



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.083/1/V
van 12 augustus 2022

avis 72.083/1/V
du 12 août 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende diverse
maatregelen inzake de
detachering van bestuurders in
de sector van het wegvervoer'

un projet d'arrêté royal
'portant diverses mesures
concernant le détachement de
conducteurs dans le domaine
du transport routier'

Op 10 augustus 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk ‘besluit houdende diverse maatregelen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Kaat LEUS, staatsraad, en Astrid TRUYENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 augustus 2022.

*

Le 10 août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal ‘portant diverses mesures concernant le détachement de conducteurs dans le domaine du transport routier’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 11 août 2022. La chambre était composée de Geert DEBERSAQUES, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Kaat LEUS, conseiller d'État, et Astrid TRUYENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 août 2022.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Het ontwerp van koninklijk besluit dat het onderwerp uitmaakt van de adviesaanvraag bij de Raad van State is de uitvoering van artikel 7/1/1, 7/1/2 en 7/2, §2 van de wet van 5 maart 2002 betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemer in België en de naleving ervan, artikel 15ter, §3 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers en artikel 17, §1, van het Sociaal Strafwetboek, om aan te wijzen welke sociale inspectiedienst bevoegd is voor het toezicht op de naleving van de bepalingen die strafbaar zijn door de artikelen 182, §1, 2° en 3°, 184/1, tweede lid, 184/1/1, 184/1/2, 188/2/1, 188/2/2 en 188/2/3, §1, van het Sociaal Strafwetboek.

Het ontwerp van koninklijk besluit duidt de ambtenaren aan die instaan voor de administratieve voorschriften en controlemaatregelen die kunnen worden opgelegd aan werkgevers die bestuurders detacheren naar België in het kader van activiteiten in de sector van het wegvervoer, overeenkomstig de Richtlijn 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012, omgezet door de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer. Het betreft meer specifiek de documenten van de artikelen 7/1/1, 7/1/2 en 7/2, §2 van de wet van 5 maart 2002 betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemers in België en de naleving ervan en artikel 15ter, §3 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, die overeenkomstig de modaliteiten zoals vastgelegd in deze artikelen, moeten worden meegedeeld aan de ambtenaren, aangeduid in dit ontwerp van koninklijk besluit. In dit opzicht draagt het ontwerp van koninklijk besluit bij tot de omzetting van bovengenoemde richtlijn (EU) 2020/1057.

Het ontwerp van koninklijk besluit wijzigt eveneens bepaalde bepalingen voorzien in het koninklijk besluit van 1 april 2007 houdende diverse uitvoeringsmaatregelen betreffende de detachering van werknemers in België, die de nadere regels vastleggen van de mededeling van de verbindingspersoon in de zin van het nieuwe artikel 7/2, §1 van de wet van 5 maart 2002 betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemers in België en de naleving ervan, wat betreft bepaalde activiteiten in de sector van het wegvervoer. Zodoende geeft het ontwerp van koninklijk besluit uitvoering aan de niet-toepassing van het nieuwe artikel 7/2, §1 op activiteiten in de sector van het wegvervoer en wordt de Richtlijn (EU) 2020/1057 omgezet.

Tot slot duidt hetzelfde ontwerp van koninklijk besluit, overeenkomstig artikel 17, §1, van het Sociaal Strafwetboek de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichtingen voorzien in artikel 4 van de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer, de artikelen 7/1/1, 7/1/2 en 7/2, §2 van de wet van 5 maart 2002, artikel 15ter van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers. De niet-naleving van de voormelde bepalingen wordt bestraft door de artikelen 182, §1, eerste lid,

2° en 3°, 184/1, alinéa 2, 184/1/1, 188/2/1, 188/2/2 en 188/2/3 van het Sociaal Strafwetboek, ingevoegd door de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer. Daarenboven duidt dit ontwerp van koninklijk besluit eveneens de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichtingen voorzien in het nieuwe artikel 184/1/2 van het Sociaal Strafwetboek (eveneens ingevoegd door de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer). In dat opzicht draagt het ontwerp van koninklijk besluit eveneens bij tot de omzetting van de Richtlijn (EU) 2020/1057 en in het bijzonder tot de omzetting van artikel 5 met betrekking tot de door de lidstaten toe te passen sanctieregelingen.

De richtlijn (EU) 2020/1057 moest uiterlijk op 2 februari 2022 omgezet zijn en toegepast worden vanaf deze datum.

De wet houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer, die bovengenoemde wettelijke bepalingen wijzigt in de wet van 5 maart 2002, de wet van 12 april 1965 en het Sociaal Strafwetboek, is goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 16 juni 2022.

Daarom, en rekening houdend met de inwerkingtreding van de voormelde richtlijn (EU) 2020/1057 op 2 februari 2022, is het noodzakelijk dat het ontwerp van koninklijk besluit, dat een inwerkingtreding van zijn bepalingen voorziet op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad, zo snel mogelijk wordt aangenomen en gepubliceerd.”

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

3. Vastgesteld moet worden dat de eerste vier leden van de motivering louter een omschrijving bevatten van de inhoud van het voorliggende ontwerp.

Vervolgens wordt verwezen naar de omzettingstermijn van richtlijn (EU) 2020/1057, die reeds op 2 februari 2022 is verstreken.

In verband met de niet-tijdige omzetting van Europese richtlijnen is het, zoals de afdeling Wetgeving reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, weliswaar zo dat België ervoor moet zorgen dat Europese richtlijnen tijdig en adequaat worden omgezet. Dit betekent echter niet dat in geval van niet-tijdige omzetting van een richtlijn steeds een advies binnen een termijn van vijf werkdagen kan worden aangevraagd. Dit is alleen het geval wanneer wordt aangetoond dat bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat niet kan worden volstaan met een advies binnen dertig dagen (artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State), bijvoorbeeld als de Europese Commissie België in gebreke heeft gesteld en heeft

aangekondigd dat ze de zaak voor het Hof van Justitie zal brengen als de richtlijn niet vóór een bepaalde, nabije datum is omgezet.

De datum van goedkeuring van de voormelde wet door de Kamer van volksvertegenwoordigers, waaraan vervolgens in de motivering van de spoedeisendheid eveneens wordt gerefereerd, is evenmin een relevant element voor de spoedeisendheid van onderhavige adviesaanvraag, te meer omdat die datum intussen bijna twee maanden in het verleden ligt.

In het laatste lid van de motivering wordt ten slotte louter geponeerd dat “het noodzakelijk [is] dat het ontwerp van koninklijk besluit, dat een inwerkingtreding van zijn bepalingen voorziet op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad, zo snel mogelijk wordt aangenomen en gepubliceerd”, hetgeen niet meer is dan een affirmatie door de adviesaanvrager van de dringendheid van het ontwerp.

4. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat geen pertinente en concrete gegevens worden aangereikt die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en dat derhalve zelfs niet zou kunnen worden volstaan met het inroepen van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten.

Aangezien de deugdelijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag die is ingediend met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, volgt uit wat voorafgaat dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, het om advies voorgelegde ontwerpbesluit niet vermag te onderzoeken.

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Het ontwerp van koninklijk besluit dat het onderwerp uitmaakt van de adviesaanvraag bij de Raad van State is de uitvoering van artikel 7/1/1, 7/1/2 en 7/2, §2 van de wet van 5 maart 2002 betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemer in België en de naleving ervan, artikel 15ter, §3 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers en artikel 17, §1, van het Sociaal Strafwetboek, om aan te wijzen welke sociale inspectiedienst bevoegd is voor het toezicht op de naleving van de bepalingen die strafbaar zijn door de artikelen 182, §1, 2° en 3°, 184/1, tweede lid, 184/1/1, 184/1/2, 188/2/1, 188/2/2 en 188/2/3, §1, van het Sociaal Strafwetboek.

Het ontwerp van koninklijk besluit duidt de ambtenaren aan die instaan voor de administratieve voorschriften en controlemaatregelen die kunnen worden opgelegd aan werkgevers die bestuurders detacheren naar België in het kader van activiteiten in de sector van het wegvervoer, overeenkomstig de Richtlijn 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012, omgezet door de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer. Het betreft meer specifiek de documenten van de artikelen 7/1/1, 7/1/2 en 7/2, §2 van de wet van 5 maart 2002 betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemers in België en de naleving ervan en artikel 15ter, §3 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, die overeenkomstig de modaliteiten zoals vastgelegd in deze artikelen, moeten worden meegedeeld aan de ambtenaren, aangeduid in dit ontwerp van koninklijk besluit. In dit opzicht draagt het ontwerp van koninklijk besluit bij tot de omzetting van bovengenoemde richtlijn (EU) 2020/1057.

Het ontwerp van koninklijk besluit wijzigt eveneens bepaalde bepalingen voorzien in het koninklijk besluit van 1 april 2007 houdende diverse uitvoeringsmaatregelen betreffende de detachering van werknemers in België, die de nadere regels vastleggen van de mededeling van de verbindingspersoon in de zin van het nieuwe artikel 7/2, §1 van de wet van 5 maart 2002 betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemers in België en de naleving ervan, wat betreft bepaalde activiteiten in de sector van het wegvervoer. Zodoende geeft het ontwerp van koninklijk besluit uitvoering aan de niet-toepassing van het nieuwe artikel 7/2, §1 op activiteiten in de sector van het wegvervoer en wordt de Richtlijn (EU) 2020/1057 omgezet.

Tot slot duidt hetzelfde ontwerp van koninklijk besluit, overeenkomstig artikel 17, §1, van het Sociaal Strafwetboek de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichtingen voorzien in artikel 4 van de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer, de artikelen 7/1/1, 7/1/2 en 7/2, §2 van de wet van 5 maart 2002, artikel 15ter van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers. De niet-naleving van de voormelde bepalingen wordt bestraft door de artikelen 182, §1, eerste lid, 2° en 3°, 184/1, alinéa 2, 184/1/1, 188/2/1, 188/2/2 en 188/2/3 van het Sociaal Strafwetboek,

ingevoegd door de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer. Daarenboven duidt dit ontwerp van koninklijk besluit eveneens de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichtingen voorzien in het nieuwe artikel 184/1/2 van het Sociaal Strafwetboek (eveneens ingevoegd door de wet van 19 juni 2022 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer). In dat opzicht draagt het ontwerp van koninklijk besluit eveneens bij tot de omzetting van de Richtlijn (EU) 2020/1057 en in het bijzonder tot de omzetting van artikel 5 met betrekking tot de door de lidstaten toe te passen sanctieregelingen.

De richtlijn (EU) 2020/1057 moest uiterlijk op 2 februari 2022 omgezet zijn en toegepast worden vanaf deze datum.

De wet houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer, die bovengenoemde wettelijke bepalingen wijzigt in de wet van 5 maart 2002, de wet van 12 april 1965 en het Sociaal Strafwetboek, is goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 16 juni 2022.

Daarom, en rekening houdend met de inwerkingtreding van de voormelde richtlijn (EU) 2020/1057 op 2 februari 2022, is het noodzakelijk dat het ontwerp van koninklijk besluit, dat een inwerkingtreding van zijn bepalingen voorziet op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad, zo snel mogelijk wordt aangenomen en gepubliceerd ».

2. En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

3. Force est de constater que les quatre premiers alinéas de la motivation ne font que décrire le contenu du projet à l'examen.

Il est ensuite fait référence au délai de transposition de la directive (UE) 2020/1057, lequel a déjà expiré le 2 février 2022.

S'agissant de la transposition tardive de directives européennes, comme la section de législation a souvent rappelé, il est certes de la responsabilité de la Belgique de transposer les directives européennes dans les délais et de manière adéquate. Cela ne signifie pas pour autant que l'on puisse toujours recourir au délai de cinq jours ouvrables pour une demande d'avis concernant la transposition tardive d'une directive. Ce n'est le cas que lorsqu'il est démontré que des circonstances particulières justifient qu'un avis rendu dans les trente jours (article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) ne peut suffire, par exemple si la Commission européenne a mis la Belgique en demeure et a annoncé qu'elle saisira la Cour de justice si la directive n'est pas transposée avant une date proche déterminée.

La date d'approbation de la loi précitée par la Chambre des représentants, à laquelle la motivation de l'urgence fait ensuite également référence, ne constitue pas non plus un élément

pertinent pour justifier l'urgence de la demande d'avis à l'examen, d'autant que cette date est entre-temps dépassée de près de deux mois.

Enfin, le dernier alinéa de la motivation se borne à relever que « het noodzakelijk [is] dat het ontwerp van koninklijk besluit, dat een inwerkingtreding van zijn bepalingen voorziet op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad, zo snel mogelijk wordt aangenomen en gepubliceerd », ce qui n'est qu'une simple affirmation de l'urgence du projet par le demandeur d'avis.

4. Il ressort de ce qui précède qu'il n'est pas invoqué d'éléments pertinents et concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et que le recours à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois ne pourrait par conséquent même pas suffire.

La motivation adéquate de l'urgence constituant une condition de recevabilité de la demande d'avis introduite en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il résulte de ce qui précède que la demande d'avis est irrecevable, de sorte que le Conseil d'État, section de législation, ne peut examiner le projet d'arrêté soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Geert DEBERSAQUES