de vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking in de private sector en de stelsels van onderbreking van de beroepsloopbaan of vermindering van de arbeidsprestaties in de publieke sector’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2937/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.425/1
du 1er février 2023

sur

une proposition de loi ‘modifiant les règles de récupération applicables en cas de cessation, avant l’expiration de la durée minimale, du crédit-temps, de la diminution de carrière ou de la réduction des prestations de travail à mi-temps dans le secteur privé, et des régimes d’interruption de la carrière professionnelle ou de réduction des prestations de travail dans le secteur public’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2937/001)

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡

Op 27 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'houdende wijziging van de terugvorderingsregels in geval van een stopzetting voor de afloop van de minimumduur van het tijdskrediet, de loopbaanvermindering en de vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking in de private sector en de stelsels van onderbreking van de beroepsloopbaan of vermindering van de arbeidsprestaties in de publieke sector' (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-2937/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 26 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 februari 2023.

*

Le 27 octobre 2022, 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, sur une proposition de loi 'modifiant les règles de récupération applicables en cas de cessation, avant l'expiration de la durée minimale, du crédit-temps, de la diminution de carrière ou de la réduction des prestations de travail à mi-temps dans le secteur privé, et des régimes d'interruption de la carrière professionnelle ou de réduction des prestations de travail dans le secteur public' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-2937/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 26 janvier 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1er février 2023.

*

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡

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 VOORSTEL VAN WET

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot het invoeren van een regeling inzake de vervroegde stopzetting van het tijdskrediet of van loopbaanonderbreking in de koninklijke besluiten van respectievelijk 2 januari 1991 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen', 7 mei 1999 'betreffende de onderbreking van de beroepsloopbaan van het personeel van de besturen', 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', en 10 juni 2002 'betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen aan de personeelsleden van de overheidsbedrijven die in toepassing van de wet van 21 maart 1991 houdende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven bestuursautonomie verkregen hebben'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. De regeling inzake tijdskrediet en loopbaanonderbreking ligt verspreid over diverse koninklijke besluiten met elk een verschillend toepassingsgebied.[2]

Het voor advies voorgelegde voorstel brengt wijzigingen aan in vier van de voormelde koninklijke besluiten. De voorgestelde regeling zal bijgevolg slechts toepassing vinden binnen het toepassingsgebied van die koninklijke besluiten. Voor werknemers en ambtenaren waarop een ander koninklijk besluit van toepassing is, geldt geen gelijkaardig mechanisme.

De toelichting bij het voorstel bevat geen verantwoording omtrent de keuze om slechts vier van de koninklijke besluiten ter zake te wijzigen.

Het is de wetgever in beginsel niet verboden een verschil in behandeling tot stand te brengen, voor zover dat verenigbaar is met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Die beginselen 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

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

[2] Zie bv. de overzichten op https://www.rva.be/nl/documentatie/wetteksten/loopbaanonderbreking-en-tijdskrediet.

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡

rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[3]

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De vier koninklijke besluiten die in het wetsvoorstel gewijzigd worden, verwijzen naar de vier grootste en voornaamste categorieën van werknemers die onder de federale bevoegdheid vallen, met name: werknemers in de privésector, contractuele werknemers van de overheidsinstellingen, statutaire werknemers van de overheidsinstellingen, en de personeelsleden van de autonome overheidsbedrijven (NMBS, Bpost, Proximus, Skeyes). We zijn ons ervan bewust dat er nog KB's bestaan die voor kleinere categorieën van werknemers deze verlofstelsels regelen. Deze zijn niet bewust weerhouden. Mocht de Raad van State van oordeel zijn dat enkele andere KB's ook best meegenomen worden in het wetsvoorstel om zo tot een consequente aanpassing van de regelgeving te komen, wil ik daar vanzelfsprekend aan tegemoet komen."

Gelet op deze toelichting komt het de wetgever toe om te beoordelen of ook de andere betrokken koninklijke besluiten met een gelijkaardige regeling moeten worden aangevuld teneinde voor vergelijkbare categorieën van werknemers en ambtenaren een gelijke regeling inzake de vervroegde stopzetting in te voeren.

Indien ten aanzien van een bepaalde categorie wordt geoordeeld dat het niet wenselijk is een dergelijke regeling in te voeren, verdient het aanbeveling om een verantwoording daaromtrent bij de verdere parlementaire behandeling van het voorstel tot uiting te brengen.

Artikel 2

4. In het voorgestelde artikel 4, § 6, vierde lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, wordt verwezen naar "de maximumduur van 51 maanden als bedoeld in artikel 5, § 2 en § 3".

De aandacht wordt erop gevestigd dat het koninklijk besluit van 26 januari 2023 'tot wijziging van diverse koninklijke besluiten inzake tijdskrediet, thematische verloven en loopbaanonderbreking' een wijziging bevat van artikel 5, § 2, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 waardoor de maximumtermijn voor het tijdskrediet voor de zorg voor een kind op 48 maanden wordt gebracht.

[3] GwH 25 februari 2021, nr. 28/2021, B.3.2.

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡

De formulering in het voorgestelde artikel 4, § 6, vierde lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001 zal daar desgevallend op moeten worden afgestemd.

*

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'instaurer un régime de cessation anticipée du crédit-temps ou de l'interruption de carrière dans les arrêtés royaux des, respectivement, 2 janvier 1991 'relatif à l'octroi d'allocations d'interruption', 7 mai 1999 'relatif à l'interruption de la carrière professionnelle du personnel des administrations', 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', et 10 juin 2002 'relatif à l'octroi d'allocations d'interruption aux membres du personnel des entreprises publiques qui ont obtenu une autonomie de gestion en application de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques'.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. La réglementation relative au crédit-temps et à l'interruption de carrière est dispersée entre divers arrêtés royaux ayant chacun un champ d'application différent [2].

La proposition soumise pour avis apporte des modifications à quatre des arrêtés royaux précités. Dès lors, le régime proposé ne sera applicable qu'en ce qui concerne le champ d'application de ces arrêtés royaux. Un mécanisme analogue n'est pas applicable aux travailleurs salariés et fonctionnaires soumis à l'application d'un autre arrêté royal.

Les développements de la proposition ne justifient pas le choix de ne modifier que quatre des arrêtés royaux en la matière.

Il n'est en principe pas interdit au législateur de créer une différence de traitement, pour autant qu'elle soit compatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Ces principes 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 critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe

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

[2] Voir par exemple les aperçus sur https://www.onem.be/fr/documentation/textes légaux/interruption-de-carriere-et-credit-temps.

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡

d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [3].

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « De vier koninklijke besluiten die in het wetsvoorstel gewijzigd worden, verwijzen naar de vier grootste en voornaamste categorieën van werknemers die onder de federale bevoegdheid vallen, met name: werknemers in de privésector, contractuele werknemers van de overheidsinstellingen, statutaire werknemers van de overheidsinstellingen, en de personeelsleden van de autonome overheidsbedrijven (NMBS, Bpost, Proximus, Skeyes). We zijn ons ervan bewust dat er nog KB's bestaan die voor kleinere categorieën van werknemers deze verlofstelsels regelen. Deze zijn niet bewust weerhouden. Mocht de Raad van State van oordeel zijn dat enkele andere KB's ook best meegenomen worden in het wetsvoorstel om zo tot een consequente aanpassing van de regelgeving te komen, wil ik daar vanzelfsprekend aan tegemoet komen ».

Compte tenu de ces précisions, il appartient au législateur d'apprécier si les autres arrêtés royaux concernés doivent également être complétés par un régime analogue afin d'instaurer des règles similaires en matière de cessation anticipée pour des catégories comparables de travailleurs salariés et de fonctionnaires.

Si l'on estime qu'il n'est pas souhaitable d'instaurer un régime de l'espèce à l'égard d'une catégorie déterminée, il est recommandé de justifier cette position dans la suite des travaux préparatoires de la proposition.

Article 2

4. L'article 4, § 6, alinéa 4, proposé, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 fait référence à « la durée maximale de 51 mois visée à l'article 5, § 2 et § 3 ».

Il est à noter que l'arrêté royal du 26 janvier 2023 'modifiant divers arrêtés royaux en matière de crédit-temps, de congés thématiques et d'interruption de carrière' modifie l'article 5, § 2, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 en ce sens que la durée maximale du crédit-temps accordé pour prendre soin d'un enfant est ramenée à 48 mois.

[3] C.C., 25 février 2021, n° 28/2021, B.3.2.

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡

Le cas échéant, la formulation de l'article 4, § 6, alinéa 4, proposé, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 devra être alignée sur cette adaptation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER	DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT
Greet VERBERCKMOES	Marnix VAN DAMME

‡LW-AJCXMAFCI-HCECFVT‡