

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 40.962/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 40.962/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 20 juli 2006 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2006, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering met het oog op de invoering van de taalkennisvereiste om werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten", heeft op 14 september 2006 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 20 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 septembre 2006, sur une proposition de loi "modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en vue de subordonner le bénéfice d'allocations de chômage à une exigence linguistique", a donné le 14 septembre 2006 l'avis suivant:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot 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

Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering een regeling op te nemen waarbij een vereiste van taalkennis wordt ingevoerd om het recht op werkloosheidsuitkeringen te kunnen uitoefenen.

In het eerste lid van het ontworpen artikel 70*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt bepaald dat, om werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten, de werkloze de taal van het gewest waarin hij woont actief moet kunnen spreken en begrijpen. Het bewijs van die kennis moet worden geleverd middels een "gestandaardiseerd examen", af te leggen binnen een periode van zes maanden die ingaat op de eerste dag van de werkloosheid.

In het tweede lid van het ontworpen artikel 70*bis* wordt de Koning gemachtigd om de nadere regelen en de criteria inzake de taalkennis te bepalen die de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening dient toe te passen alvorens werkloosheidsuitkeringen te verlenen.

De ontworpen regeling treedt in werking op de eerste dag van de derde maand die volgt op de maand waarin zij wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

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

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

De in het voorstel geregelde verplichting in hoofde van de werkloze inzake het verwerven en bewijzen van de kennis van de taal van het gewest wordt door de indieners van het voorstel van wet geconcipieerd als een nieuwe voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op werkloosheidsuitkeringen. Er dient bijgevolg te worden nagegaan of de voorgestelde regeling bevoegdheidsrechtelijk kan worden aangemerkt als het uitoefenen van de bevoegdheid van de federale overheid inzake sociale zekerheid (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Aangenomen moet worden dat in het kader van de werkloosheidsreglementering de effectieve beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt een wezenlijk aspect vormt van het recht op werkloosheidsuitkeringen. De federale overheid vermag bijgevolg aan het recht op werkloosheidsuitkeringen voorwaarden te verbinden die rechtstreeks in verband staan met de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door regels te bepalen om de werkwillegheid van de betrokken werkloze te controleren (zie de huidige artikelen 56, § 1, en 58, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991).

Uit de toelichting bij het voorstel van wet moet evenwel worden afgeleid dat de ontworpen maatregel inzake het verwerven en bewijzen van de kennis van de taal van het gewest, niettegenstaande hij is geconcipieerd als een voorwaarde om werkloosheidsuitkeringen te verkrijgen, in hoofdzaak en op rechtstreekse wijze ² het verbeteren van de situatie van de werkloze op de arbeidsmarkt tot voorwerp heeft. Dergelijke maatregel moet veeleer worden aangemerkt als een maatregel op het vlak van de arbeidsbemiddeling, welke een aangelegenheid is die overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Zo komt het uitsluitend aan de gewesten toe om, op grond van hun bevoegdheid voor de arbeidsbemiddeling, de in functie van de eigen kenmerken van de arbeidsmarkt voor het betrokken gewest geëigende maatregelen te nemen om de

(2) In de toelichting bij het voorstel wordt dienaangaande gesteld: "Het is onmiskenbaar dat werklozen - naar wie dit wetsvoorstel zich specifiek richt - die de taal van het gewest niet meester zijn, gevoelig minder kansen hebben om (terug) aan het werk te geraken".

reïntegratie van de werklozen in de arbeidsmarkt te bevorderen en te bewerkstelligen. In de toelichting bij het voorliggende voorstel van wet wordt ter situering van de ontworpen regeling overigens uitdrukkelijk verwezen naar het Vlaamse regeerakkoord van 2004 en naar de maatregelen die door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding reeds zijn genomen op het vlak van taalachterstand bij werklozen.

Bijgevolg dient te worden vastgesteld, mede gelet op de wijze waarop de ontworpen regeling in de toelichting bij het voorstel van wet wordt gesitueerd, dat de ontworpen regeling enkel een formeel aanknopingspunt vertoont met de federale bevoegdheid op het vlak van sociale zekerheid. Wat evenwel de inhoudelijke aspecten, het beoogde doel en de nagestreefde gevolgen van de ontworpen maatregel betreft, valt de regeling integendeel te situeren in de gewestelijke bevoegdheid op het vlak van de arbeidsbemiddeling.

De federale overheid vermag in beginsel haar bevoegdheid op het vlak van sociale zekerheid niet op louter formeel-instrumentele wijze aan te wenden om een maatregel te nemen die wat de inhoudelijke aspecten en de beoogde gevolgen ervan betreft tot de bevoegdheid van de gewesten moet worden gerekend.

Zonder bijgevolg reeds nader te moeten ingaan op de vraag in hoeverre de ontworpen maatregel verenigbaar is met, onder meer, de door de Grondwet gewaarborgde economische en sociale rechten (artikel 23 van de Grondwet), het gelijkheids- en het niet-discriminatiebeginsel (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) en het recht op eerbiediging van het privé-leven (artikel 22 van de Grondwet), alsook met de beginselen van het EG-recht inzake het vrij verkeer van personen, op welke punten de ontworpen maatregel naar het oordeel van de Raad van State in elk geval problematisch is, moet worden geconcludeerd dat de door de indieners van het voorstel van wet nagestreefde doelstelling, om aan anderstalige werklozen meer kansen op de arbeidsmarkt te verschaffen, door de bevoegde gewestwetgevers via daartoe geëigende wetgeving verwezenlijkt zal dienen te worden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet bijgevolg af van een nader onderzoek van het om advies voorgelegde voorstel van wet.

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ³ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'insérer dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage une règle subordonnant le bénéfice des allocations de chômage à une exigence linguistique.

L'alinéa 1^{er} de l'article 70*bis* en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que pour pouvoir bénéficier des allocations, le chômeur doit pouvoir parler et comprendre de manière active la langue de la région dans laquelle il habite. Il doit pouvoir en apporter la preuve dans un délai de six mois, prenant cours le premier jour du chômage, au moyen d'"un examen standardisé".

L'alinéa 2 de l'article 70*bis* en projet habilite le Roi à fixer les modalités et les critères que l'Office national de l'emploi doit appliquer en matière de connaissances linguistiques pour pouvoir procéder au versement d'allocations.

La réglementation en projet entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui au cours duquel elle aura été publiée au Moniteur belge.

⁽³⁾ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes juridiques supérieures.

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR FÉDÉRAL

Les auteurs de la proposition de loi ont conçu l'obligation qu'ils imposent au chômeur d'acquérir et de prouver la connaissance de la langue de la région comme une nouvelle condition requise pour prétendre aux allocations de chômage. Il faut par conséquent examiner si les règles répartitrices de compétences permettent de considérer les dispositions en projet comme l'exercice d'une compétence de l'autorité fédérale en matière de sécurité sociale (article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Il y a lieu de considérer que dans le cadre de la réglementation relative au chômage, la disponibilité effective pour le marché de l'emploi constitue un aspect essentiel du droit aux allocations de chômage. L'autorité fédérale est par conséquent en droit d'attacher au droit aux allocations de chômage des conditions en relation directe avec la disponibilité pour le marché de l'emploi, par exemple en fixant des règles visant à contrôler si le chômeur concerné est disposé à travailler (voir les actuels articles 56, § 1^{er}, et 58, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991).

Les développements de la proposition de loi indiquent cependant que, bien que la mesure en projet relative à l'acquisition et à la preuve de la connaissance de la langue de la région soit conçue comme une condition ouvrant le droit aux allocations de chômage, elle vise principalement et directement ⁴ à améliorer la situation du chômeur sur le marché de l'emploi. Il convient plutôt de considérer pareille mesure comme s'inscrivant dans le cadre du placement des travailleurs qui, selon l'article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 relève de la compétence des régions. Il appartient dès lors exclusivement aux régions, sur le fondement de leur compétence en matière de placement des travailleurs, d'adopter les mesures adéquates en vue de favoriser et de réaliser la réinsertion des chômeurs sur le marché de l'emploi en fonction des caractéristiques propres du marché de l'emploi de la région concernée. Pour situer le texte en projet, les développements de la proposition de loi à l'examen font en outre expressément référence à l'accord de gouvernement flamand de 2004 et aux mesures déjà adoptées par le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding en matière de retard linguistique des chômeurs.

(4) À cet égard, les développements de la proposition exposent: "Il est incontestable que les demandeurs d'emploi - qui sont spécifiquement visés par la présente proposition de loi - qui ne maîtrisent pas la langue de la région ont nettement moins de chance de (re)trouver un emploi".

Eu égard notamment à la manière dont les développements de la proposition de loi situent les dispositions en projet, force est de constater que leur rattachement à la compétence fédérale en matière de sécurité sociale n'est que formel. En revanche, en ce qui concerne le contenu, l'objectif visé et les effets recherchés par la mesure en projet, les dispositions doivent être situées dans la compétence régionale en matière de placement des travailleurs.

L'autorité fédérale ne peut en principe faire usage de sa compétence en matière de sécurité sociale d'une manière purement formelle et instrumentale pour adopter une mesure dont le contenu et les effets visés sont à ranger parmi les compétences des régions.

Sans qu'il soit dès lors besoin d'examiner déjà plus avant dans quelle mesure les dispositions en projet sont conciliables avec, notamment, les droits économiques et sociaux garantis par la Constitution (article 23 de la Constitution), le principe d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) et le droit au respect de la vie privée (article 22 de la Constitution), ainsi qu'avec les principes du droit CE en matière de libre circulation des personnes, - points sur lesquels le Conseil d'État estime en tout cas que la mesure en projet soulève des problèmes, - force est de conclure que l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi, visant à accroître les chances des chômeurs allophones sur le marché de l'emploi, devra être réalisé par les législateurs régionaux par la voie d'une législation adaptée à cette fin.

Le Conseil d'État, section de législation, s'abstient par conséquent de poursuivre l'examen de la proposition de loi soumise pour avis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

G. VAN HAEGENDOREN,

B. SEUTIN,
W. VAN VAERENBERGH,

A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

staatsraden,
conseillers d'État,

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

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. B. STEEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. W. VAN VAERENBERGH.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN,
auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

G. VAN HAEGENDOREN