

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.649/1
VAN 8 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 12 december 2008 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 113, 131, 131*septies*, 131*septies*/2, 133 en 144 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt 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.

Dat onderzoek leidt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, enerzijds, een toeslag in te voeren voor werklozen die een opleiding volgen om een tweede landstaal aan te leren en, anderzijds, de voorwaarden voor de bestaande geografische mobiliteitstoeslag te wijzigen en daarnaast ook een interregionale mobiliteitstoeslag in te voeren. Daartoe worden verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering gewijzigd.

De ontworpen regeling treedt in werking op 1 februari 2009.

2.1. Voor het invoeren van een toeslag voor het volgen van een opleiding met het oog op het aanleren van een tweede landstaal wordt, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, de rechtsgrond in beginsel geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, op grond waarvan de Koning bevoegd is om de voorwaarden te bepalen teneinde "aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren".

2.2. In de mate dat de toeslag ook wordt toegekend aan niet-werkende werkzoekenden die niet uitkeringsgerechtigd zijn (ontworpen artikel 131, § 2, eerste lid,

.../...

4/, b), van het koninklijk besluit van 25 november 1991 - artikel 2 van het ontwerp), lijkt geen rechtsgrond te kunnen worden geboden door voornoemd artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944, nu die bepaling in elk geval het regelen van de toekenning van werkloosheidsuitkeringen impliceert en bijgevolg niet kan worden ingeroepen voor het toekennen van een "toeslag" los van de toekenning van werkloosheidsuitkeringen.

2.3. Niettegenstaande de bevoegdheid welke de Koning aan voornoemde wetsbepaling ontleent vrij ruim dient te worden opgevat, en bijgevolg het invoeren van een toeslag op de werkloosheidsuitkeringen, zoals bedoeld in het voorliggende ontwerp, in beginsel kan omvatten, dient in dat verband evenwel te worden vastgesteld dat voor het invoeren van soortgelijke toeslagen of uitkeringen in hetzelfde artikel 7, § 1, derde lid, in een specifieke machtiging aan de Koning wordt voorzien ⁽¹⁾. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en de coherentie van de regelgeving verdient het dan ook aanbeveling om bij wege van wetgevend initiatief eveneens in een specifieke machtiging te voorzien voor het invoeren van deze toeslag.

2.4. Voor het wijzigen van de regeling van de bestaande geografische mobiliteitstoeslag en voor het invoeren van een interregionale mobiliteitstoeslag wordt de rechtsgrond geboden door artikel 7, § 1, derde lid, p), van dezelfde besluitwet, op grond waarvan de Koning bevoegd is om de voorwaarden te bepalen volgens welke een "werkhervattingstoeslag" kan worden toegekend aan bepaalde categorieën van werklozen.

BEVOEGDHEID

Het ontworpen artikel 131, § 2, eerste lid, 3/, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 2 van het ontwerp) bepaalt dat de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling bevestigt dat de opleiding kadert in het inschakelingsparcours van de betreffende werkzoekende.

Het is evenwel in strijd met het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten dat één van die overheden aan een

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 7, § 1, derde lid, p), van de besluitwet.

andere overheid op eenzijdige wijze verplichtingen zou opleggen. Een regeling op dat vlak zou wel het voorwerp kunnen uitmaken van een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat en de gewesten, met toepassing van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

OVEREENSTEMMING VAN HET ONTWERP MET ANDERE HOGERE NORMEN

1. Het ontworpen artikel 131*septies*, § 3, eerste lid, 2/, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 3 van het ontwerp) bepaalt dat de werknemer, om een interregionale mobiliteitstoeslag te genieten, het bewijs moet leveren dat hij tewerkgesteld is in een eentalig gebied en dat hij zijn hoofdverblijfplaats heeft in een ander taalgebied.

Op die wijze wordt een verschil in behandeling gecreëerd tussen categorieën van werknemers, naargelang de plaats van tewerkstelling, nu een tewerkstelling in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad in geen geval aanleiding kan geven tot het toekennen van een interregionale mobiliteitstoeslag, terwijl dat wel het geval is voor een tewerkstelling in de andere - eentalige - taalgebieden.

Voor dergelijk verschil in behandeling dient een deugdelijke verantwoording voorhanden te zijn in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. De Raad van State, afdeling wetgeving, vraagt zich evenwel af welke pertinente criteria dit verschil in behandeling zouden kunnen verantwoorden.

2. De interregionale mobiliteitstoeslag kan niet worden toegekend wanneer de werknemer, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het Europeesrechtelijk gewaarborgd recht op vrij verkeer van werknemers, tewerkgesteld is in een "ander taalgebied" dat gelegen is buiten België ⁽²⁾. Op die wijze wordt eveneens een verschil in behandeling gecreëerd tussen categorieën van werknemers, naargelang de plaats van

⁽²⁾ Dit lijkt wel het geval te zijn voor de geografische mobiliteitstoeslag.

tewerkstelling, waarvoor een deugdelijke verantwoording voorhanden dient te zijn in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. De afdeling wetgeving ziet hier evenmin welke pertinente criteria dit onderscheid zouden kunnen verantwoorden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.649/1
DU 8 JANVIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 12 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 113, 131, 131*septies*, 131*septies*/2, 133 et 144 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné l'avis suivant:

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise, d'une part, à instaurer un complément d'allocation pour les chômeurs qui suivent une formation pour apprendre une deuxième langue nationale et, d'autre part, à modifier les conditions du complément de mobilité géographique actuel, tout en instaurant un complément de mobilité interrégionale. À cette fin, différentes dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage sont modifiées.

Les dispositions en projet entrent en vigueur le 1^{er} février 2009.

2.1. En ce qui concerne l'instauration d'un complément accordé aux chômeurs qui suivent une formation ayant pour objet l'apprentissage d'une deuxième langue nationale et sous réserve des observations formulées ci-après, le fondement juridique se trouve, en principe, à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, en vertu duquel le Roi est compétent pour fixer les conditions selon lesquelles il convient d'"assurer (...) le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues".

2.2. Dans la mesure où le complément est également accordé à des demandeurs d'emploi inoccupés et non indemnisés (article 131, § 2, alinéa 1^{er}, 4/, b), en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 - article 2 du projet), il semble que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), précité, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne puisse pas servir de fondement juridique, puisque cette disposition implique, en tout cas, le règlement de l'octroi

.../...

d'allocations de chômage et, par conséquent, ne peut être invoquée pour accorder un "complément" indépendant de l'octroi de ces allocations.

2.3. Nonobstant le fait que le pouvoir que le Roi tient de la disposition législative précitée doit être conçu d'une manière assez large et peut donc viser, en principe, l'instauration d'un complément aux allocations de chômage au sens du présent projet, il faut toutefois constater à cet égard que pour l'instauration de compléments ou d'allocations similaires, le même article 7, § 1^{er}, alinéa 3, confère une habilitation spécifique au Roi ⁽¹⁾. Du point de vue de la sécurité juridique et de la cohérence de la réglementation, il est recommandé dès lors que pour l'instauration de ce complément, une habilitation spécifique soit également prévue, par la voie d'une initiative législative.

2.4. En ce qui concerne la modification des règles relatives au complément de mobilité géographique actuel et l'instauration d'un complément de mobilité interrégionale, le fondement juridique se trouve à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), du même arrêté-loi, selon lequel le Roi est compétent pour fixer les conditions d'octroi d'une "prime de reprise du travail" à certaines catégories de chômeurs.

COMPÉTENCE

L'article 131, § 2, alinéa 1^{er}, 3/, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 2 du projet) dispose que le service régional de l'emploi compétent confirme que la formation s'inscrit dans le cadre du parcours d'insertion du demandeur d'emploi concerné.

Toutefois, le principe de l'autonomie réciproque de l'État fédéral, des communautés et des régions s'oppose à ce qu'une seule de ces autorités impose unilatéralement des obligations à une autre autorité. Des règles en la matière pourraient néanmoins faire l'objet d'un accord de coopération conclu entre l'État fédéral et les régions, en application de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽¹⁾ Voir par exemple l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, p), de l'arrêté-loi.

CONFORMITÉ DU PROJET À D'AUTRES NORMES SUPÉRIEURES

1. L'article 131septies, § 3, alinéa 1^{er}, 2/, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 3 du projet) dispose que pour bénéficier d'un complément de mobilité interrégionale, le travailleur doit apporter la preuve qu'il est occupé dans une région unilingue et que sa résidence principale se situe dans une autre région linguistique.

Une différence de traitement est ainsi créée entre des catégories de travailleurs, selon le lieu d'occupation, dans la mesure où une occupation dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ne peut en aucun cas donner lieu à l'octroi d'un complément de mobilité interrégionale, alors que tel est le cas pour une occupation dans les autres régions linguistiques (unilingues).

Une telle différence de traitement doit être adéquatement justifiée au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Le Conseil d'État, section de législation, se demande toutefois quels critères pertinents pourraient justifier cette différence de traitement.

2. Le complément de mobilité interrégionale ne peut être accordé, par exemple, au travailleur qui, faisant usage du droit à la libre circulation des travailleurs, consacré par le droit européen, est occupé dans une "autre région linguistique" située en dehors de la Belgique⁽²⁾. Ainsi, une différence de traitement est également créée entre des catégories de travailleurs, selon le lieu d'occupation, et pour laquelle une justification adéquate doit être donnée au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Ici non plus, la section de législation n'aperçoit pas de critères pertinents pouvant justifier cette différence.

⁽²⁾ Tel semble néanmoins être le cas pour le complément de mobilité géographique.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME