



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.094/1
van 5 april 2017

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het
beleidsdomein Werk en Sociale Economie’

Op 6 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende diverse bepalingen met betrekking tot het beleidsdomein Werk en Sociale Economie’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 april 2017.

*

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet bevat diverse bepalingen die hoofdzakelijk betrekking hebben op het beleidsdomein Werk en Sociale Economie.

2.2. Hoofdstuk 1 (artikel 1 van het ontwerp) bevat een algemene bepaling betreffende de bevoegdheidsrechtelijke grondslag van de ontworpen regeling. Hoofdstuk 2 (artikel 2) bevat een wijziging 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 voor de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen’. Die wijziging heeft betrekking op de taal waarin de facturen moeten worden opgesteld. Hoofdstuk 3 (artikel 3) brengt een wijziging aan in artikel 124 van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’. Hoofdstuk 4 (artikelen 4 tot 6) bevat wijzigingen aan de wet van 20 juli 2001 ‘tot bevordering van buurtdiensten en -banen’. Artikel 4 voegt een regeling inzake praktijktests in voor zogenaamde dienstenchequebedrijven. Artikel 5 verruimt de machtiging aan de Vlaamse Regering met betrekking tot de borgsom die de dienstenchequebedrijven moeten storten. Artikel 6 heft de regeling inzake de jaarlijkse evaluatie van het stelsel van de dienstencheques op. Hoofdstuk 5 (artikel 7) bevat een wijziging van artikel 346 van de programmawet (I) van 24 december 2002, waarbij de voorwaarden voor de doelgroepvermindering voor jonge werknemers worden aangepast. Hoofdstuk 6 (artikelen 8 tot 12) bevat wijzigingen aan het decreet van 30 april 2004 ‘houdende sociaalrechtelijk toezicht’². Die wijzigingen hebben onder meer betrekking op de mogelijkheid om bij het opleggen van een administratieve geldboete uitstel te verlenen en op de regels inzake samenloop. Hoofdstuk 7 (artikel 13) bevat wijzigingen aan het decreet van 10 december 2010 ‘betreffende de private arbeidsbemiddeling’, meer bepaald wat betreft de adviescommissie voor uitzendactiviteiten. Hoofdstuk 8 (artikel 14) bevat een machtiging aan de Vlaamse Regering om een stelsel in te richten dat voorziet in een tegemoetkoming aan werkgevers om de aanwerving en tewerkstelling van langdurig werkzoekenden te bevorderen. Hoofdstuk 9 (artikel 15) bepaalt dat artikel 14 van het aan te nemen decreet in werking treedt op 1 januari 2017.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Decreet van 30 april 2004 ‘tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3.1. Artikel 2 van het ontwerp beoogt in artikel 5 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 voor de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen’ een nieuwe paragraaf 2/1 in te voegen die luidt:

“Met behoud van de toepassing van paragraaf 1 kan voor facturen bijkomend een rechtsgeldige versie worden opgemaakt in een van volgende door alle betrokken partijen begrepen talen:

1° een officiële taal van de Europese Unie;

2° een officiële taal van een van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte die geen lid zijn van de Europese Unie.

Het eerste lid is alleen van toepassing als de natuurlijke persoon of de exploitatiezetel van de onderneming waaraan de factuur gericht is, gevestigd is in een van de lidstaten van de Europese Unie of Europese Economische Ruimte, met uitzondering van België.”

Aanleiding voor deze wijziging is het arrest van het Hof van Justitie van 21 juni 2016 in de zaak *New Valmar*, waarin wordt geoordeeld dat de taalregeling voor facturen opgenomen in artikel 5 van het decreet van 19 juli 1973 in strijd is met artikel 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).³ Het Hof van Justitie stelde vast dat die regeling een beperking van het vrij verkeer inhoudt die niet kan worden gerechtvaardigd. Het bevorderen van het gebruik van de officiële talen van een lidstaat en het waarborgen van doeltreffende fiscale controles worden door het Hof weliswaar als doelstellingen van algemeen belang beschouwd, die in beginsel een beperking van het vrij verkeer kunnen rechtvaardigen, doch de betrokken regeling is naar het oordeel van het Hof niet proportioneel.⁴

De ontworpen regeling is vergelijkbaar met de regeling vervat in artikel 5, § 2, van het decreet van 19 juli 1973, die betrekking heeft op de taal waarin individuele arbeidsovereenkomsten moeten worden opgesteld. Die regeling kwam tot stand naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van 16 april 2013 in de zaak *Las*⁵, en werd ingevoerd bij decreet van 14 maart 2014⁶, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 3 december 2013 advies 54.334/AV heeft uitgebracht.⁷

3.2.1. In het voornoemde advies 54.334/AV heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, onder meer het volgende opgemerkt:

³ HvJ 21 juni 2016, C-15/15, *New Valmar*.

⁴ HvJ 21 juni 2016, C-15/15, *New Valmar*, punten 48-57.

⁵ HvJ 16 april 2013, C-202/11, *Las*. In het arrest *New Valmar* wordt overigens naar het arrest *Las* verwezen.

⁶ Decreet van 14 maart 2014 ‘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’.

⁷ Adv.RvS 54.334/AV van 3 december 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 14 maart 2014, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2340/1.

“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:

(...)

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 belang⁸. Het doet zulks echter op een 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.”⁹

Aan die opmerking van de Raad van State is echter geen gevolg gegeven en de voorrangsregeling opgenomen in het toenmalige ontworpen artikel 5, § 4, van het decreet van 19 juli 1973 is ongewijzigd tot stand gebracht.

3.2.2. Ermee rekening houdend dat de thans ontworpen regeling met betrekking tot de te gebruiken taal voor facturen analoog is aan de regeling opgenomen in artikel 5, § 2, van het decreet van 19 juli 1973, met betrekking tot de te gebruiken taal voor individuele arbeidsovereenkomsten, is de voornoemde opmerking ook van belang voor de thans voorliggende regeling. Aangezien het bestaande artikel 5, § 4, van het decreet van 19 juli 1973 echter met het voorliggende ontwerp niet wordt aangepast, en bijgevolg niet uitdrukkelijk van toepassing wordt gemaakt op de thans ontworpen regeling met betrekking tot de taal waarin de facturen dienen te

⁸ Voetnoot in de geciteerde tekst: Zie de overwegingen 27 en 28 van het voornoemde arrest *Las*.

⁹ Adv.RvS 54.334/AV van 3 december 2013, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2340/1, 32-34.

worden opgesteld, is de gemachtigde dienaangaande om verduidelijking gevraagd. Hij heeft het volgende geantwoord:

“Bij strijdigheid tussen twee taalversies is het echter noodzakelijk om te bepalen op welke manier hier dient mee te worden omgegaan. In het algemeen belang is daarom de beleidsmatige keuze gemaakt om de Nederlandstalige versie voorrang te geven. Het is onduidelijk hoe dit een inbreuk zou kunnen vormen op het evenredigheidsbeginsel, daar dit enkel een stelregel aanbiedt om op een georganiseerde en objectieve wijze om te kunnen gaan met conflicten tussen twee taalversies van een factuur. Dit sluit het nauwst aan bij artikel 1 van het decreet dat stelt dat het gebruik van de Nederlandse taal in de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers wordt aangemoedigd met het oog op de bescherming van de werknemers en ter versterking van de sociale cohesie.”

3.2.3. Uit de door de gemachtigde verstrekte verduidelijking dient te worden afgeleid dat ook aan de thans ontworpen regeling inzake de te gebruiken taal voor het opstellen van facturen de bedoeling voorligt om voorrang te verlenen aan de Nederlandstalige versie van het document. Vastgesteld moet worden dat het ontwerp evenwel niet in overeenstemming is met die bedoeling, aangezien de regeling opgenomen in artikel 5, § 4, van het decreet van 19 juli 1973 in het licht van de thans ontworpen regeling niet wordt gewijzigd.

Artikel 4

4. De tweede zin van het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, k), derde lid, van de wet van 20 juli 2001 bevat een taalkundige onvolkomenheid, waardoor de exacte draagwijdte van deze bepaling niet duidelijk is. Afhankelijk van de wijze waarop de tekst door de steller van het ontwerp zal worden rechtgezet, zal de uitvoerder de herhaalde vaststellingen *kunnen* of *moeten* doorgeven aan de Vlaamse Sociaalrechtelijke Inspectie en *kan* de Vlaamse Regering desbetreffend nadere voorwaarden bepalen. Het is ter wille van de rechtszekerheid raadzaam er geen twijfel over te laten bestaan of en zo ja, in welke mate, de Vlaamse Regering en de uitvoerder ter zake over enige beoordelingsvrijheid beschikken.¹⁰

Artikel 7

5. Artikel 7 van het ontwerp voegt in artikel 346, § 2, tweede lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 een punt 4° in dat de volgende voorwaarde bevat voor de toekenning van de doelgroepvermindering voor jonge werknemers:

“de jonge werknemer volgt geen opleiding waarbij hij binnen de vier maanden, te rekenen vanaf de dag van zijn indienstneming, een diploma of graad kan behalen die valt buiten het toepassingsgebied van punt 2°”.

Uit de ontworpen bepaling volgt dat het louter volgen van een opleiding die binnen de vier maanden aanleiding kan geven tot het behalen van het diploma of de graad in kwestie, volstaat om uitgesloten te worden van de doelgroepvermindering voor jonge werknemers. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de werknemer louter is ingeschreven voor de

¹⁰ Volgens de gemachtigde is het in elk geval de bedoeling om in hoofde van de uitvoerder te voorzien in een verplichting om de Vlaamse Sociaalrechtelijke Inspectie te vatten.

opleidingsonderdelen waarvoor het geslaagd zijn leidt tot het behalen van het diploma of de graad. Indien het de bedoeling is om, zoals door de gemachtigde is verklaard, op het ogenblik van de indiensttreding ook rekening te houden met een inschatting van de mogelijkheid dat binnen de vier maanden wel degelijk een diploma of graad wordt behaald, dient de tekst van de ontworpen bepaling met het oog hierop te worden aangepast.

Artikel 15

6. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat artikel 14, dat de Vlaamse Regering machtigt om een stelsel in te richten van tegemoetkomingen aan de werkgevers om de aanwerving en tewerkstelling van langdurig werkzoekenden te bevorderen, in werking treedt op 1 januari 2017.

De gemachtigde heeft verklaard dat de terugwerkende kracht overbodig is en dus kan worden weggelaten. Hiermee kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME