RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.171/1
van 19 oktober 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende diverse maatregelen inzake detachering van werknemers’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.171/1
du 19 octobre 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant diverses mesures concernant le détachement de travailleurs’

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡

Op 19 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende diverse maatregelen inzake detachering van werknemers'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 oktober 2017.

*

Le 19 septembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant diverses mesures concernant le détachement de travailleurs'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 12 octobre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 octobre 2017.

*

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat diverse wijzigingen van de regeling inzake de detachering van werknemers.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp strekken ertoe in diverse wetsbepalingen waarin wordt verwezen naar de wet van 5 maart 2002 'betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemers in België en de naleving ervan' de verwijzingen naar die wet in overeenstemming te brengen met het gewijzigde opschrift ervan.

De artikelen 3 tot 8 brengen wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 1 april 2007 'tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van het vereenvoudigd stelsel betreffende het opmaken en bijhouden van sociale documenten voor de ondernemingen die in België werknemers ter beschikking stellen en tot bepaling van de activiteiten in de bouwsector bedoeld in artikel 6, § 2, van de wet van 5 maart 2002 tot omzetting van de richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, en tot invoering van een vereenvoudigd stelsel betreffende het bijhouden van sociale documenten door ondernemingen die in België werknemers ter beschikking stellen'.

Artikel 9 bepaalt dat het besluit in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand na deze waarin het besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

3. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de bepalingen waaraan wordt gerefereerd in het eerste, het tweede, het derde en het zesde lid van de aanhef, met uitzondering van artikel 6, § 2, van de wet van 5 maart 2002. Laatstgenoemde bepaling machtigt de Koning om "activiteiten in de bouwsector" te bepalen waarop artikel 6, § 1, van de wet van 5 maart 2002 niet van toepassing is. Aan deze bepaling is uitvoering gegeven met artikel 4 van het koninklijk besluit van 1 april 2007. Voor het wijzigen van dat artikel 4 bij artikel 7 van het ontwerp kan een beroep worden gedaan op artikel 41 van de wet van 11 december 2016 'houdende diverse bepalingen inzake detachering van werknemers', dat een meer specifieke rechtsgrond biedt.

VORMVEREISTEN

4. De ontworpen regeling strekt (deels) tot uitvoering van richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 'inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡

verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt'.[1]

Bijgevolg moet worden herinnerd aan de bijzondere kennisgevingsverplichting ten aanzien van de Europese Commissie vervat in artikel 9, lid 5, van die richtlijn. Bovendien zal, in overeenstemming met diezelfde bepaling, alle voor de dienstverstrekkers relevante informatie ter zake op een nationale website algemeen beschikbaar moeten worden gesteld in de meest relevante taal of talen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerkingen

5. Aangezien het ontworpen besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/67/EU, moet het ontwerp worden aangevuld met een bepaling die zulks uitdrukkelijk aangeeft.[2]

6. Het ontwerp is onderverdeeld in afdelingen. Wanneer artikelen slechts op één niveau worden gegroepeerd in een wetgevende of reglementaire tekst, is het gebruikelijk om voor deze onderverdeling hoofdstukken in plaats van afdelingen te gebruiken.[3]

Bovendien moet worden opgemerkt dat afdeling 3 ("Wijzigingen van het koninklijk besluit van 1 april 2007 (…)") enkel de artikelen 3 tot 8 dient te omvatten, en de artikelen 9 en 10 in een aparte afdeling (lees: hoofdstuk) moeten worden opgenomen.

Aanhef

7. Aangezien volgens de regels van de wetgevingstechniek in de aanhef eerst de rechtsgrondbepalingen en dan de door het besluit gewijzigde teksten worden vermeld, moet de verwijzing naar de wet van 11 december 2016 vóór de verwijzingen naar de wet van 11 februari 2013 en het Wetboek van economisch recht worden opgenomen.[4]

[1] Dat geldt bijvoorbeeld voor artikel 8 van het ontwerp, dat uitvoering geeft aan artikel 7/2 van de wet van 5 maart 2002, dat op zijn beurt uitvoering geeft aan artikel 9, lid 1, tweede alinea, e), van richtlijn 2014/67/EU.

[2] Zie artikel 23, lid 1, van richtlijn 2014/67/EU. Zie ook *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 94, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna verkort: *Handleiding Wetgevingstechniek*).

[3] Handleiding Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 62.

[4] *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 19, b) en c).

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡

Artikel 8

8. Het ontworpen artikel 4*bis* van het koninklijk besluit van 1 april 2007 is slechts van toepassing ten aanzien van de tewerkstelling van werknemers in België in het kader van een beperkt aantal activiteiten, opgesomd in het tweede lid van het ontworpen artikel.

De gemachtigde heeft in dat verband verklaard dat het de bedoeling is om te voorzien in een regeling voor de kennisgeving van de verbindingspersoon van bepaalde werkgevers die, op grond van artikel 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 20 maart 2007 'tot uitvoering van het Hoofdstuk 8 van Titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006 tot voorafgaande melding voor gedetacheerde werknemers en zelfstandigen', zijn vrijgesteld van de Limosa-aangifte.

In het licht van die doelstelling moet worden opgemerkt dat de omschrijving van het toepassingsgebied in het tweede lid van het ontworpen artikel 4*bis* niet volledig overeenstemt met de omschrijving van de categorieën in artikel 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 20 maart 2007. Zo wordt in het ontworpen artikel 4*bis*, tweede lid, 1°, verwezen naar specifieke paritaire comités, hetgeen in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 20 maart 2007 niet het geval is. Het is evenmin duidelijk of de uitzondering voor "werknemers (die) cabotageactiviteiten op het Belgisch grondgebied verrichten" (in de Franse versie: "à moins que ces travailleurs salariés effectuent des activités de cabotage sur le territoire belge"), in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 20 maart 2007, overeenstemt met de uitzondering voor "activiteiten van kustvaart of transit op het Belgisch grondgebied" (in de Franse versie: "à l'exclusion d'activités consistant, sur le territoire belge, en du cabotage ou du transit") in het ontworpen artikel 4*bis*, tweede lid, 1°.

De steller van het ontwerp dient het ontworpen artikel 4*bis* op dit punt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen, teneinde het tweede lid ervan meer in overeenstemming te brengen met artikel 1, 1° en 2°, van het koninklijk besluit van 20 maart 2007.

*

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis apporte diverses modifications aux mesures concernant le détachement de travailleurs.

Les articles 1er et 2 du projet visent, dans diverses dispositions légales qui font référence à la loi du 5 mars 2002 'concernant les conditions de travail, de rémunération et d'emploi en cas de détachement de travailleurs en Belgique et le respect de celles-ci', à mettre en conformité les références à cette loi avec l'intitulé modifié de celle-ci.

Les articles 3 à 8 apportent des modifications à l'arrêté royal du 1er avril 2007 'fixant les modalités d'exécution du régime simplifié de tenue des documents sociaux pour les entreprises qui détachent des travailleurs en Belgique et définissant les activités dans le domaine de la construction visées à l'article 6, § 2, de la loi du 5 mars 2002 transposant la directive 96/71/CE du Parlement et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et instaurant un régime simplifié pour la tenue des documents sociaux par les entreprises qui détachent des travailleurs en Belgique'.

L'article 9 dispose que l'arrêté entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui au cours duquel il a été publié au Moniteur belge.

3. Les dispositions auxquelles font référence les premier, deuxième, troisième et sixième alinéas du préambule, procurent un fondement juridique au projet, à l'exception de l'article 6, § 2, de la loi du 5 mars 2002. Cette dernière disposition habilite le Roi à définir les « activités dans le domaine de la construction » auxquelles ne s'applique pas l'article 6, § 1er, de la loi du 5 mars 2002. L'article 4 de l'arrêté royal du 1er avril 2007 a pourvu à l'exécution de cette disposition. En ce qui concerne la modification de cet article 4 par l'article 7 du projet, on peut invoquer l'article 41 de la loi du 11 décembre 2016 'portant diverses dispositions concernant le détachement de travailleurs', qui procure un fondement juridique plus spécifique.

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡

FORMALITÉS

4. Les mesures en projet visent (partiellement) à mettre en œuvre, la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 'relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur' [1].

Par conséquent, il convient de rappeler l'obligation spéciale de communication à l'égard de la Commission européenne inscrite à l'article 9, paragraphe 5, de cette directive. En outre, conformément à cette même disposition, toutes les informations pertinentes en la matière destinées aux prestataires de services doivent être largement diffusées sur un site internet national unique dans la ou les langues les plus appropriées.

EXAMEN DU TEXTE

Observations préliminaires

5. Dès lors que l'arrêté en projet transpose partiellement la directive 2014/67/UE, il doit être complété par une disposition qui l'indique expressément [2].

6. Le projet est divisé en sections. Lorsqu'un texte législatif ou réglementaire groupe des articles sur un seul niveau, il est d'usage d'utiliser, en ce qui concerne cette division, non pas des sections mais des chapitres [3].

On notera en outre que la section 3 (« Modifications apportées à l'arrêté royal du 1er avril 2007 (…) ») doit uniquement comporter les articles 3 à 8, et que les articles 9 et 10 doivent figurer dans une section distincte (lire : chapitre).

Préambule

7. Dès lors que, selon les règles de légistique, le préambule doit en premier lieu mentionner les dispositions procurant le fondement juridique et, ensuite, les textes que modifie

[1] Tel est par exemple le cas de l'article 8 du projet qui pourvoit à l'exécution de l'article 7/2 de la loi du 5 mars 2002, lequel pourvoit, à son tour, à l'exécution de l'article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, e), de la directive 2014/67/UE.

[2] Voir l'article 23, paragraphe 1, de la directive 2014/67/UE. Voir également *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 94, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), (ci-après en abrégé : *Guide de légistique*).

[3] *Guide de légistique*, recommandation n° 62.

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡

l'arrêté, la référence à la loi du 11 décembre 2016 doit figurer avant les références à la loi du 11 février 2013 et au Code de droit économique [4].

Article 8

8. L'article 4*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 1er avril 2007 s'applique uniquement à l'emploi des travailleurs en Belgique dans le cadre d'un nombre déterminé et limité d'activités, qu'énumère le deuxième alinéa de l'article en projet.

Le délégué a déclaré à ce sujet que l'intention est de prévoir des règles relatives à la communication de la personne de liaison de certains employeurs, dispensés, en vertu de l'article 1er, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 20 mars 2007 'pris en exécution du Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés', de la déclaration Limosa.

Au regard de cet objectif, on observera que la définition du champ d'application inscrite dans le deuxième alinéa de l'article 4*bis* en projet n'est pas en tous points conforme à celle des catégories figurant dans l'article 1er, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 20 mars 2007. Ainsi, l'article 4*bis*, alinéa 2, 1°, en projet vise des commissions paritaires spécifiques, ce qui n'est pas le cas à l'article 1er, 1°, de l'arrêté royal du 20 mars 2007. On n'aperçoit pas non plus clairement si l'exclusion des « travailleurs salariés (qui) effectuent des activités de cabotage sur le territoire belge » (dans la version néerlandaise : « tenzij deze werknemers cabotageactiviteiten op het Belgisch grondgebied verrichten »), à l'article 1er, 1°, de l'arrêté royal du 20 mars 2007, se concilie avec l'exclusion d'« activités consistant, sur le territoire belge, en du cabotage ou du transit » (dans la version néerlandaise : « met uitzondering van activiteiten van kustvaart of transit op het Belgisch grondgebied ») énoncée à l'article 4*bis*, alinéa 2, 1°, en projet ».

L'auteur du projet serait bien avisé de réexaminer sur ce point l'article 4*bis* en projet afin de mieux conformer le deuxième alinéa de ce dernier à l'article 1er, 1° et 2°, de l'arrêté royal du 20 mars 2007.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[4] *Guide de légistique*, recommandation n° 19, b) et c).

‡LW-AHLRNBFFA-GCBHBVT‡