

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.193/1
VAN 9 OKTOBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 september 2008 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de sectorconvenants", 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 in hoofdzaak 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 VOORONTWERP

1. Het voorontwerp van decreet beoogt in hoofdzaak een wettelijke basis te creëren voor het sluiten van zogenaamde "sectorconvenants", in het raam van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid, tussen de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering, en de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties. Onder een sectorconvenant wordt verstaan "de per bedrijfstak gesloten beleids- of beheersovereenkomst tot formulering of tenuitvoerlegging van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid".

2. Het ontwerp bevat vooreerst een aantal definities en algemene bepalingen, onder meer wat betreft het voorwerp en de inhoud van de sectorconvenants (hoofdstuk I). Vervolgens worden de duur en de beëindiging (hoofdstuk II), het wijzigen (hoofdstuk III), de verantwoording en de evaluatie (hoofdstuk IV), de financiering (hoofdstuk V) ervan alsook de controle en het toezicht (hoofdstuk VI) erop geregeld. Het voorontwerp bevat ten slotte bepalingen betreffende de inwerkingtreding van de ontworpen regeling (hoofdstuk VII).

⁽¹⁾ Nu het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

BEVOEGDHEID

1. De gemeenschappen en de gewesten zijn bevoegd om voor de aangelegenheden waarvoor zij materieel bevoegd zijn in een juridisch kader te voorzien voor het sluiten van sectorconvenants, waarbij inzonderheid de tenuitvoerlegging wordt beoogd van het beleid met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid. De voorliggende regeling heeft betrekking op het sluiten van sectorconvenants met het oog op de formulering en de tenuitvoerlegging van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid, in ruime zin, en sluit als zodanig aan bij, enerzijds, de gemeenschapsbevoegdheden op het vlak van de sociale promotie en de beroepsomscholing en -bijscholing (artikel 4, 15/ en 16/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en op het vlak van het onderwijs (artikel 127, § 1, eerste lid, 2/, van de Grondwet) en, anderzijds, bij de gewestbevoegdheid op het vlak van het tewerkstellingsbeleid (artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de federale overheid bevoegd voor het arbeidsrecht. Nu evenwel de ontworpen regeling als zodanig geen betrekking heeft op het regelen van de individuele of collectieve arbeidsverhoudingen, mag worden aangenomen dat de federale bevoegdheid voor het arbeidsrecht met het ontwerp niet wordt betreden.

3. De conclusie uit hetgeen voorafgaat is dat de decreetgever volkomen bevoegd kan worden geacht om de ontworpen regeling aan te nemen ⁽²⁾.

⁽²⁾ Bij de toepassing van de ontworpen regeling dient er wel voor gewaakt te worden dat de sectorconvenants geen aanleiding geven tot het regelen van aangelegenheden die inzonderheid kunnen worden gerekend tot het collectief arbeidsrecht. Gelet op de algemeenheid die artikel 4 van het ontwerp op het vlak van de te regelen aangelegenheden kenmerkt, kan dit evenwel niet *a priori* worden beoordeeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

De ontworpen regeling is op een aantal punten onduidelijk. Zo laat het ontwerp vooreerst in het midden of een sectorconvenant altijd door de drie geledingen (Vlaamse Regering, werkgevers- en werknemersorganisaties) samen moet worden gesloten en of het ook mogelijk is dat bijvoorbeeld een sectorconvenant wordt gesloten tussen de Vlaamse Regering en uitsluitend de werkgevers- dan wel de werknemersorganisaties. Ook is het in dat verband niet duidelijk of alle representatieve organisaties, hetzij van de werkgevers, hetzij van de werknemers, partij dienen te zijn bij het sectorconvenant. Daarnaast is het niet duidelijk wat de precieze bindende kracht is van het sectorconvenant tussen de partijen onderling en ten aanzien van de leden van de betrokken organisaties, en of de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers derhalve in rechte kunnen optreden als eiser en verweerder voor de rechten die zij en hun leden uit het sectorconvenant zouden kunnen putten. Zo ontbreekt in het ontwerp een regeling als bedoeld in artikel 4 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Ten slotte, in het geval dat het sectorconvenant rechten zou genereren voor derden, wordt in het ontwerp niet voorzien in een bekendmaking ervan.

Het ontwerp dient over deze punten uitsluitsel te geven. In voorkomend geval zal een uitdrukkelijke regeling dienaangaande in het ontwerp moeten worden opgenomen.

Opschrift

Het opschrift van het ontwerp zou aan duidelijkheid winnen indien ervan blijkt zou worden gegeven dat de sectorconvenants betrekking hebben op het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Het opschrift kan dan luiden als volgt:

"Decreet betreffende de sectorconvenants in het raam van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid".

.../...

Artikel 2

1. Artikel 2, 2/, van het ontwerp definieert het begrip "representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties" als "de werkgevers- en werknemersorganisaties, vermeld in artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités". Op die wijze wordt inzonderheid gerefereerd aan "nationale" representatieve organisaties ⁽³⁾. Vraag is of dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp en of niet veeleer in een regeling moet worden voorzien waarbij de beoogde representativiteit van bedoelde organisaties nauwer aansluit bij het voorwerp en de draagwijdte van de ontworpen regeling.

2. Artikel 2, 3/, van het ontwerp definieert het begrip "sectorconvenant" als "de per bedrijfstak gesloten beleids- of bestuursovereenkomst tot formulering of tenuitvoerlegging van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid". Artikel 4 van het ontwerp bepaalt op zeer algemene wijze de aangelegenheden waarop de in het sectorconvenant opgenomen maatregelen betrekking hebben. Vraag is of niet veeleer dient te worden gekozen voor een meer omstandige omschrijving van het begrip "sectorconvenant", waarbij tevens de juridische aard van het instrument en van de erin opgenomen verbintenissen wordt verduidelijkt. Nog in dat verband kan het voor de rechtszekerheid aanbeveling verdienen om het in die definitie gehanteerde begrip "bedrijfstak" nader te omschrijven, nu wat dat betreft in elk geval niet kan worden teruggevallen op de bevoegdheidsomschrijving van de paritaire (sub)comités, welke immers in hoofdzaak in een nationale context moeten worden gesitueerd.

Artikel 5

1. Gelet op hetgeen wordt bepaald in artikel 6 van het ontwerp, wordt in artikel 5, 6/, best geschreven "de datum van aanvang en beëindiging van het sectorconvenant". De gemachtigde is het hiermee eens.

⁽³⁾ Zie artikel 3, eerste lid, 1/, en tweede lid, van de wet van 5 december 1968.

2. Artikel 5, 2/, b), van het ontwerp bepaalt dat het sectorconvenant minstens bepalingen bevat over "de toekenning van subsidiemiddelen met een opgave van de doeleinden waarvoor ze worden verleend". Die formulering wekt de indruk dat bedoelde subsidiemiddelen ook voor andere doeleinden kunnen worden aangewend dan enkel voor de indienstneming van één of meer sectorconsulenten, waarvan sprake is in artikel 12 van het ontwerp. Indien het inderdaad de bedoeling is dat benevens voor de indienstneming van sectorconsulenten ook nog voor andere doeleinden een subsidie of toelage kan worden toegekend, verdient het aanbeveling dit laatste, naar het voorbeeld van voornoemd artikel 12, ook uitdrukkelijk in het ontwerp te regelen. In het andere geval dient de formulering van artikel 5, 2/, b), van het ontwerp preciezer te worden afgestemd op artikel 12 van het ontwerp.

Artikel 6

In artikel 6 van het ontwerp worden de woorden "vanaf de datum van de ondertekening ervan" best geschrapt, gelet op het tekstvoorstel dat hiervoor voor artikel 5, 6/, van het ontwerp wordt gedaan.

Artikel 7

In artikel 7, derde lid, van het ontwerp dient te worden geschreven "Met behoud van de toepassing van het tweede lid, kan het sectorconvenant ...".

Artikel 9

Teneinde artikel 9 van het ontwerp beter af te stemmen op het bepaalde in artikel 7, vierde lid, van het ontwerp ⁽⁴⁾, wordt in het eerste, het tweede en het derde lid ervan best telkens een onderscheid gemaakt tussen het voortgangsrapport (dertien maanden na de inwerkingtreding van het sectorconvenant) en het eindrapport (een maand na het verstrijken van de looptijd van het sectorconvenant). Artikel 9 kan dan worden geredigeerd als volgt:

⁽⁴⁾ Aangenomen dient immers te worden dat die bepaling geen betrekking kan hebben op het "voortgangsrapport" dat wordt opgemaakt na het verstrijken van de looptijd van het sectorconvenant.

"De representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties bezorgen een voortgangsrapport ter evaluatie aan de administratie dertien maanden na de inwerkingtreding van het sectorconvenant en een eindrapport een maand na het verstrijken van de looptijd van het sectorconvenant.

Het voortgangsrapport en het eindrapport bevatten informatie over het afgelopen werkjaar van het sectorconvenant en omvatten inzonderheid:

- 1/ de rapportering over de verschillende initiatieven ter realisering van het actieplan;
- 2/ de toetsing van de realisaties aan de voortgangsindicatoren en de doelstellingen vermeld in het sectorconvenant en het actieplan;
- 3/ de verantwoording van de aanwending van de ontvangen subsidiebedragen.

De Vlaamse Regering kan de vorm en de inhoud van het voortgangsrapport en van het eindrapport nader bepalen".

Artikel 10

Rekening houdende met de opmerking die hiervoor bij artikel 9 van het ontwerp is gemaakt en met het tekstvoorstel dat voor dat artikel wordt gedaan, dient ook in artikel 10 van het ontwerp telkens melding te worden gemaakt zowel van het voortgangsrapport als van het eindrapport.

Artikel 12

De machtiging aan de Vlaamse Regering om de "nadere" regelen te bepalen voor de toekenning en de uitbetaling van de toelage ter financiering van één of meer sectorconsulenten is, ondanks de bewoordingen ervan, zeer ruim, nu de decreetgever nalaat om zelf een aantal essentiële elementen van die regeling bepalen.

Overeenkomstig de beginselen die de verhouding regelen tussen de decreetgevende en de uitvoerende macht komt het aan de decreetgever toe om de essentiële aspecten van een regeling te bepalen. Artikel 12 van het ontwerp dient in dat opzicht aan een nader onderzoek te worden onderworpen.

Artikel 14

Nu artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, uit zichzelf reeds van toepassing is op de ontworpen regeling, hetgeen bijgevolg niet dient te worden bevestigd in het ontwerp, kan het volstaan artikel 14 van het ontwerp te redigeren als volgt:

"De Vlaamse Regering kan in het geval van een vastgestelde inbreuk het sectorconvenant opschorten".

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME