

**ONTWERP VAN DECREET TOT 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 54^{STE} ZITTING.**

Samenvatting

**Dit IAO-verdrag voorziet dat de nationale regeringen beleids-
beslissingen moeten nemen met het oog op een betere bescherming
voor groepen van loontrekkenden met buitensporig lage lonen en dit
door middel van de implementering van een algemeen systeem van
minimumlonen waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met
de behoeften van ontwikkelingslanden.**

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

Gemengd karakter en ondertekening

Tijdens zijn vergadering d.d. 17 juli 2009 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het exclusief federaal karakter vast.

Volgens het advies van de Raad van State van 28 maart 2019 moet het verdrag evenwel beschouwd worden als een gemengd akkoord. Tijdens zijn vergadering d.d. 7 mei 2019 kwam de werkgroep terug op zijn beslissing van 17 juli 2009. Het gemengd karakter werd vastgelegd. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie oefenen hun bevoegdheid uit.

Sinds de inwerkingtreding van de Zesde Staatshervorming zijn de gemeenschappen en de gewesten, overeenkomstig artikel 87, §3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), volledig bevoegd geworden om het administratief en geldelijk statuut van hun personeel vast te stellen, met uitzondering van de pensioenregeling. Op grond van artikel 87, §3, BWHI komt het hen 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 ook worden gewezen op de bevoegdheid van de gewesten voor het vaststellen van het administratief en geldelijk statuut van de ondergeschikte besturen, 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.

Dit verdrag werd aangenomen op 22 juni 1970 tijdens de 54e zitting van het Internationaal Arbeidsbureau. Het verdrag werd aangenomen met 246 stemmen voor, 48 tegen en 28 onthoudingen. Die aanneming staat gelijk met een ondertekening.

Totstandkomingsprocedure

De Vlaamse Regering keurde op 23 februari 2024 het verdrag nr. 131 goed en verleende haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting (VR 2024 2302 DOC.0206/1-6).

De Raad van State heeft op 25 april 2024 het advies nr. 75.999/1 uitgebracht over het voorontwerp. De Raad van State heeft zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan. Dat onderzoek heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen. Het advies geeft derhalve geen aanleiding tot een wijziging van het ontwerpdecreet of van de memorie van toelichting.

B. Samenvatting van de inhoud

Overeenkomstig dit verdrag moeten de nationale regeringen beleidsbeslissingen nemen die ertoe strekken een betere bescherming te bieden aan de groepen van loontrekkenden met buitensporig lage lonen. Dit gebeurt door middel van de implementering van een algemeen systeem van minimumlonen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET VERDRAG

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.

België verwijst hier naar de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) gesloten door de interprofessionele sociale partners nr. 21 van 15 mei 1975 en nr. 23 van 25 juli 1975 (algemeen verbindend verklaard door het koninklijk besluit van 9 september 1975, BS van 8 oktober 1975), gecoördineerd door de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 43 van 2 mei 1988 (algemeen verbindend verklaard door het koninklijk besluit van 29 juli 1988, BS van 26 augustus 1988), laatst gewijzigd door CAO nr. 43 quater decies van 26 mei 2015 (algemeen verbindend verklaard door het koninklijk besluit van 10 augustus 2015, BS van 23 oktober 2015), betreffende de waarborg van een gemiddeld minimum maandinkomen (GGMMI).

Bovendien verwijst België naar de suppletoire collectieve arbeidsovereenkomst nr. 50 van 29 oktober 1991 betreffende de waarborg van een gemiddeld minimum maandinkomen voor werknemers onder de 21 jaar (algemeen verbindend verklaard door het koninklijk besluit van 17 december 1991, BS van 10 januari 1992). Deze interprofessionele CAO's leggen immers na interprofessioneel overleg een systeem van minimumlonen vast voor het merendeel van werknemers in de privésector.

Dat het GGMMI niet van toepassing is op personen die tewerkgesteld zijn in een familiebedrijf of op de werknemers die gewoonlijk zijn tewerkgesteld gedurende periodes die minder dan een kalendermaand bedragen (seizoensarbeid, ...) en evenmin van toepassing is op de werknemers van 18, 19 en 20 jaar die tewerkgesteld zijn op grond van een overeenkomst voor tewerkstelling van studenten stelt geen probleem. Dit verdrag stelt immers in paragraaf 2 dat via sociaal overleg enkele categorieën kunnen worden uitgesloten. Bovendien is de suppletoire CAO nr. 50 van toepassing op de jongeren en studenten onder de 21 jaar die niet onder het toepassingsgebied van CAO nr. 43 vallen.

Daarnaast hanteren sommige paritaire comités een eigen sectoraal minimumloon en hanteren bijna alle paritaire comités minimumlonen vastgelegd in algemeen verbindend verklaarde CAO's die hoger zijn dan het GGMMI.

Bij ontstentenis van een in paritair comité gesloten andersluidende collectieve arbeidsovereenkomst, heeft het GGMMI van CAO 43 betrekking op alle elementen van het loon die verband houden met de normale arbeidsprestaties waarop de werknemer rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van zijn werkgever, recht heeft. Verder dient te worden vermeld dat het GGMMI een inkomen is, wat een ruimer begrip is dan het minimumloon. Het omvat onder meer het loon in geld of in natura, het vast of veranderlijk loon alsmede de premies en voordelen waarop de werknemer recht heeft ten laste van de werkgever uit hoofde van zijn normale arbeidsprestaties, d.w.z. de prestaties die in de arbeidswet en in de collectieve arbeidsovereenkomsten vermeld zijn en die per onderneming in het arbeidsreglement werden gepreciseerd, maar bijvoorbeeld niet over lonen voor overwerk (zie art. 5 CAO nr. 43).

Voor de publieke sector verwijst België naar de minimumbezoldigingen van personeelsleden van de federale overheidsdiensten vanaf 21 jaar oud vastgelegd in artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 juni 1973 houdende toekenning van een gewaarborgde bezoldiging aan sommige personeelsleden van de federale overheidsdiensten (BS van 8 augustus 1973). Door de inwerkingtreding op 1 juli 2014 van artikel 42, 3°, van de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' is artikel 87, §4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervangen door een nieuwe tekst. Deze tekst bepaalt niet langer dat "de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel (APKB)¹, van rechtswege van toepassing zijn op het personeel van de gemeenschappen en de gewesten en van de ervan afhangerende publiekrechtelijke rechtspersonen."

Door de zesde staatshervorming verliest dit APKB zijn bevoegdheidsverdelende macht en kunnen de Gemeenschappen en Gewesten maatregelen nemen die hiervan afwijken.

Voor wat betreft de diensten van de Vlaamse overheid die onder de toepassing van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 (VPS) vallen, werd het APKB opgeheven met het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juni 2016.

Artikel VII 5 van het VPS stelt de minimumbezoldiging van de statutaire en contractuele personeelsleden vast. De bedragen waren identiek aan de bedragen opgenomen in artikel 4 van het Koninklijk besluit van 29 juni 1973 en werden vervolgens met het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023²

¹ Koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen

² Besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2023 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de uitvoering van het sectoraal akkoord 2020-2022.

houdende uitvoering van het sectoraal akkoord 2020-2022 opgetrokken met 250 euro (à 100%).

Voor wat betreft de personeelsleden van de Vlaamse lokale besturen wordt de minimumbezoldiging gekoppeld aan het koninklijk besluit van 3 juli 2005 tot bepaling van de minimale rechten in de zin van artikel 9bis, § 5, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (zie artikel 25 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen).

Voor wat betreft het personeel in het onderwijs dat onder een rechtspositieregeling vastgelegd door de Vlaamse Gemeenschap valt, worden de lonen vastgelegd op basis van wettelijke bepalingen (besluiten van de Vlaamse Regering³). In tegenstelling tot andere overheidsdiensten is er voor het personeel in het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap geen bedrag opgenomen dat als minimumloon geldt, maar de laagste salarisschaal in een besluit met salarisschalen wordt ook als minimumloon beschouwd.

Artikel 2, paragraaf 1 bepaalt dat de minimumlonen kracht van wet moeten bezitten en niet kunnen worden verlaagd.

De Commissie van deskundigen voor de toepassing van conventies en aanbevelingen van het Internationaal Arbeidsbureau heeft in het kader van de alomvattende studie van 2014 over de systemen van minimumlonen een reeks elementen aangebracht. Dit met de bedoeling de grijze zones uit te klaren die België in zijn rapporten in verband met minimumlonen van 1991 en 2013 heeft aangewezen (Internationale Arbeidsconferentie, 103de zitting, 2014; "Systèmes de salaires minima: Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970", p. 157 – 158, 204).

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2003 houdende vaststelling van de loopbaanstructuur en van de salarisschalen van het administratief en technisch personeel van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap; Besluit van de Vlaamse Regering van 15 april 2005 betreffende de toekenning van een bepaalde niet-verworven salarisschaal aan sommige personeelsleden van het onderwijs; Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 houdende de salarisschalen van bepaalde personeelsleden van het onderwijs; Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2018 tot vaststelling van de salarisschalen van de leden van het onderwijzend personeel van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap; Besluit van de Vlaamse Regering van 20 oktober 2000 tot vaststelling van de niveaus, de graden en de daaraan verbonden salarisschalen van het administratief en technisch personeel van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap; Besluit van de Vlaamse Regering van 31 januari 2003 tot vaststelling van de salarisschalen van het zelfstandig academisch personeel van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap; Besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2001 tot vaststelling van de salarisschalen van het assisterend academisch personeel van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

Volgens deze commissie van deskundigen stelt de verplichting om de minimumlonen kracht van wet te geven, niet dat ze bij wet moeten worden vastgelegd. Dit rapport van deskundigen van 2014 en aanbeveling nr. 135 in paragraaf 6 stellen dat minimumlonen via algemeen verbindend verklaarde CAO's kunnen worden vastgelegd.

De vereiste om de vastgelegde minimumlonen kracht van wet te geven heeft als doelstelling om de minimumlonen wettelijk afdwingbaar te maken tussen werkgevers en werknemers die onder het toepassingsgebied vallen, ongeacht de gehanteerde methode.

Het voorliggende verdrag vereist dus noch de instelling van een wet die de minimumlonen instelt noch de algemeen verbindend verklaring van CAO's. De algemeen verbindend verklaring kan echter wel gehanteerd worden als een methode om CAO's kracht van wet te geven om de naleving van de minimumloonebepalingen in CAO's wettelijk afdwingbaar te maken.

België verwijst naar CAO nr. 43 gesloten door de interprofessionele sociale partners die het GGMMI vastlegt en naar de suppletoire CAO nr. 50 die het minimumloon vastlegt voor studenten en voor jongeren onder de 18 jaar. Overeenkomstig de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (BS 15 januari 1969) kunnen CAO's via een koninklijk besluit algemeen verbindend worden verklaard, waarna ze strafrechtelijk afdwingbaar worden. Bovendien hanteren sommige paritaire comités een eigen sectoraal minimumloon en hanteren bijna alle paritaire comités minimumlonen vastgelegd in algemeen verbindend verklaarde CAO's die hoger zijn dan het GGMMI.

Dit verdrag maakt het immers mogelijk om minimumlonen in een collectieve arbeidsovereenkomst vast te leggen en vereist noch de algemeen verbindend verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst noch de invoering van een wettelijk minimumloon. (Internationale Arbeidsconferentie, 103de zitting, 2014; "Systèmes de salaires minima: Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970", p. 157 - 158, 204).

De gewaarborgde minimumbezoldigingen van het overheidspersoneel zijn, zoals reeds hoger vermeld, vastgelegd in koninklijk besluiten.

Krachtens artikel 9 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers (BS 30 april 1965) moeten de lonen overigens correct worden uitbetaald.

Paragraaf 2 van artikel 2 stelt dat, onder voorbehoud van de voormelde paragraaf 1, de collectieve onderhandelingsvrijheid moet worden gerespecteerd.

De Commissie van deskundigen voor de toepassing van conventies en aanbevelingen van het Internationaal Arbeidsbureau stelt in het voormelde rapport over Conventie nr. 131 en aanbeveling nr. 135 het principe van de vrijheid van collectief onderhandelen naar voren om systemen voor de vaststelling van minimumlonen in te voeren. Volgens dat principe verplicht het verdrag er niet toe een uniek en streng kader voor de vaststelling van minimumlonen in te stellen. Er kunnen immers verscheidene mechanismen voor de vaststelling van minimumlonen naast elkaar bestaan, zowel in de privésector als in de publieke sector. (Internationale Arbeidsconferentie, 103de zitting, 2014; "Systèmes de salaires minima: Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970", p. 157 – 158, 204).

België verwijst naar CAO nr. 43 gesloten door de interprofessionele sociale partners die het GGMMI vastlegt en naar de supplétoire CAO nr. 50 die het minimumloon vastlegt voor studenten en jongeren onder de 18 jaar. Alsook naar de minimumlonen afgesloten binnen de paritaire comités. Deze CAO's werden afgesloten na overleg tussen de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties.

Voor de publieke sector kan worden verwezen naar de onderhandelingsprocedure voorzien in de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 24 december 1974), waardoor de autoriteiten verplicht zijn om voorafgaande onderhandelingen te voeren met de representatieve vakbonden over nieuwe regelgeving in verband met loon- en arbeidsvoorwaarden. In het voormelde rapport stelt de Commissie van deskundigen voor de toepassing van conventies en aanbevelingen van het Internationaal Arbeidsbureau dat België aan deze voorwaarde lijkt te voldoen (Internationale Arbeidsconferentie, 103de zitting, 2014; "Systèmes de salaires minima: Etude d'ensemble des rapports sur la convention (n° 131) et la recommandation (n° 135) sur la fixation des salaires minima, 1970", p. 205).

Voor het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap geldt – hetzij op basis van de bovenvermelde wet van 19 december 1974, hetzij op basis van de regelgeving over het Vlaams onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs in de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013 en het Vlaams onderhandelingscomité voor de basiseducatie in het decreet van 21 december 2007 tot oprichting van het Vlaams Onderhandelingscomité voor de basiseducatie – de zelfde voorwaarde als voor de publieke sector dat de overheid over regelgeving in verband met loon- en arbeidsvoorwaarden verplicht voorafgaande onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties moet voeren.

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.

België heeft een lange traditie met het koppelen van lonen en wedden aan een prijsindex, waardoor de meeste minimumlonen automatisch geïndexeerd worden.

Indien de minimumlonen worden gekoppeld aan een prijsindex moet de afgevlakte gezondheidsindex in aanmerking worden genomen (ingevolge Hoofdstuk II van Titel I van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994, gewijzigd door de wet van 23 april 2015 tot verbetering van de werkgelegenheid, BS 27 april 2015).

Het GGMMI van CAO nr. 43 is gekoppeld aan de afgevlakte gezondheidsindex. Dit heeft tot gevolg dat het GGMMI automatisch wordt geïndexeerd. Aangezien CAO nr. 50 degressieve percentages hanteert op basis van het GGMMI genieten deze minimumlonen ook van een automatische indexering. Bijna alle minimumlonen afgesloten binnen een paritair comité worden geïndexeerd aan de hand van de afgevlakte gezondheidsindex.

De minimumbezoldigingen van het overheids personeel zijn eveneens gekoppeld aan de afgevlakte gezondheidsindex. (wet van 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld en art. 28 van het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen).

Daarnaast kunnen minimumlonen conventionele loonsverhogingen ondergaan. Het GGMMI werd bijvoorbeeld voor de leeftijd van 21 jaar met 25 euro verhoogd op 1 april 2007 en met 25 euro verhoogd op 1 oktober 2008.

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

In dit verband kan worden verwezen naar CAO's nr. 43 en 50 alsook de meeste CAO's met betrekking tot minimumlonen afgesloten in een paritair comité. Deze CAO's zijn algemeen verbindend verklaard via een koninklijk besluit op basis van voormelde wet van 5 december 1968. Dit heeft tot gevolg dat de binding van de CAO wordt uitgebreid naar alle werkgevers die behoren tot het ressort van het paritair orgaan en die onder het toepassingsgebied van de CAO vallen. Van de CAO-bepalingen kan dan niet meer worden afgeweken en de niet-naleving daarvan wordt strafrechtelijk gesanctioneerd (art. 189 van het Sociaal Strafwetboek).

De werkgevers zijn overigens overeenkomstig artikel 9 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers ook gebonden aan de correcte uitbetaling van het loon (art. 162 van het Sociaal Strafwetboek). De inspecteurs van het Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg zijn bevoegd voor de controle op de naleving hiervan (koninklijk besluiten van 21 oktober 1969 en 10 mei 1965).

De uitbetaling van de minimumlonen van de publieke sector is gegarandeerd, omdat ze zoals reeds hogervermeld zijn vastgelegd via een koninklijk besluit. Voor personeelsleden van de Vlaamse overheid en het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap zijn deze vastgelegd in besluiten van de Vlaamse Regering. Bovendien zijn de overheden ook verplicht om de verschuldigde bezoldigingen uit te betalen in overeenstemming met de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers.

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

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

III. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET DECREET

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen toelichting.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair
Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken,
Inburgering en Gelijke Kansen,

Gwendolyn RUTTEN

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS