RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.425/VR
van 28 maart 2019

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag nr. 131 betreffende de vastlegging van minimumlonen, in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkelingslanden, aangenomen te Genève op 22 juni 1970 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 54ste zitting’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 65.425/VR
du 28 mars 2019

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à la Convention n° 131 concernant la fixation des salaires minima, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement, adoptée à Genève le 22 juin 1970 par la Conférence Internationale du Travail à sa 54ème session’

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

Op 11 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen, (*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag nr. 131 betreffende de vastlegging van minimumlonen, in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkelingslanden, aangenomen te Genève op 22 juni 1970 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 54ste zitting'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 19 maart 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 maart 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

Le 11 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(**)], sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention n° 131 concernant la fixation des salaires minima, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement, adoptée à Genève le 22 juin 1970 par la Conférence Internationale du Travail à sa 54ème session'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 7 mars 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies les 7 et 19 mars 2019. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Wim GEURTS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX et Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mars 2019.

*

[(**)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

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 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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen aan het Verdrag nr. 131 'betreffende de vaststelling van minimumlonen, in het bijzonder met betrekking tot de ontwikkelingslanden', aangenomen te Genève op 22 juni 1970 door de Internationale Arbeidsconferentie tijdens haar 54ste zitting.

3. Artikel 1 van het verdrag bevat de verplichting om "een stelsel van minimumlonen in te stellen dat van toepassing is voor alle groepen loontrekkenden wier arbeidsvoorwaarden zodanig zijn dat zij in aanmerking komen voor bescherming". Daarbij moet worden bepaald welke groepen van loontrekkenden beschermd moeten worden en wordt er voorzien in een rapporteringsplicht met betrekking tot de groepen loontrekkenden waarop deze bepaling niet van toepassing is en van de redenen daarvan.

Artikel 2 bepaalt dat de minimumlonen kracht van wet moeten bezitten en niet kunnen worden verlaagd.

Artikel 3 bepaalt dat bij het vaststellen van het minimumloonniveau, in zoverre dit mogelijk en gebruikelijk is gelet op de nationale praktijken en omstandigheden, rekening moet worden gehouden met enerzijds de behoeften van werknemers en hun gezinnen, waarbij het algemeen loonniveau en onder meer de kosten van levensonderhoud in aanmerking worden genomen, en anderzijds economische factoren, zoals de behoeften van economische ontwikkeling en de arbeidsproductiviteit.

Artikel 4 bevat de verplichting om mechanismen te creëren of te handhaven die aangepast zijn aan de omstandigheden en noden van de lidstaat en die toelaten om het minimumloon te bepalen en op regelmatige basis te wijzigen voor de loontrekkende bedoeld in artikel 1 van het verdrag, met aandacht voor de betrokkenheid van vertegenwoordigende organisaties van werkgevers en werknemers.

Artikel 5 bepaalt dat er maatregelen moeten worden getroffen om de effectieve toepassing van de regels inzake de minimumlonen te waarborgen, zoals een adequaat stelsel van controle.

Artikel 6 bepaalt dat het verdrag niet kan worden beschouwd als een wijziging aan een van de bestaande verdragen.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

De artikelen 7 tot 14 regelen onder meer de toetreding tot en de inwerkingtreding en opzegging van het verdrag.

BEVOEGDHEID

4. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 17 juli 2009 en uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp van instemmingswet kan worden afgeleid dat er wordt van uitgegaan dat enkel de federale wetgever bevoegd is om instemming te verlenen aan het IAO-verdrag nr. 131.

Die zienswijze kan om de hierna volgende redenen niet worden bijgetreden.

Vooreerst zijn sinds de inwerkingtreding van de Zesde Staatshervorming de gemeenschappen en de gewesten, overeenkomstig artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna, BWHI), volledig bevoegd geworden om het administratief en geldelijk statuut van hun personeel vast te stellen, met uitzondering van de pensioenregeling.[2] Artikel 87, § 3, BWHI is van overeenkomstige toepassing op de Duitstalige Gemeenschap (artikel 54, eerste lid, van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap), op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 40, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen') en op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (artikel 79, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989). Op grond van artikel 87, § 3, BWHI komt het aan de voornoemde overheden toe om, wat hun respectievelijk personeel betreft, bepalingen aan te nemen betreffende de vaststelling van minimumlonen in de zin van het IAO-verdrag nr. 131.

Daarnaast kan, onder meer, ook worden gewezen op de bevoegdheid van de gewesten voor het vaststellen van het administratief en geldelijk statuut van de ondergeschikte besturen, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 1°, BWHI, en op de bevoegdheid van de gemeenschappen voor het vaststellen van het administratief en geldelijk statuut van het onderwijzend personeel en van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (resp. de artikelen 127, § 1, eerste lid, 2°, en 130, § 1, eerste lid, 3°, van de Grondwet, en artikel 5, § 1, II, 2°, BWHI), die eveneens de bevoegdheid inhouden om met betrekking tot die personeelsleden bepalingen aan te nemen betreffende minimumlonen.

---

[2] Tot de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' luidde artikel 87, § 4, BWHI immers als volgt:
"Een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na advies van de Regeringen, wijst die algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het Rijkspersoneel aan, welke van rechtswege van toepassing zullen zijn op het personeel van de Gemeenschappen en de Gewesten, evenals op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten, met uitzondering van het personeel bedoeld in artikel 17 van de Grondwet." In het koninklijk besluit van 22 december 2000, ter uitvoering van die bepaling, werd onder meer verwezen naar de toepassing van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 'houdende toekenning van een gewaarborgde bezoldiging aan sommige personeelsleden van de federale overheidsdiensten'. De in artikel 87, § 4, BWHI opgenomen regeling is echter opgeheven bij de voornoemde bijzondere wet van 6 januari 2014, zodat de gemeenschappen en de gewesten niet langer gebonden zijn door het koninklijk besluit van 22 december 2000. De verwijzing naar die regeling en de uitvoering ervan in de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp van instemmingswet, is dan ook doelloos en dient te worden weggelaten.

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het IAO-verdrag nr. 131 moet worden beschouwd als een gemengd verdrag en dat, benevens de federale overheid, ook de gemeenschappen en de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie er dienen mee in te stemmen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

5. Binnen de hiervoor aangegeven grenzen van het onderzoek zijn bij het voorontwerp geen andere opmerkingen te maken.

*

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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[1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention n° 131 'concernant la fixation des salaires minima, notamment en ce qui concerne les pays en voie de développement', adoptée à Genève le 22 juin 1970 par la Conférence Internationale du Travail à sa 54e session.

3. L'article 1 de la convention prévoit l'obligation d'« établir un système de salaires minima protégeant tous les groupes de salariés dont les conditions d'emploi sont telles qu'il serait approprié d'assurer leur protection ». Il y a lieu, à cet effet, de déterminer les groupes de salariés qui doivent être protégés, et une obligation d'établir des rapports sur les groupes de salariés qui ne seraient pas protégés en vertu de cette disposition et d'en indiquer les motifs est prescrite.

Selon l'article 2, les salaires minima doivent avoir force de loi et ne peuvent pas être abaissés.

L'article 3 dispose que pour déterminer le niveau des salaires minima, il faut prendre en considération, autant qu'il sera possible et approprié et compte tenu de la pratique et des conditions nationales, d'une part, les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays et, notamment, au coût de la vie, et, d'autre part, les facteurs d'ordre économique tels que les exigences du développement économique et la productivité.

L'article 4 prévoit l'obligation d'instituer ou de maintenir des méthodes adaptées aux conditions et aux besoins de l'État membre, permettant de fixer et d'ajuster régulièrement les salaires minima payables aux groupes de salariés visés à l'article 1 de la convention, en impliquant les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

Conformément à l'article 5, des mesures doivent être prises pour assurer l'application effective des dispositions relatives aux salaires minima, telles qu'un système adéquat d'inspection.

L'article 6 dispose que la convention ne doit pas être considérée comme portant révision de l'une quelconque des conventions existantes.

Las articles 7 à 14 règlent notamment l'adhésion à la convention, ainsi que son entrée en vigueur et sa dénonciation.

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

COMPÉTENCE

4. Il peut se déduire du rapport du Groupe de travail Traités mixtes du 17 juillet 2009, joint à la demande d'avis, et de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi d'assentiment que l'on considère que seul le législateur fédéral est compétent pour donner assentiment à la convention de l'O.I.T. n° 131.

On ne peut se rallier à ce point de vue pour les motifs évoqués ci-après.

Tout d'abord, depuis l'entrée en vigueur de la Sixième réforme de l'État, les communautés et les régions, conformément à l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après, LSRI), sont devenues pleinement compétentes pour fixer le statut administratif et pécuniaire de leur personnel, à l'exception des règles relatives aux pensions[2]. L'article 87, § 3, LSRI est applicable par analogie à la Communauté germanophone (article 54, alinéa 1er, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'), à la Région de Bruxelles-Capitale (article 40, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises') ainsi qu'à la Commission communautaire commune, à la Commission communautaire française et à la Commission communautaire flamande (article 79, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée). En vertu de l'article 87, § 3, LSRI, il revient aux autorités précitées, chacune en ce qui concerne son personnel respectif, d'adopter des dispositions visant à fixer les salaires minima au sens de la convention de l'O.I.T. n° 131.

Par ailleurs, on peut aussi, entre autres, rappeler la compétence des régions pour fixer le statut administratif et pécuniaire des pouvoirs subordonnés, conformément à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, LSRI, et la compétence des communautés pour fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel enseignant et du personnel des centres publics d'aide sociale (respectivement, les articles 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, et 130, § 1er, alinéa 1er, 3°, de la Constitution, et l'article 5, § 1er, II, 2°, LSRI), qui impliquent également la compétence d'adopter, en ce qui concerne ces membres du personnel, des dispositions relatives aux salaires minima.

Il découle de ce qui précède que la convention de l'O.I.T. n° 131 doit être considérée comme un traité mixte et que, outre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent également donner leur assentiment.

---

[2] Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', l'article 87, § 4, LSRI s'énonçait en effet comme suit :
« Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, pris après avis des Gouvernements, désigne ceux des principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'État qui seront applicables de plein droit, au personnel des Communautés et des Régions, ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés et des Régions, à l'exception du personnel visé à l'article 17 de la Constitution ». L'arrêté royal du 22 décembre 2000, en exécution de cette disposition, renvoyait notamment à l'application de l'arrêté royal du 29 juin 1973 'accordant une rétribution garantie à certains agents des services publics fédéraux'. Le dispositif inscrit à l'article 87, § 4, LSRI a toutefois été abrogé par la loi spéciale précitée du 6 janvier 2014, de sorte que les communautés et les régions ne sont plus liées par l'arrêté royal du 22 décembre 2000. La référence à ce dispositif et à son exécution dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi d'assentiment à l'examen est dès lors sans objet et doit être supprimée.

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET

5. Dans les limites susvisées de l'examen, l'avant-projet n'appelle aucune autre observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AJETPAGDB-GFECFVT‡