



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.986/1
van 11 februari 2022

avis 70.986/1
du 11 février 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging 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'

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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'

Op 7 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 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 Arne CARTON, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 februari 2022.

*

Le 7 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 février 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 Arne CARTON, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 février 2022.

*

STREKKING

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van artikel 1, 1°, 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’.

Artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 20 maart 2007 bepaalt dat de volgende categorie van werknemers is uitgesloten van het toepassingsgebied van hoofdstuk 8 van titel IV van de programmawet (I) van 27 december 2006: “De werknemers tewerkgesteld in de sector van het internationaal vervoer van personen of goederen, tenzij deze werknemers cabotageactiviteiten op het Belgisch grondgebied verrichten”. Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe die bepaling aan te vullen met de woorden “in een andere sector dan het wegvervoer”. Het ontworpen besluit heeft uitwerking met ingang van 2 februari 2022.

ONTVANKELIJKHEID

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).

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

“le fait que la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE en matière de détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE en ce qui concerne les règles d’application et le règlement (UE) n° 1024/2012 prévoit que les mesures nationales doivent entrer en vigueur au plus tard le 2 février 2022.”

De om te zetten richtlijn (EU) 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 handavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012’ dateert van 15 juli 2020 en moest uiterlijk op 2 februari 2022 door de lidstaten zijn omgezet en vanaf die datum worden toegepast.¹

De onderhavige adviesaanvraag is ingeschreven na het verstrijken van de omzettingstermijn, op 7 februari 2022. De aangehaalde verantwoording beroept zich louter op de (op het ogenblik van de aanvraag reeds plaatsgevonden) overschrijding van de termijn bepaald in artikel 9, lid 1, van richtlijn (EU) 2020/1057. Aangezien deze uiterste datum reeds verstreken is, maakt het in beginsel niet uit of nu advies wordt gevraagd met toepassing van 2° dan wel 3° van artikel 84, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Weliswaar is België verantwoordelijk voor een tijdige en adequate omzetting en toepassing van de Europese richtlijnen, doch dit betekent niet dat voor een adviesaanvraag over een laattijdige omzetting van een richtlijn steeds een beroep kan worden gedaan op de termijn van vijf werkdagen.² Dit is enkel het geval wanneer wordt aangetoond dat bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat niet kan worden volstaan met een advies binnen dertig dagen. Van zulke bijzondere omstandigheden wordt in de adviesaanvraag evenwel geen gewag gemaakt.

Uit wat voorafgaat volgt dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag niet naar behoren is gemotiveerd. De loutere verwijzing naar een reeds verstreken omzettings- en toepassingstermijn is te algemeen en onvoldoende concreet om ermee te kunnen aantonen dat een spoedeisende adviesaanvraag op vijf werkdagen noodzakelijk is.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk.

*

¹ Artikel 9, lid 1, richtlijn (EU) 2020/1057.

² Zie ook *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving, Raad van State*, 2021, p. 14-15, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (<http://www.raadvanstate.be/?action=doc&doc=1009>).

PORTÉE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 1^{er}, 1^o, 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'.

L'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 20 mars 2007 dispose que la catégorie suivante de travailleurs salariés est exclue du champ d'application du chapitre 8 du titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 : « Les travailleurs salariés occupés dans le secteur du transport international des personnes ou des marchandises, à moins que ces travailleurs salariés effectuent des activités de cabotage sur le territoire belge ». L'article 1^{er} du projet vise à compléter cette disposition par les mots « dans un autre secteur que le transport routier ». L'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} février 2022.

RECEVABILITÉ

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).

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« le fait que la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE en matière de détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE en ce qui concerne les règles d'application et le règlement (UE) n° 1024/2012 prévoit que les mesures nationales doivent entrer en vigueur au plus tard le 2 février 2022 ».

La directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 'établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012', dont la transposition est envisagée, date du 15 juillet 2020 et devait avoir été transposée par les États membres au plus tard le 2 février 2022 et appliquée à partir de cette date ¹.

¹ Article 9, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/1057.

La présente demande d'avis a été inscrite le 7 février 2022, après l'expiration du délai de transposition. La justification précitée se réfère simplement au dépassement (déjà intervenu au moment de la demande) du délai prévu à l'article 9, paragraphe 1, de la directive (UE) 2020/1057. Dès lors que cette date limite est déjà dépassée, il importe peu, en principe, que l'avis soit demandé en application du 2° ou du 3° de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il est certes de la responsabilité de la Belgique de transposer et d'appliquer les directives européennes dans les délais et de manière adéquate, mais 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 ². Ce n'est le cas que lorsqu'il est démontré que des circonstances particulières justifient qu'un avis rendu dans les trente jours ne pourrait suffire. La demande d'avis ne fait toutefois pas état de telles circonstances particulières.

Il découle de ce qui précède que le caractère urgent de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivé. La simple référence à un délai de transposition et d'application déjà dépassé est trop générale et trop peu concrète pour pouvoir démontrer la nécessité d'une demande d'avis urgente dans les cinq jours ouvrables.

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Voir également *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation, Conseil d'État*, 2021, pp. 14-15, à consulter le site internet du Conseil d'État (http://www.raadvst-consetat.be/?page=proc_consult&lang=fr).