



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.334/AV
van 3 december 2013

over

een ontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen’

Op 18 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van decreet ‘tot wijziging van artikel 1, 2, 4, 5, 12 en 16 van het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen’.

Het ontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 26 november 2013. De kamer was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY en Jo BAERT, kamervoorzitters, Pierre VANDERNOOT, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, Jan VELAERS, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT, Johan PUT en Marianne DONY, assessoren, Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2013.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, strekt het voorontwerp van decreet ertoe tegemoet te komen aan het arrest dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op 16 april 2013 heeft gewezen in de zaak *Anton Las tegen PSA Antwerpen NV*.

De memorie van toelichting luidt als volgt:

«Naar aanleiding van een prejudiciële vraag van de arbeidsrechtbank te Antwerpen heeft het Europees Hof van Justitie onderzocht of het Vlaamse Taaldecreet een inbreuk vormt op het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie.

Tot dan werd aanvaard dat het Vlaamse taaldecreet geen inbreuk vormde op de Europese regelgeving: zelfs al zou het taaldecreet een beperkte hinder vormen voor werknemers uit andere lidstaten, dan nog zou het taaldecreet een gerechtvaardigde uitzondering vormen op het vrij verkeer van werknemers. Er mag namelijk van het vrij verkeer van werknemers worden afgeweken mits een doel van algemeen belang wordt nagestreefd, via nuttige en evenredige maatregelen.¹ Die doelen van algemeen belang die door het taaldecreet worden nagestreefd zijn:

- het stimuleren van het gebruik van het Nederlands;
- de bescherming van de werknemers verzekeren door hen in staat te stellen om in hun eigen taal kennis te nemen van de sociale documenten en om aanspraak te maken op de effectieve bescherming door de representatieve werknemersorganisaties en de bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten die kennis dienen te nemen van deze documenten;
- de doeltreffendheid van de controle en het toezicht door de sociale inspectie waarborgen.

Ook het Hof van Justitie stelt in zijn arrest van 16 april 2013 naar aanleiding van de prejudiciële vraag dat die doelen van algemeen belang zijn.² Volgens het Hof van Justitie gaat het Vlaamse Taaldecreet evenwel te ver. De doelstellingen van het decreet zouden immers ook op een minder verregaande manier kunnen worden bereikt. Het zou mogelijk moeten zijn voor ondernemingen om naast een versie van de arbeidsovereenkomst in het Nederlands ook een “rechtsgeldige versie op te stellen in een door alle betrokken partijen begrepen taal”. Met zijn huidige interpretatie van het vrij verkeer van werknemers oordeelt het Hof dus dat het Vlaamse taaldecreet niet meer binnen het Europese kader past ».

2. Het voorontwerp van decreet handhaaft het beginsel dat het Nederlands moet worden gebruikt in de sociale betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, opgenomen in het decreet van 19 juli 1973 ‘tot regeling van het gebruik van de talen voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers, alsmede van de voor de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen’. De huidige tekst van artikel 2 van dat decreet wordt immers het ontworpen artikel 5, § 1. In paragraaf 2 van dat ontworpen artikel 5 voegt de steller evenwel de mogelijkheid toe dat op dat beginsel een uitzondering wordt gemaakt: voor individuele arbeidsovereenkomsten kan “bijkomend een rechtsgeldige versie worden opgemaakt in een door alle betrokken partijen begrepen officiële taal van de Europese Unie indien de werknemer zich in een van onderstaande gevallen bevindt:

¹ HvJ C-202/11, *Anton Las tegen PSA Antwerp NV*, 2013, punt 23.

² HvJ C-202/11, *Anton Las tegen PSA Antwerp NV*, 2013, punt 27.

1° hij heeft zijn woonplaats op het grondgebied van een van de andere lidstaten van het Europese Unie of een van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte;

2° hij heeft zijn woonplaats op het Belgische grondgebied en heeft gebruikgemaakt van zijn recht op vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, zoals gewaarborgd door artikel 45 en 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en door verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie”.

In paragraaf 4 van hetzelfde ontworpen artikel 5 wordt bepaald dat de Nederlandse versie voorrang heeft boven de anderstalige versie indien er een verschil bestaat tussen deze twee versies van de arbeidsovereenkomst zoals bedoeld in paragraaf 2 van het ontworpen artikel 5.³

3. De aldus uitgewerkte nieuwe regeling voor het gebruik der talen in het kader van de arbeidsbetrekkingen tussen werkgevers en werknemers geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

I. Verenigbaarheid met het Europese recht

Betreffende de voorrang van de Nederlandse versie van de arbeidsovereenkomst wanneer deze van een anderstalige versie verschilt

4. In verband met een prejudiciële vraag die het Hof van Justitie was voorgelegd, heeft het Hof in het voornoemde arrest Las het volgende gesteld:

« 21. (Het) blijkt uit (...) aan het Hof overgelegde dossier en uit de informatie die de partijen ter terechtzitting hebben verstrekt, dat bij de opstelling van arbeidsovereenkomsten met een grensoverschrijdend karakter door werkgevers die hun exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België hebben, alleen de Nederlandse taal rechtsgeldig is.

22. Een dergelijke regeling kan echter een afschrikkende werking hebben voor uit andere lidstaten afkomstige niet-Nederlandstalige werknemers en werkgevers en vormt dus een beperking van het vrije verkeer van werknemers.

23. Wat de rechtvaardiging van een dergelijke beperking betreft, is het vaste rechtspraak dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts toelaatbaar kunnen zijn mits zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (zie met name arrest van 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, C-212/06, Jurispr. Blz. I-1683, punt 55).

³ Of van een van de documenten die in paragraaf 3 van het ontworpen artikel 5 worden opgenoemd; in die paragraaf wordt de huidige tekst overgenomen van artikel 5, tweede lid, van het decreet van 19 juli 1973 dat een bijzondere regeling invoert voor bepaalde documenten die betrekking hebben op de arbeidsverhoudingen.

24. In dat verband voert de Belgische regering aan dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wetgeving beantwoordt aan de drievoudige noodzaak om, ten eerste, het gebruik van een van de officiële talen van België te bevorderen en te stimuleren, om, vervolgens, de bescherming van de werknemers te verzekeren door hen in staat te stellen om in hun eigen taal kennis te nemen van de sociale documenten en om aanspraak te maken op de effectieve bescherming door de representatieve werknemersorganisaties en de bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten die kennis dienen te nemen van deze documenten, en om, ten slotte, de doeltreffendheid van de controle en het toezicht door de sociale inspectie te waarborgen.

25. Wat de eerste door de Belgische regering aangevoerde doelstelling betreft, moet worden opgemerkt dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een beleid wordt gevoerd tot bescherming en stimulering van een officiële taal of van de officiële talen van een lidstaat (zie in die zin arresten van 28 november 1989, Groener, C-379/87, Jurispr. Blz. 3967, punt 19, en 12 mei 2011, Runevič-Vardyn en Wardyn, C-391/09, Jurispr. Blz. I-3787, punt 85).

26. Krachtens artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU en artikel 22 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie eerbiedigt de Unie immers haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU eerbiedigt de Unie eveneens de nationale identiteit van haar lidstaten, en daartoe behoort ook de bescherming van de officiële taal of talen van deze staten (zie in die zin arrest Runevič-Vardyn en Wardyn, reeds aangehaald, punt 86).

27. De doelstelling bestaande in het bevorderen en stimuleren van het gebruik van het Nederlands – een van de officiële talen van het Koninkrijk België – is dus een rechtmatig belang dat in beginsel een beperking kan rechtvaardigen van de verplichtingen die door artikel 45 VWEU worden opgelegd.

28. Wat de tweede en de derde door de Belgische regering aangevoerde doelstelling betreft, die gebaseerd zijn op de sociale bescherming van de werknemers respectievelijk het vergemakkelijken van de desbetreffende administratieve controles, heeft het Hof eerder reeds geoordeeld dat die doelstellingen dwingende redenen van algemeen belang vormen die een beperking van de uitoefening van de in het Verdrag erkende fundamentele vrijheden kunnen rechtvaardigen (zie in die zin arresten van 18 juli 2007, Commissie/Duitsland, C-490/04, Jurispr. Blz. I-6095, punten 70 en 71, en 7 oktober 2010, dos Santos Palhota e.a., C-515/08, Jurispr. Blz. I-9133, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. Om te voldoen aan de vereisten van het Unierecht moet een regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, evenwel evenredig zijn aan voornoemde doelstellingen.

30. In casu blijkt uit die regeling dat de sanctie op schending van de verplichting om een arbeidsovereenkomst tussen een werknemer en een werkgever die zijn exploitatiezetel in het Nederlandse taalgebied van het Koninkrijk België heeft, in het Nederlands op te stellen, bestaat in de nietigheid van die overeenkomst, die ambtshalve door de rechter moet worden vastgesteld, met dien verstande dat de vaststelling van de nietigheid geen nadeel mag berokkenen aan de werknemer en de rechten van derden onverlet dient te laten.

31. De partijen bij een arbeidsovereenkomst met een grensoverschrijdend karakter beheersen evenwel niet noodzakelijkerwijs de officiële taal van de betrokken lidstaat. In een dergelijke situatie verlangt de vorming van een vrije en geïnformeerde wilsovereenstemming tussen de partijen dat zij hun overeenkomst kunnen opstellen in een andere taal dan de officiële taal van die lidstaat.

32. Bovendien zou een regeling van een lidstaat die niet alleen zou voorschrijven dat zijn officiële taal moet worden gebruikt voor arbeidsovereenkomsten met een grensoverschrijdend karakter maar bovendien zou voorzien in de mogelijkheid om daarnaast in een door alle betrokken partijen begrepen taal een rechtsgeldige versie van dergelijke overeenkomsten op te stellen, minder ingrijpen in het vrije verkeer van werknemers dan de in geding zijnde regeling, maar toch geschikt zijn om de doelstellingen van die regeling te waarborgen.

33. Gelet op het voorgaande moet een regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, worden geacht verder te gaan dan strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de in punt 24 van het onderhavige arrest vermelde doelstellingen, zodat zij niet evenredig is ».

5. Het voorontwerp van decreet ligt in de lijn van het arrest Las wanneer het artikel 5, § 2, van het voornoemde decreet van 19 juli 1973 wijzigt teneinde te bepalen dat van een arbeidsovereenkomst, naast de verplichte Nederlandse versie, ook een rechtsgeldige versie kan worden opgesteld in een andere officiële taal van de Europese Unie, begrepen door alle partijen, indien die arbeidsovereenkomst is gesloten tussen een werkgever en een werknemer die hetzij zijn woonplaats heeft in een lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte, hetzij zijn woonplaats heeft op het Belgisch grondgebied en heeft gebruikgemaakt van zijn recht op vrij verkeer of van zijn recht op vrijheid van vestiging zoals geregeld door het Europees recht.

In de regeling die geldt inzake het gebruik der talen in sociale betrekkingen tussen werkgevers en werknemers neemt dat ontworpen artikel 5, § 2, immers de regel op waarmee volgens het Hof van Justitie de doelstellingen kunnen worden bereikt die het decreet van 19 juli 1973 nastreeft – zijnde de bevordering en stimulering van het Nederlands, het waarborgen van de sociale bescherming van de werknemers en het verzekeren van de administratieve controle – en die het Hof van Justitie heeft beschouwd als rechtmatige en dwingende redenen van algemeen belang⁴. Het doet zulks echter op meer evenredige wijze en het beperkt het vrij verkeer van werknemers in het kader van een arbeidsovereenkomst met grensoverschrijdend karakter dus minder dan respectievelijk de huidige artikelen 1 en 5, eerste lid, van het decreet van 19 juli 1973 doen.

In het licht van het evenredigheidsbeginsel dat het Hof van Justitie heeft toegepast en dat ook in aanmerking moet worden genomen bij het onderzoek van de aanpassing van het decreet van 19 juli 1973, is het daarentegen niet aanvaardbaar dat wordt bepaald dat de versie in één van de twee talen voorrang heeft wanneer er verschillen bestaan tussen de versies in de talen waarin de arbeidsovereenkomst is opgesteld. Aangezien beide versies van de arbeidsovereenkomst rechtsgeldig zijn, is een dergelijke voorrang immers niet te verantwoorden.

Het ontworpen artikel 5, § 4, van het decreet van 19 juli 1973 dat bepaalt dat de Nederlandse versie voorrang heeft, moet worden herzien.

⁴ Zie de overwegingen 27 en 28 van het voornoemde arrest Las.

Betreffende de bepaling van de talen waarin de arbeidsovereenkomst naast
de Nederlandse versie kan worden opgesteld.

6. Ontworpen artikel 5, § 2 van het decreet van 19 juli 1973 laat de betrokken partijen toe een individuele arbeidsovereenkomst op te stellen in een door alle partijen begrepen officiële taal van de Europese Unie.

Niet alleen is het niet duidelijk waarom de officiële talen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte, waarnaar in het ontworpen artikel 5, § 2, uitdrukkelijk wordt verwezen, niet in aanmerking komen, maar meer in het algemeen rijst de vraag om welke reden de mogelijkheid van een bijkomende rechtsgeldige versie van de arbeidsovereenkomst beperkt wordt tot een aantal talen, ook al zijn dit de officiële talen van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte..

De memorie van toelichting verschaft hierover geen verdere toelichting. Het komt de stellers van het ontwerp toe te verantwoorden waarom deze mogelijkheid beperkt wordt tot deze limitatieve lijst van talen, en dit in het licht van het vrij verkeer van werknemers en van het gelijkheidsbeginsel.

Betreffende de aanduiding van categorieën van werknemers die onder de bijzondere
regeling van artikel 5, § 2 vallen

7.1. Het ontworpen artikel 5, § 2, 2°, van het decreet van 19 juli 1973, voorziet in de mogelijkheid van een bijkomende rechtsgeldige versie in een andere taal dan het Nederlands wanneer de werknemer "heeft gebruikgemaakt van zijn recht op vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, zoals gewaarborgd door artikel 45 en 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (...)." Het is niet duidelijk in welke hypothese een werknemer, die arbeid in loondienst verricht, zich in een situatie zal bevinden waarin gebruik gemaakt wordt van de vrijheid van vestiging, nu het vestigingsrecht de uitoefening van een zelfstandige economische activiteit in een andere lidstaat betreft. De referentie aan de uitoefening van het vestigingsrecht door de werknemer dient derhalve uit de ontworpen bepaling te worden weggelaten.

Daarentegen is het denkbaar dat een onderneming met hoofdvestiging in een andere lidstaat van de Europese Unie, gebruik makend van het recht op vrije vestiging, een exploitatiezetel in het Vlaamse Gewest opricht. In dit geval rijst de vraag of, in het licht van het hoger aangehaalde arrest Las, de beperkingen op het gebruik van de taal voor de sociale betrekkingen tussen deze onderneming en zijn werknemers, niet kunnen uitmonden in een ongeoorloofde belemmering van het vestigingsrecht voor deze onderneming.

7.2. Het ontworpen artikel 5, § 2, van het decreet van 19 juli 1973 roept eveneens de vraag op welke regeling zal gelden voor de onderdanen van derde landen die geen lid zijn van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte maar die zich, krachtens een associatieovereenkomst met deze derde landen, kunnen beroepen op dezelfde rechten als diegene

die Europese onderdanen putten uit artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.⁵

II. Verenigbaarheid met de grondwettelijke beginselen

8. De door het ontwerp ingevoerde regeling heeft tot gevolg dat voor de werknemer die zich niet in een van de in § 2, 2° vermelde gevallen bevindt, de te gebruiken taal voor de individuele arbeidsovereenkomst uitsluitend het Nederlands is. Krachtens artikel 10 van het Taaldecreet zijn de stukken of handelingen in strijd met deze bepalingen nietig. De nietigheid wordt ambtshalve door de rechter vastgesteld.

9. Deze regeling, die louter situaties betreft waarop het recht van de Europese Unie niet van toepassing is, moet tegen het licht gehouden worden van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en tegen het licht van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid.

Gelijkheidsbeginsel

10.1. De ontworpen regeling heeft tot gevolg dat er een verschil in behandeling ontstaat tussen personen (Belgen en personen die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie hebben⁶) die geen gebruik gemaakt hebben van het recht op vrij verkeer van werknemers, en de personen die onder de voorwaarden bepaald in het ontworpen artikel 5, § 2, van het Taaldecreet wel gebruik gemaakt hebben van dit recht.

De eerste categorie van personen beschikt meer bepaald niet over de mogelijkheid om van de individuele arbeidsovereenkomst bijkomend een rechtsgeldige versie op te stellen in een andere officiële taal van de Europese Unie dan het Nederlands.

10.2. Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie behoren de bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, toe aan de lidstaten. Aldus zijn de lidstaten bevoegd om te bepalen onder welke voorwaarden aan eigen rechtsonderhorigen van wie de situatie geen aanknopingspunt heeft met het Unierecht een bepaald recht kan worden toegekend.⁷ Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is het Unierecht immers niet van toepassing in een zuiver interne situatie.⁸ Hoewel, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie ter zake, een verschil in behandeling tussen bepaalde

⁵ Zie bijvoorbeeld over de draagwijdte van de niet-discriminatie clause op het vlak van de arbeidsvoorwaarden ten gunste van Turkse onderdanen: HvJ, C-171/01, 8 mei 2003. Over de omzetting in het kader van de associatieovereenkomsten met derde staten van de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake artikel 45 VWEU, zie HvJ, C-162/00, arrest *Porzeptowicz-Meyer* van 29 januari 2002; HvJ, C-438/00, arrest *Deutscher Handballbund* van 8 mei 2003; HvJ, C-265/03, arrest *Simutenkov* van 12 april 2005; HvJ, C-152/08, *Real Sociedad de Fútbol SAD en Nihat Kahveci* van 25 juli 2008.

⁶ Onverminderd hetgeen hierover sub 7.2. gezegd werd.

⁷ GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.45.2.; GwH 26 september 2013, nr. 123/2013, B.4.6.

⁸ HvJ, 5 mei 2011, C-434/09, *McCarthy*, punt 45; 15 november 2011, C-256/11, *Dereci*, punt 60. Zie ook GwH nr. 121/2013, B.45.2.; GwH 26 september 2013, nr. 123/2013, B.4.6.

categorieën van personen dat ongunstig is voor de burgers van de Unie die nooit hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend, het algemeen beginsel van het recht van de Europese Unie van gelijkheid en niet-discriminatie wegens de specifieke kenmerken van die rechtsorde en het beperkte toepassingsgebied ervan, niet kan schenden, zou hetzelfde niet kunnen gelden ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.⁹ Die artikelen strekken immers ertoe te verzekeren dat de normen die in de Belgische rechtsorde van toepassing zijn het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod in acht nemen.

Ervan uitgaan dat de twee sub 10.1. vermelde categorieën van personen van nature onvoldoende vergelijkbaar zouden zijn om de reden dat de wetgever voor een van hen de verplichtingen heeft willen in acht nemen die voortvloeiden uit het EU-recht zou de toetsing inzake gelijkheid en niet-discriminatie, die zelfs in dat geval in de interne rechtsorde is voorgeschreven door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zinledig maken.¹⁰

10.3. Wanneer een decretale bepaling een verschil in behandeling tussen personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden oplegt, kan de loutere omstandigheid dat die bepaling het voor de Staat mogelijk maakt zijn internationale verbintenissen na te komen, niet volstaan om het verschil in behandeling te verantwoorden.¹¹ Toegepast op het voorliggende ontwerp kan de loutere omstandigheid dat het ontwerp van decreet bedoeld is om het interne recht aan het EU-recht aan te passen, op zich niet volstaan om het verschil in behandeling te verantwoorden ten nadele van de personen die nooit van hun recht op vrij verkeer gebruik hebben gemaakt.

Wanneer een wetgever een regeling treft die van toepassing is op personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, maar waarvan een categorie, in tegenstelling met de andere, onder het Unierecht valt, is hij niet verplicht strikt identieke regels in te stellen, gelet op de door het EU-recht nagestreefde doelstelling en de doelstellingen die door het interne recht worden nagestreefd voor de categorie van burgers die niet onder het EU-recht vallen. De inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie tussen de werknemers die al dan niet van het recht op vrij verkeer gebruik gemaakt hebben, kan, wegens de bijzondere situatie van elk van die twee categorieën van personen, bepaalde verschillen in behandeling toelaten. Aldus zou het feit dat de wetgever, ten aanzien van een categorie van personen, de regelgeving van de Unie omzet, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kunnen schenden, om de enkele reden dat de wetgever ze niet tevens doet gelden voor een categorie van personen die niet aan die regelgeving van de Unie is onderworpen.¹²

Dat verschil in behandeling moet echter redelijk kunnen worden verantwoord om bestaanbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

10.4. De verschillende behandeling van een werknemer die geen gebruik gemaakt heeft van zijn Europees recht op vrij verkeer, anders dan de werknemers die dit wel hebben gedaan, berust op een objectief criterium.

⁹ GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.48.; GwH 26 september 2013, nr. 123/2013, B.5.2.

¹⁰ GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.49.; GwH 26 september 2013, nr. 123/2013, B.5.3.

¹¹ GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.49; GwH 26 september 2013, nr. 123/2013, B.5.3.; zie in die zin ook EHRM, 6 november 2012, *Hode en Abdi* t. Verenigd Koninkrijk, § 55.

¹² GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.50.2.; GwH 26 september 2013, nr. 123/2013, B.5.5.

Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat de omstandigheid dat een werknemer die recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, aan de toepassing van een striktere regeling die geldt voor de andere werknemers ontsnapt, geen afbreuk doet aan de relevantie van de maatregel ten opzichte van de doelstellingen ervan.¹³ Wel zal de relevantie en de proportionaliteit van die maatregel verantwoord moeten kunnen worden.

10.5. Het toezicht op deze verantwoording valt in grote mate samen met het toezicht op de naleving van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, die hierna wordt onderzocht.

Inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid

11.1. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving in het advies 53.901/AV¹⁴ heeft vastgesteld is de notie van “het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal” niet enkel een basisbeginsel van het recht van de Europese Unie, maar bestaat in de interne rechtsorde het “gelijkaardige internrechtelijk geldende basisbeginsel dat inzake economische aangelegenheden tot uiting wordt gebracht in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en geldt in het kader van de uitoefening van alle bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.”¹⁵

Uit artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt bijgevolg dat de Vlaamse Gemeenschap bij het uitoefenen van haar bevoegdheid inzake het gebruik der talen “de beginselen van het vrije verkeer van personen” in de Belgische rechtsorde in acht dient te nemen.

Op grond van deze bepaling gelden “de Europese beginselen inzake vrij verkeer [...] *mutatis mutandis* op het internrechtelijke vlak”.¹⁶ De gelding van die Europese beginselen in de interne rechtsorde betekent niet noodzakelijkerwijze dat de toepassing van deze beginselen, in het bijzonder op het vlak van de proportionaliteitstoets ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen, tot een zelfde uitkomst leidt als in de Europese rechtsorde,.

Aan de beperkingen aan het internrechtelijk vrij verkeer kunnen aldus andere doelstellingen ten grondslag liggen dan diegene die ten grondslag liggen aan de beperking van het vrije verkeer van werknemers zoals vastgesteld door het Hof van Justitie in het vermelde arrest

¹³ GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.52.2.; GwH 26 september 2013, nr. 123/2013, B.6.2.

¹⁴ Adv. RvS 53.901/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden’, *Parl.St.* Kamer 2012-23, nr. 53-2974/2, 16.

¹⁵ Het advies verwijst hierbij naar: J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Maklu, 1999, 757. Zie bv.: GwH 25 februari 1988, nr. 47/1988, 6.B.4; GwH 19 juli 2005, nr. 132/2005, B.4.2; GwH 8 juli 2010, nr. 83/2010, B.7.

¹⁶ Adv. RvS 39.856/3 van 21 maart 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 juli 2006 ‘tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 850/1, en hernomen in het Adv.RvS 52.163/3 van 6 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 7 juni 2013 ‘betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid’, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1867/1.

Las, en kunnen bij de beoordeling van de proportionaliteit en de relevantie van deze beperkingen andere overwegingen in aanmerking worden genomen. De naleving van de beginselen van vrij verkeer in de interne Belgische rechtsorde – beginselen die het gevolg zijn van de economische en monetaire unie waarop het Belgisch staatsbestel berust¹⁷ – moet mede beoordeeld worden in het licht van de andere grondwettelijke beginselen waarop het Belgische staatsbestel berust, zoals de indeling in taalgebieden (artikel 4 van de Grondwet), de vrijheid van het gebruik van de in België gesproken talen (artikel 30 van de Grondwet), en de bevoegdheid van de Vlaamse en Franse gemeenschap om in hun taalgebied het gebruik der talen in de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel te regelen (artikel 129 van de Grondwet).

11.2. Zoals reeds aangegeven ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel, zal de relevantie ten opzichte van de doelstellingen en de proportionaliteit van de beperking van het internrechtelijk vrij verkeer verantwoord moeten kunnen worden.

Verantwoording van de verenigbaarheid met de grondwettelijke beginselen

12. Gevraagd naar een verantwoording voor het verschil in behandeling tussen werknemers die gebruik gemaakt hebben van het Europees recht op vrij verkeer en de werknemers die zulks niet hebben gedaan, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het Vlaamse taaldecreet en omgekeerde discriminatie

Met het Vlaamse taaldecreet streeft de Vlaamse decreetgever een aantal doelstellingen van algemeen belang na. Deze doelstellingen zijn 1. het stimuleren van het gebruik van het Nederlands; 2. de bescherming van de werknemers verzekeren door hen in staat te stellen om in hun eigen taal kennis te nemen van de sociale documenten en om aanspraak te maken op de effectieve bescherming door de representatieve werknemersorganisaties en de bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten die kennis dienen te nemen van deze documenten en 3. de doeltreffendheid van de controle en het toezicht door de sociale inspectie waarborgen. Deze doelstellingen werden door het Europees Hof van Justitie erkend als zijnde van algemeen belang.¹⁸ Vlaanderen wenst deze ook maximaal te beschermen.

Het Europees Hof van Justitie heeft echter recent gesteld dat dit niet meer volledig kan in het kader van vrij verkeer van werknemers. Hierdoor moet de regelgeving worden aangepast. De Vlaamse Overheid dient immers de verplichtingen na te leven die de Belgische Staat als lidstaat van de Unie op zich heeft genomen. De aanpassing van het taaldecreet is dus een gevolg in het interne recht van de verplichtingen die op de decreetgever rusten krachtens het vrij verkeer van werknemers.¹⁹ Deze aanpassing zal evenwel minimaal worden gehouden om de hogervermelde doelen van algemeen belang maximaal na te streven. Dientengevolge zal de aanpassing beperkt zijn tot de Europese situatie.

Dit zal resulteren in een aanpassing van het Vlaamse taaldecreet waarbij in de toekomst zowel voor EU-burgers (excl. Belgen) als voor Belgen die van hun recht op vrij verkeer van werknemers/vestiging gebruik maken de individuele arbeidsovereenkomst

¹⁷ GwH, 22 juni 2005, nr. 107/2005, B.8.1. en B.8.2.

¹⁸ (voetnoot 1 bij het antwoord) HvJ C-202/11, Anton Las tegen PSA Antwerp NV, 2013, punt 27.

¹⁹ (voetnoot 2 bij het antwoord) Zie overeenkomstig GwH 26 september 2013, nr. 121/2013, B.44.1.

niet enkel in het Nederlands maar ook in een andere officiële EU taal kan worden opgesteld. Dit terwijl de arbeidsovereenkomsten van zowel (anderstalige) Belgen die hun EU-vrijheden niet gebruiken als van derdelanders met eenzelfde werkgever – t.g.v. een gebrek aan aanknopingspunten met het EU-recht – uitsluitend in het Nederlands zullen blijven worden opgesteld.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich recent uitgesproken in een gelijkaardige zaak. Het betrof de federale regeling die gezinshereniging moeilijker maakt voor Belgen dan andere EU-burgers.²⁰ Hierin stelde het Grondwettelijk Hof dat een verschil mogelijk is tussen deze situaties indien hiervoor een aanvaardbare verantwoording bestaat. Hieronder zullen we aantonen dat deze voor de aanpassing aan het Vlaamse taaldecreet aanwezig is.

Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) behoren de bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, toe aan de lidstaten. Aldus zijn de lidstaten bevoegd om te bepalen aan welke voorwaarden arbeidscontracten van een eigen onderdaan wiens situatie geen aanknopingspunt heeft met het Unierecht, dienen te voldoen. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is het Unierecht immers niet van toepassing in een zuiver interne situatie.²¹

De verplichting om het Nederlands te gebruiken in arbeidsovereenkomsten, in andere situaties dan deze met een link met het EU-recht, beoogt het realiseren van de hogervermelde doelstellingen van algemeen belang. Deze doelstellingen werden ook erkend door het Europees Hof van Justitie in haar arrest betreffende het taaldecreet.²² In het licht van die doelstellingen werden maatregelen noodzakelijk geacht ten aanzien van Belgen en derdelanders. De bepaling past derhalve in het streven van de wetgever naar een respectvol en kwaliteitsvol arbeidsklimaat en streeft een doelstelling na die verschillend is van die welke aan de basis ligt van het Unierecht inzake vrij verkeer.

Afsluitend kan nog worden vastgesteld dat het verplichte gebruik van het Nederlands beperkt is. Het geldt enkel binnen de arbeidsrelatie en is niet van toepassing op collectieve communicatie. In dat geval was het immers reeds verplicht om in bepaalde gevallen te voorzien in een vertaling.

Het verschil in behandeling is dus verantwoord.

Besluit

Het taaldecreet streeft een aantal belangrijke doelen van algemeen belang na. Om deze maximaal te garanderen wordt de aanpassing van het decreet minimaal gehouden. Zo wordt de nieuwe regeling enkel van toepassing op Europese situaties. Deze zogenaamde omgekeerde discriminatie is het gevolg van verschillende beleidsprioriteiten tussen het Vlaamse en Europese niveau. Het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie hebben in recente arresten erkend dat dit een mogelijk gevolg kon zijn van een verschillende beleid op Europees en nationaal vlak. Indien er een voldoende reden van algemeen belang aan de grondslag van dit verschil ligt, aanvaardt het Grondwettelijk gelijkheidsbeginsel een verschil in behandeling tussen deze situaties.”

²⁰ (voetnoot 3 bij het antwoord) GwH 26 september 2013, nr. 121/2013.

²¹ (voetnoot 4 bij het antwoord) HvJ, 5 mei 2011, C-434/09, McCarthy, punt 45; 15 november 2011, C-256/11, Dereci, punt 60.

²² (voetnoot 5 bij het antwoord) HvJ C-202/11, Anton Las tegen PSA Antwerp NV, 2013, punt 27.

13. Zoals uiteengezet *sub* 4 en 5 streeft de regeling waarbij de verplichting wordt opgelegd om de individuele arbeidsovereenkomsten in het Nederlands op te stellen verschillende dwingende redenen van algemeen belang en legitieme doelstellingen na.

Het antwoord gegeven door de gemachtigde verantwoordt onvoldoende de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het gelijkheidsbeginsel en de beginselen van het interne vrij verkeer, gelet op het feit dat de motivering van het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 121/2013, dat de wetgeving inzake gezinshereniging in het kader van het verblijfsrecht van vreemdelingen betreft, niet zonder meer kan worden overgenomen.

Een aanvaardbare verantwoording moet voldoende duidelijk maken welke specifieke internrechtelijke doelstellingen en argumenten de relevantie verantwoorden van het onderscheid tussen werknemers die van het Europeesrechtelijk recht op vrij verkeer gebruikt gemaakt hebben en de werknemers die dit niet gedaan hebben, alsook de proportionaliteit van de onderscheiden behandeling.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

M. FAUCONIER

R. ANDERSEN