



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.069/1
van 10 mei 2022

avis 71.069/1
du 10 mai 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot
uitbreiding van de hoofdelijke
aansprakelijkheid voor de
betaling van het loon naar
ondernemingen in de sector
van het wegvervoer en de
logistiek voor rekening van
derden' (*Parl.St. Kamer*
2021-22, nr. 55-2475/001)

une proposition de loi
'étendant aux entreprises la
responsabilité solidaire du
paiement de la rémunération
dans le secteur du transport
routier et de la logistique pour
compte de tiers' (*Doc. parl.,*
Chambre, 2021-22,
n° 55-2475/001)

Op 17 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot uitbreiding van de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van het loon naar ondernemingen in de sector van het wegvervoer en de logistiek voor rekening van derden’ (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2475/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 mei 2022.

*

Le 17 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘étendant aux entreprises la responsabilité solidaire du paiement de la rémunération dans le secteur du transport routier et de la logistique pour compte de tiers’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2475/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 28 avril 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mai 2022.

*

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 rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de regeling inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van het loon vervat in hoofdstuk VI/1, afdeling 1, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende de bescherming van het loon der werknemers’ van toepassing te maken op “transportactiviteiten zoals bedoeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 januari 2010 tot oprichting van de paritaire subcomités voor het vervoer en de logistiek en tot vaststelling van hun benaming en bevoegdheid, laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 28 november 2021 en in het besluit inzake de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het autonoom overheidsbedrijf bpost”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt bevestigd, beoogt het voorstel in hoofdzaak de regeling die vervat was in het koninklijk besluit van 24 april 2014 ‘tot uitvoering van de artikelen 35/1 en 35/3 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers met betrekking tot de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van het loon in het kader van bepaalde transportactiviteiten’, dat bij arrest nr. 231.791 van 29 juni 2015 door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State werd vernietigd, te herstellen.

Het toepassingsgebied van de regeling vervat in hoofdstuk VI/1, afdeling 1, van de wet van 12 april 1965 wordt in beginsel bepaald door het afbakenen van “activiteiten” in de zin van artikel 35/1, § 1, 1°, van die wet. Krachtens die bepaling bepaalt de Koning, na het naleven van bepaalde vormvoorschriften, de werken en diensten die voor de toepassing van de regeling inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van het loon als in aanmerking komende “activiteiten” moeten worden beschouwd.

Omdat de artikelen 3 tot 5 van het voorliggende wetsvoorstel een regeling bevatten die in beginsel door de Koning wordt vastgesteld, wordt artikel 35/1, § 1, 1°, van de wet van 12 april 1965 derwijze aangepast dat de in aanmerking komende activiteiten worden “bepaald bij wet of bij koninklijk besluit” (artikel 2 van het voorstel). Artikel 3 van het voorstel is opgevat als de uitvoering van de aldus gewijzigde bepaling en de artikelen 4 en 5 als de uitvoering van artikel 35/3, § 3, van de wet van 12 april 1965.

¹ Aangezien het gaat om een voorstel van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het voorliggende wetsvoorstel spiegelt zich dus aan koninklijk besluiten met een vergelijkbare inhoud. Aangezien de regeling in dit geval door de wetgever wordt vastgesteld is er geen reden om deze in een aparte akte onder te brengen. Het verdient bijgevolg aanbeveling om de voorgestelde regeling te herwerken tot een regeling die kan worden geïntegreerd in de wet van 12 april 1965. Indien er toch voor gekozen zou worden om een autonome wet aan te nemen is het aangewezen om in het ontworpen artikel 35/1, § 1, 1°, van de wet van 12 april 1965 niet louter te verwijzen naar “de wet” in algemene zin, maar naar de aan te nemen wet in het bijzonder, met vermelding van de datum en het opschrift ervan.

Artikel 3

4. Artikel 3 verklaart de regeling inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid voor betaling van het loon, zoals voorzien in hoofdstuk VI/1, afdeling 1, van de wet van 12 april 1965, van toepassing op “transportactiviteiten zoals bedoeld in artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 januari 2010 tot oprichting van de paritaire subcomités voor het vervoer en de logistiek en tot vaststelling van hun benaming en bevoegdheid, laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 28 november 2021 en in het besluit inzake de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het autonoom overheidsbedrijf bpost”.

Aan de gemachtigde is meermaals de vraag gesteld wat wordt bedoeld met “het besluit inzake de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het autonoom overheidsbedrijf bpost”. Daarop werd echter geen antwoord ontvangen.

In de toelichting bij het voorstel wordt weliswaar opgemerkt dat het toepassingsgebied van de regeling, in vergelijking met dat van het vernietigde koninklijk besluit van 24 april 2014, ook wordt uitgebreid “naar het Paritair Comité voor het autonoom overheidsbedrijf bpost om een gelijk speelveld te creëren voor activiteiten die beide paritaire comités overlappen”², maar wordt evenmin verduidelijkt welk “besluit” in de voorgestelde bepaling wordt bedoeld.

Een dergelijke vage verwijzing in een wettekst kan reeds, op zichzelf beschouwd, niet worden aanvaard in het licht van de vereiste duidelijkheid en rechtszekerheid.

Daar komt bij dat de wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’ geen toepassing lijkt te vinden op bpost. Krachtens artikel 2, § 3, 1, van die wet, is de wet niet van toepassing op “degenen die in dienst zijn van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de Gemeenschapscommissies, de provincies, de gemeenten, de daaronder ressorterende openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut”³.

² *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2475/1, 4-5.

³ Behoudens een aantal uitdrukkelijk opgesomde uitzonderingen die evenwel geen betrekking blijken te hebben op bpost.

De wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ die, krachtens artikel 1, § 4, 3°, ervan, van toepassing is op bpost, bepaalt weliswaar dat “[i]n elk autonoom overheidsbedrijf (...) een paritair comité [wordt] opgericht”⁴, maar het betreft geen paritair comité in de zin van de wet van 5 december 1968. De wet van 21 maart 1991 voorziet ook niet in het vaststellen van een besluit waarin “de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het autonoom overheidsbedrijf bpost” wordt vastgesteld op een wijze die vergelijkbaar is met het koninklijk besluit van 22 januari 2010, waarnaar in artikel 3 van het voorstel eveneens wordt verwezen.

De zinsnede “en in het besluit inzake de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het autonoom overheidsbedrijf bpost” in artikel 3 van het voorstel moet dan ook aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

*

⁴ Artikel 30, § 1, van de wet van 21 maart 1991.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de rendre le régime relatif à la responsabilité solidaire du paiement de la rémunération, visé au chapitre VI/1, section 1, de la loi du 12 avril 1965 'concernant la protection de la rémunération des travailleurs', applicable aux « activités de transport au sens de l'article 4 de l'arrêté royal du 22 janvier 2010 instituant des sous-commissions paritaires du transport et de la logistique et fixant leur dénomination et leur compétence, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 28 novembre 2021, et de l'arrêté relatif à la compétence de la commission paritaire de l'entreprise publique autonome bpost ».

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Ainsi que les développements de la proposition de loi le confirment, la proposition a essentiellement pour objet de rétablir le régime qui était inscrit dans l'arrêté royal du 24 avril 2014 'portant exécution des articles 35/1 et 35/3 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs et relatifs à la responsabilité solidaire pour le paiement de la rémunération dans le cadre de certaines activités de transport', qui a été annulé par l'arrêt n° 231.791 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 29 juin 2015.

Le champ d'application du régime inscrit au chapitre VI/1, section 1, de la loi du 12 avril 1965 est en principe déterminé par la délimitation des « activités » au sens de l'article 35/1, § 1^{er}, 1^o, de cette loi. En vertu de cette disposition, le Roi définit, après l'accomplissement de certaines formalités, les travaux et services qui doivent être considérés comme des « activités » entrant en ligne de compte pour l'application du régime relatif à la responsabilité solidaire pour le paiement de la rémunération.

Dès lors que les articles 3 à 5 de la proposition de loi à l'examen contiennent un régime qui est en principe fixé par le Roi, l'article 35/1, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 12 avril 1965 est adapté de telle façon que les activités entrant en ligne de compte soient « défini[e]s par la loi ou par un arrêté royal » (article 2 de la proposition). L'article 3 de la proposition est conçu comme l'exécution de la disposition ainsi modifiée et les articles 4 et 5 comme l'exécution de l'article 35/3, § 3, de la loi du 12 avril 1965.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

La proposition de loi à l'examen s'inspire donc d'arrêtés royaux au contenu similaire. Étant donné qu'en l'espèce le régime est fixé par le législateur, il n'y a pas lieu de l'inclure dans un acte distinct. Il est par conséquent recommandé de remanier le régime proposé en un régime pouvant être intégré dans la loi du 12 avril 1965. Si le choix se porte malgré tout sur l'adoption d'une loi autonome, il est conseillé de ne pas se contenter de viser « la loi » au sens général à l'article 35/1, § 1^{er}, 1^o, en projet, de la loi du 12 avril 1965, mais de viser la loi à adopter en particulier, en mentionnant sa date et son intitulé.

Article 3

4. L'article 3 déclare le régime relatif à la responsabilité solidaire du paiement de la rémunération, tel qu'il est prévu au chapitre VI/1, section 1, de la loi du 12 avril 1965, applicable aux « activités de transport au sens de l'article 4 de l'arrêté royal du 22 janvier 2010 instituant des sous-commissions paritaires du transport et de la logistique et fixant leur dénomination et leur compétence, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 28 novembre 2021, et de l'arrêté relatif à la compétence de la commission paritaire de l'entreprise publique autonome bpost ».

Il a été demandé à plusieurs reprises au délégué ce qu'il y a lieu d'entendre par « l'arrêté relatif à la compétence de la commission paritaire de l'entreprise publique autonome bpost ». Aucune réponse n'a été donnée à cette question.

Si les développements de la proposition de loi relèvent que le champ d'application du régime, en comparaison avec celui de l'arrêté royal annulé du 24 avril 2014, est également étendu « à la Commission paritaire pour l'entreprise publique autonome bpost afin de créer des conditions de concurrence équitables pour les activités qui chevauchent ces deux commissions paritaires »², ils ne précisent pas non plus de quel « arrêté » il s'agit dans la disposition proposée.

Une référence si vague dans un texte de loi ne peut déjà pas, en soi, être admise au regard de la clarté et de la sécurité juridique requises.

En outre, la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires' ne semble pas s'appliquer à bpost. En vertu de l'article 2, § 3, 1, de cette loi, la loi ne s'applique pas « aux personnes occupées par l'État, les Communautés, les Régions, les Commissions communautaires, les provinces, les communes, les établissements publics qui en dépendent et les organismes d'intérêt public »³.

Certes, la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' qui, en vertu de son l'article 1^{er}, § 4, 3^o, est applicable à bpost, dispose qu'« [i]l est constitué dans chaque entreprise publique autonome une commission paritaire »⁴, mais il ne s'agit pas d'une commission paritaire au sens de la loi du 5 décembre 1968. La loi du 21 mars 1991 ne prévoit pas non plus l'adoption d'un arrêté fixant « la compétence de la commission paritaire de

² *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2475/1, pp. 4-5.

³ À l'exception d'un certain nombre d'exceptions énumérées explicitement qui ne semblent cependant pas concerner bpost.

⁴ Article 30, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991.

l'entreprise publique autonome bpost » d'une manière similaire à l'arrêté royal du 22 janvier 2010, auquel l'article 3 de la proposition fait aussi référence.

On réexaminera donc le membre de phrase « et de l'arrêté relatif à la compétence de la commission paritaire de l'entreprise publique autonome bpost » à l'article 3 de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME