

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.500/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 april 2001 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de algemeen verbindend verklaring van akkoorden tussen werknemers- en werkgeversorganisaties betreffende gewest- en gemeenschapsaangelegenheden", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 24 januari en 28 maart 2002, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de Vlaamse regering de mogelijkheid te verlenen om "bepalingen van een akkoord dat gesloten wordt in een bedrijfstak, zoals bedoeld in artikel 5 van (de) wet van (5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités)" algemeen verbindend te verklaren indien die bepalingen betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn.

Daarbij wordt gepreciseerd dat die bevoegdheid van de Vlaamse regering wordt uitgeoefend "onverminderd de bepalingen van de wet van 5 december 1968".

BEVOEGDHEID VAN DE DECREETGEVER

1. De door het ontwerp opgeroepen bevoegdheidsproblematiek komt in wezen neer op de vraag wie bevoegd moet worden geacht om collectieve arbeidsovereenkomsten - of althans de normatieve bepalingen ervan ¹ - algemeen verbindend te verklaren wanneer zij betrekking hebben op aangelegenheden ten aanzien waarvan de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn.

2. Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevestigt dat het arbeidsrecht en de sociale zekerheid aangelegenheden zijn die tot de bevoegdheid van de federale overheid zijn blijven behoren.

Zulks neemt evenwel niet weg dat de bijzondere wetgever ook op het vlak van het sociaal recht bepaalde bevoegdheidstoewijzingen aan de gemeenschappen en de gewesten heeft gedaan, zoals bijvoorbeeld op het vlak van de sociale promotie (artikel 4, 15°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), de beroepsomscholing en -bijscholing (artikel 4, 16°, van die wet) of van het tewerkstellingsbeleid (artikel 6, § 1, IX, van die wet). Het is precies omdat bepaalde sociaalrechtelijke aangelegenheden aan de

(1) De obligatoire bepalingen ervan komen omwille van hun aard zelf niet in aanmerking voor een algemeenverbindendverklaring.

gemeenschappen en de gewesten zijn toegewezen, dat er met betrekking tot de algemeenverbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten omtrent die aangelegenheden een bevoegdheidsprobleem kan ontstaan.

3. Van wezenlijk belang voor het beantwoorden van de gestelde bevoegdheidsvraag is een analyse van de rechtsfiguur van de algemeenverbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten.

3.1. Daartoe dient vooreerst de collectieve arbeidsovereenkomst zelf te worden gesitueerd.

Luidens artikel 5 van de wet van 5 december 1968 is de collectieve arbeidsovereenkomst een akkoord dat wordt gesloten tussen één of meer werknemersorganisaties of één of meer werkgeversorganisaties of één of meer werkgevers en waarbij individuele en collectieve betrekkingen tussen werkgevers en werknemers in ondernemingen of in een bedrijfstak worden vastgesteld en de rechten en verplichtingen van de contracterende partijen worden geregeld.

De collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen in of buiten een paritair orgaan worden aangegaan. Wanneer zij binnen een paritair orgaan ² zijn aangegaan, worden zij steeds gesloten tussen één of meer werknemersorganisaties en één of meer werkgeversorganisaties. Wanneer zij buiten een paritair orgaan zijn aangegaan, kunnen zij worden gesloten tussen één of meer werknemersorganisaties en één of meer werkgeversorganisaties of één of meer werkgevers (artikel 6 van de wet van 5 december 1968).

De wet van 5 december 1968 werkt een bijzonder systeem van binding door collectieve arbeidsovereenkomsten uit, dat afwijkt van de gemeenrechtelijke regeling van de binding door overeenkomsten en op grond waarvan, in een verschillende graad van intensiteit al naargelang de collectieve arbeidsovereenkomst al dan niet werd gesloten in een paritair orgaan, ook personen zijn gebonden die als dusdanig geen partij waren bij de collectieve arbeidsovereenkomst.

(2) Het gaat hier over de Nationale Arbeidsraad, de paritaire comités en de paritaire subcomités (artikel 1 van de wet van 5 december 1968).

Schematisch kan die binding als volgt worden voorgesteld.

Krachtens artikel 19 van de wet van 5 december 1968 is een collectieve arbeidsovereenkomst bindend voor diegenen die de collectieve arbeidsovereenkomst hebben gesloten of tot de overeenkomst toetreden, voor de werkgevers die lid zijn of worden van een werkgeversorganisatie die de collectieve arbeidsovereenkomst heeft gesloten of ertoe is toegetreden en voor alle werknemers van een gebonden werkgever.

Wanneer de collectieve arbeidsovereenkomst is gesloten in een paritair orgaan, hebben de bedingen die verband houden met de individuele betrekkingen tussen werkgever en werknemer, een suppletieve binding voor de werkgevers die niet reeds door de collectieve arbeidsovereenkomst waren gebonden en hun werknemers (zie nader artikel 26 van de wet van 5 december 1968).

De grootste mate van binding hebben de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. Krachtens artikel 31 van de wet van 5 december 1968 zijn zij bindend voor alle werkgevers en werknemers die behoren tot het ressort van het paritair orgaan waarin de betrokken overeenkomst is gesloten en voor zover zij vallen onder de werkingssfeer zoals deze in de overeenkomst is bepaald. Op te merken valt dat de in een paritair orgaan gesloten overeenkomst slechts algemeen verbindend kan worden verklaard op verzoek van het betrokken paritair orgaan of op verzoek van een daarin vertegenwoordigde organisatie en dat ook de temporele werking van het koninklijk besluit dat de betrokken collectieve arbeidsovereenkomst algemeen verbindend verklaart, in belangrijke mate is gekoppeld aan de temporele werking van de overeenkomst zelf (zie de artikelen 32 en 33 van de wet van 5 december 1968). Ook de opheffing van een koninklijk besluit tot algemeenverbindendverklaring is in een zekere mate gebonden aan de instemming van het betrokken paritair orgaan.

3.2. Welke is nu de juridische aard van de rechtsfiguur van de algemeenverbindendverklaring ?

3.2.1. In zijn advies bij het voorontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités ³ heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, die rechtsfiguur als volgt geanalyseerd :

"(Door de algemeenverbindendverklaring) worden aan de collectieve arbeidsovereenkomst rechtsgevolgen verbonden die uiteraard alleen aan door de overheid zelf uitgevaardigde regelingen worden toegekend, zodat zij ten aanzien van de bedrijfsgenoten dezelfde juridische waarde als een verordening krijgen. Daarom bepaalt de wetgever dat die rechtsgevolgen maar kunnen tot stand worden gebracht door een koninklijk besluit.

De algemeenverbindendverklaring doet evenwel de collectieve arbeidsovereenkomst als zodanig niet teniet. Deze blijft bestaan naast de regeling die ingevolge de algemeenverbindendverklaring tot stand is gekomen.

Beide hebben een eigen juridische aard en het komt aan de wetgever toe deze te bepalen. Hierdoor wordt in genendele geraakt aan het wezen van de collectieve arbeidsovereenkomst, die door de contracterende partijen zonder overheidsinmenging tot stand wordt gebracht en die strekt tot regeling van de zowel individuele als collectieve betrekkingen tussen de betrokken bedrijfsgenoten en organisaties" ⁴.

Na er op te hebben gewezen dat het reglementaire karakter van collectieve arbeidsovereenkomsten die algemeen verbindend verklaard zijn, kan worden afgeleid uit het gegeven dat de algemeenverbindendverklaring gebeurt door een eenzijdige rechtshandeling van de uitvoerende macht waardoor een algemeen geldende regeling tot stand komt die bindend is voor alle werkgevers en werknemers van de betrokken bedrijfstak en op de naleving waarvan straffen worden gesteld, vervolgt de Raad :

"In de opzet van het ontwerp verandert dus enerzijds de aard van de collectieve arbeidsovereenkomst door de algemeenverbindendverklaring - de overeenkomst wordt verordening - en anderzijds behoudt zij in zeker opzicht haar dubbele aard, doordat zij tegelijkertijd contractueel is wat betreft de verplichtingen die de partijen tegenover elkaar hebben aangegaan, en reglementair wat betreft de bepalingen die voor de betrokken werkgevers en werknemers gelden (...)" ⁵.

(³) Advies L. 9.727/1 van 18 november 1966, Parl. St., Senaat, 1966-67, nr. 148, p. 86 e.v.

(⁴) Ibid., 88.

(⁵) Ibid., 89.

Na de vaststelling dat - in het opzet van het voorgelegde ontwerp - de collectieve arbeidsovereenkomst niet wordt gemaakt door een wettelijk opgericht orgaan, maar wel door organisaties van particuliere aard in dat orgaan, wordt de algemeen-verbindendverklaring gekwalificeerd als "een tussenkomst van de uitvoerende macht wanneer (...) particulieren ⁶ wensen dat aan de door hen tot stand gebrachte regeling dezelfde rechtskracht en dezelfde juridische waarborgen voor de naleving ervan als een door de overheid zelf uitgevaardigde verordening worden verleend" ⁷.

3.2.2. In de memorie van toelichting werd de mogelijkheid voor de minister tot wiens bevoegdheid de arbeid behoort, om ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeenverbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst om advies voor te leggen aan de Raad van State, afdeling wetgeving ⁸, als volgt verantwoord ⁹ :

"Zonder te moeten ingaan op de netelige juridische twistvraag aangaande de aard van de bevoegdheid van de Koning en de paritaire comités (...), moet worden vastgesteld dat de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten in werkelijkheid reglementaire teksten zijn die op straffe van strafrechtelijke sancties bindend zijn voor alle personen op wie ze van toepassing zijn en dat deze collectieve arbeidsovereenkomsten rechtsverplichtingen (zouden kunnen) doen ontstaan die in strijd kunnen zijn met vroegere wetteksten. Er dient dan ook eerder aandacht te worden besteed aan de gevolgen van de bindende kracht dan wel aan de instelling waarin de collectieve arbeidsovereenkomst tot stand wordt gebracht of aan de aard van de bevoegdheid van de overheidspersoon die ze algemeen bindend kan verklaren. Wanneer ze een reglementaire tekst is geworden, moet de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst in overeenstemming zijn met de wettigheid en daarom spreekt het vanzelf dat de Raad van State de wettigheid ervan mag onderzoeken (...)."

(6) Bedoeld worden de in de betrokken paritaire organen vertegenwoordigde sociale organisaties.

(7) Advies L. 9.727/1 van 18 november 1966, l.c., p. 92.

(8) Artikel 5 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

(9) Parl. St., Senaat, 1966-67, nr. 148, p. 65.

3.2.3. In zijn arrest van 14 april 1980 ¹⁰ oordeelde het Hof van Cassatie dat de normatieve bepalingen van een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst een wet uitmaken in de zin van artikel 608 van het Gerechtelijk Wetboek, waarvan de schending onderworpen is aan zijn beoordeling, waardoor het Hof meteen het reglementaire karakter van zulke bepalingen erkende ¹¹.

Dit arrest moet worden gelezen tegen de achtergrond van de conclusie van het openbaar ministerie, waarin een grondige analyse wordt gemaakt van de rechtsfiguur van de algemeenverbindendverklaring. In die conclusie wordt er onder meer op gewezen dat, al is de collectieve arbeidsovereenkomst zelf een regeling die door particuliere instanties tot stand is gebracht en bijgevolg als zodanig geen verordening, zij niettemin door een overheidshandeling, met name door een koninklijk besluit, een algemeen bindende regeling wordt en dus dezelfde rechtskracht verwerft als een strafrechtelijk gesanctioneerde ¹² verordening van de uitvoerende macht. Met andere woorden, door een handeling van de overheid wordt de overeenkomst gelijkgesteld met een regeling uitgevaardigd door de overheid, althans wat haar rechtskracht betreft ¹³.

3.2.4. Uit wat voorafgaat blijkt dat de algemeenverbindendverklaring aan de bepalingen vervat in de collectieve arbeidsovereenkomst een verruimde binding verleent en die regels omvormt tot bepalingen met een eigenlijk reglementair karakter of althans, zo men aanneemt dat de bepalingen van een (in een paritair orgaan gesloten) collectieve

(10) R.W., 1980-81, 112, met conclusie van procureur-generaal H. LENAERTS, toen advocaat-generaal.

(11) Anders had de verzoekende partij enkel de miskenning van de bewijskracht van de collectieve arbeidsovereenkomst kunnen inroepen.

(12) Zie artikel 56 van de wet van 5 december 1968.

(13) Conclusie van procureur-generaal H. LENAERTS, l.c., 117.

arbeidsovereenkomst op zich reeds een reglementair karakter hebben¹⁴, het reglementaire karakter van die bepalingen verstevigt of uitbreidt.

Weliswaar verliest de collectieve arbeidsovereenkomst niet geheel zijn contractueel karakter - de verbintenissen tussen de bij de collectieve arbeidsovereenkomst betrokken partijen blijven van contractuele aard -, maar essentieel is dat de normatieve bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, door de algemeenverbindendverklaring, eenzelfde rechtskracht verwerven als een eigenlijk reglement.

Door de algemeenverbindendverklaring worden de bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst als het ware verheven tot statelijke rechtsnormen¹⁵. Door de algemeenverbindendverklaring wordt de werkingssfeer van de collectieve arbeidsovereenkomst verder uitgebreid en verwerft zij, wat haar bindende kracht betreft, het karakter van een strafrechtelijk gesanctioneerde verordening¹⁶. Anders uitgedrukt, de bepalingen van de collectieve arbeidsovereenkomst krijgen een overheersend reglementair karakter ten gevolge van een overheidshandeling, namelijk het besluit tot algemeenverbindendverklaring¹⁷.

(14) Zie hieromtrent o.m. B. HAUBERT, "La nature des conventions collectives et des commissions paritaires", J.T.T., 1992, 85-92; H. LENAERTS, "De C.A.O.-wet 25 jaar", R.W., 1993-94, 657-659; M. LEROY, "Un revirement attendu : La nature des conventions collectives du travail", noot bij R.v. St., nr. 32.348, 12 april 1989, A.S.B.L. "Fédération nationale des unions des classes moyennes", R.C.J.B., 1991, 653-680; M. RIGAUX, "C.A.O. : overeenkomst of onderhandeld reglement", R.W., 1992-93, 421-430.

Het Arbitragehof maakt in dit verband gewag van "verordenende bepalingen die vervat liggen in een collectieve arbeidsovereenkomst die in een paritair orgaan is afgesloten" (Arbitragehof, nr. 37/93, 19 mei 1993, overw. B.6.).

(15) Zie L. FRANÇOIS, *Théorie des relations collectives en droit belge*, Brussel, 1980, 305-307.

(16) H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, 1995, 339; M. RIGAUX, l.c., 424.

(17) W. RAUWS, "De juridische aard van de collectieve arbeidsovereenkomst", in *CAO-recht*, Diegem, II, 1.2.

4. Welke gevolgen kunnen nu uit deze analyse worden afgeleid ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ?

De bevoegdheidsverdeling is in België in beginsel opgebouwd vanuit een systeem van exclusieve bevoegdheden : de bevoegdheidssferen van de federale overheid en van de gemeenschappen en de gewesten worden bepaald aan de hand van aangelegenheden die de ene overheid, met uitsluiting van de andere overheid, kan regelen ¹⁸. Een aangelegenheid kan derhalve niet zowel onder de bevoegdheidssfeer van de federale overheid, als onder de bevoegdheidssfeer van de deelgebieden - gemeenschappen of gewesten - vallen. Met andere woorden, de federale overheid kan niet optreden in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, en omgekeerd.

Gelet op de sub 3 omschreven aard van de algemeenverbindend-verklaring - een rechtshandeling waardoor bepalingen die het voorwerp van die rechtshandeling uitmaken eenzelfde rechtskracht verwerven als een strafrechtelijk gesanctioneerde verordening van de uitvoerende macht -, kan niet anders dan worden besloten dat bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten, niet langer door de Koning algemeen verbindend kunnen worden verklaard ¹⁹. Er anders over oordelen zou erop neerkomen dat aan de Koning een bevoegdheid zou worden gelaten met betrekking tot aangelegenheden die niet langer tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

Tegen wat voorafgaat kan niet dienstig worden tegengeworpen dat het niet de Koning, maar de sociale partners zijn die de bepalingen tot stand brengen die het voorwerp zijn van de algemeenverbindendverklaring. Die laatste rechtshandeling verandert immers op wezenlijke wijze de aard van die bepalingen : zij verwerven erdoor een volledig reglementaire kracht, waardoor die - van oorsprong contractuele -bepalingen kunnen worden gelijk gesteld met normen van statelijke oorsprong. Juist die fundamentele

(18) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 76/2000, 21 juni 2000, overw. B.4.1.; A. ALEN, Compendium van het Belgisch Staatsrecht, Diegem, 2000, p. 248, nr. 326 en p. 252, nr. 329; F. DELPEREE, Le droit constitutionnel de la Belgique, Brussel-Parijs, 2000, p. 588, nr. 666.

(19) H. LENAERTS, "De C.A.O. - wet 25 jaar", 661.

transformatie maakt dat de handeling waarbij een collectieve arbeidsovereenkomst algemeen verbindend wordt verklaard, is onderworpen aan de regels die zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Evenmin wordt aan die vaststelling afbreuk gedaan door het gegeven dat de decreetgever steeds vermag zelf regelingen uit te vaardigen waarin kan worden afgeweken van de in de collectieve arbeidsovereenkomst vervatte bepalingen, in welk geval die bepalingen, op grond van de in artikel 51 van de wet van 5 december 1968 vervatte hiërarchie van de bronnen van de verbintenissen in de arbeidsbetrekkingen tussen werkgevers en werknemers, voor de bepalingen uit het decreet zouden moeten wijken. Dat gegeven neemt immers niet weg dat, zelfs al zou het gaan om een veeleer beperkte periode, rechtsverhoudingen zouden zijn beheerst op grond van een norm uitgaande van een onbevoegde overheid ²⁰. Overigens is het bovendien niet zo dat een eventuele instemming van de bevoegde overheid met een door een onbevoegde overheid uitgevaardigde norm (in casu het koninklijk besluit tot algemeenverbindendverklaring) die laatste norm bestaanbaar zou maken met de bevoegdheidsverdelende regels.

Conclusie moet derhalve zijn dat de Koning niet langer bevoegd is om (bepalingen van) collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren die betrekking hebben op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Het zijn enkel de gemeenschaps- of gewestregeringen die, met betrekking tot die aangelegenheden, bevoegd kunnen zijn om collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren.

Voorwaarde hiertoe is evenwel dat die regeringen hiertoe worden gemachtigd door, al naar gelang het geval, de decreet- of ordonnantiegever. Krachtens artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft de betrokken (gemeenschaps-

(20) De internationaalrechtelijke en grondwettelijke regels zullen er zich in de meeste gevallen tegen verzetten dat het desbetreffende decreet retroactief uitwerking zou hebben met ingang van de dag van inwerkingtreding van het koninklijk besluit tot algemeenverbindendverklaring van de collectieve arbeidsovereenkomst.

of gewest)regering immers geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en de decreten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen ²¹.

5. De vaststelling dat de decreetgever de - in casu Vlaamse - regering vermag te machtigen om collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren die aangelegenheden regelen die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten behoren, impliceert niet dat de decreetgever alle aspecten met betrekking tot de algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten zou mogen regelen.

Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen de aspecten die verband houden met de algemeenverbindendverklaring zelf, en de aspecten die verband houden met de organisatie van het sociaal overleg dat voorafgaat aan de totstandkoming van de collectieve arbeidsovereenkomst.

De eerstgenoemde aspecten betreffen de voorwaarden waaronder bepalingen die tot stand zijn gebracht door de sociale partners, de draagwijdte kunnen krijgen van reglementaire normen. Hieronder valt onder meer de vraag welke collectieve arbeidsovereenkomsten voor algemeenverbindendverklaring in aanmerking kunnen komen, en welke de temporele werking is van een besluit tot algemeenverbindendverklaring.

De laatstgenoemde aspecten, die tot de federale bevoegdheid blijven behoren, betreffen onder meer de bepaling van de aard en de samenstelling van de collectieve organen waarin collectieve arbeidsovereenkomsten worden gesloten en de vorm- en grondvoorwaarden waaraan die overeenkomsten moeten voldoen.

In casu laat het ontworpen decreet die laatste aspecten onverlet, zodat er op dit vlak geen problemen rijzen ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

(21) Ook voor de bevoegdheidstoekenning aan de Koning, in artikel 28 van de wet van 5 december 1968, om collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend te verklaren, wordt grondslag gezocht in artikel 105 van de Grondwet, die de spiegelbepaling vormt van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op het federale vlak (zie hieromtrent o.m. het advies L. 9727/1 van 18 november 1966, l.c., 92; R. HAYOIT DE TERMICOURT, conclusie bij Cass., 29 februari 1968, Pas; 1968, I, (819), 822; H. LENAERTS, conclusie bij Cass., 14 april 1980, l.c., 116).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Men redigere artikel 1 als volgt :

"Dit decreet regelt gemeenschaps- en gewestaangelegenheden".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME