



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.880/1
van 31 januari 2022

avis 70.880/1
du 31 janvier 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende diverse bepalingen
inzake de detachering van
bestuurders in de sector van het
wegvervoer’

un avant-projet de loi ‘portant
diverses dispositions
concernant le détachement de
conducteurs dans le domaine
du transport routier’

Op 24 januari 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 voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 januari 2022.

*

Le 24 janvier 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 avant-projet de loi ‘portant diverses dispositions concernant le détachement de conducteurs dans le domaine du transport routier’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 janvier 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 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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 janvier 2022.

*

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 in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

“A ce sujet, l’urgence est tout d’abord motivée par le fait que le délai de transposition de la directive (UE) 2020/1057, transposée par l’avant-projet de loi soumis à votre avis, arrive à échéance le 2 février 2022. A cet égard et compte tenu de l’échéance imminente de pareil délai de transposition, il est nécessaire que l’Avis du Conseil d’Etat soit donc rendu dans les cinq jours ouvrables pour permettre à la procédure d’adoption de ce texte de se poursuivre le plus rapidement possible. En outre, et en tenant compte à cet égard du caractère extrêmement technique des règles prévues par la directive 2020/1057 et par cet avant-projet de loi la transposant, il est nécessaire que le secteur du transport routier international puisse savoir dans les plus brefs délais, sur base dudit projet de loi, d’une part, quelles sont les situations de transport international qui continueront à constituer un détachement au sens de 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) et celles qui ne constitueront plus un tel détachement et, d’autre part, quelles seront les formalités et exigences administratives spécifiques aux activités dans le domaine du transport routier international et qui seront d’application en cas de détachement de conducteurs en Belgique (parmi lesquelles, entre autres, des déclarations de détachement spécifiques) ou à partir de la Belgique.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot gedeeltelijke omzetting van 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 handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012’.

Hiertoe bevat het voorontwerp vooreerst bepalingen inzake de informatie voor bestuurders, gedetacheerd vanuit België in het kader van activiteiten in de sector van het wegvervoer (artikelen 3 en 4 van het voorontwerp).

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

Vervolgens wijzigt het voorontwerp de wet van 5 maart 2002 ‘betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemers in België en de naleving ervan’ (artikelen 5 tot en met 17), de wet van 12 april 1965 ‘betreffende de bescherming van het loon der werknemers’ (artikelen 18 en 19), het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 ‘betreffende het bijhouden van sociale documenten’ (artikelen 20 tot en met 24), de wet van 24 juli 1987 ‘betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers’ (artikelen 25 tot en met 27) en de wet van 12 augustus 2000 ‘houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen’ (artikel 28), onder meer met het oog op de aanpassing van het toepassingsgebied van de detacheringsregels en de administratieve voorschriften en controlemaatregelen.

Ten slotte bevat het voorontwerp ook een aantal wijzigingen aan het Sociaal Strafwetboek (artikelen 29 tot en met 36).

De bepalingen van de wet treden in werking op 2 februari 2022 (artikel 37), zijnde de uiterlijk datum voor omzetting van voormelde richtlijn.²

VORMVEREISTEN

4. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet bevat bepalingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.³ Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken en de verklaring van de gemachtigde blijkt dat het voorontwerp voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit maar dat het advies nog niet is uitgebracht.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Het voorontwerp voorziet, luidens artikel 2 ervan, in de “gedeeltelijke omzetting” van richtlijn (EU) 2020/1057.

Er werd aan de afdeling Wetgeving een concordantietabel meegedeeld waarin melding wordt gemaakt van de bepalingen van de richtlijn en de ermee overeenstemmende artikelen of onderdelen ervan die het voorontwerp bevat teneinde de desbetreffende

² Artikel 9 van richtlijn (EU) 2020/1057.

³ Zie o.m. artikel 12 van het voorontwerp inzake de inlichtingen die de detachingsverklaring dient te bevatten, waaronder de contactgegevens van een vervoersmanager of een andere contactpersoon, evenals de naam, voornaam, het verblijfsadres en het rijbewijsnummer van de bestuurder.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

richtlijnbepalingen gedeeltelijk in het interne recht om te zetten. Het verdient aanbeveling om de betrokken concordantietabel op te nemen in de parlementaire documenten. Op die wijze zal niet enkel de wetgevende vergadering die het ontwerp behandelt, maar ook iedereen voor wie de regelgeving bestemd is daarvan nuttig gebruik kunnen maken.⁵

Over bepaalde onderdelen van de richtlijn wordt in de concordantietabel vermeld dat de “omzetting via administratieve omzendbrief” gebeurt. Daarover verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“Une note d’instructions est en cours de rédaction au sein du service de contrôle du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale la Direction générale Contrôle des Lois sociales, dont les inspecteurs sociaux seront en principe désignés par arrêté royal pour le contrôle des dispositions introduites par le projet de loi. Cette note informera lesdits inspecteurs sociaux au sujet de la manière d’appliquer et d’interpréter les dispositions ainsi transposées par circulaire.”

In dat verband moet er op worden gewezen dat volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie een richtlijn dient te worden omgezet bij wege van wetgevende of reglementaire bepalingen, aangezien alleen zij een genoegzame rechtszekerheid waarborgen. Een richtlijn kan dus niet worden omgezet bij wege van eenvoudige maatregelen van administratieve aard, zoals een circulaire of een richtsnoer.⁶ De stellers van het voorontwerp moeten zich ervan vergewissen dat hieraan is voldaan. Gelet op de beperkte tijd die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dit punt dan ook een voorbehoud te maken.

6. Diverse ontworpen bepalingen bevatten voorts een loutere verwijzing naar richtlijnbepalingen.

Een dergelijke omzetting van richtlijnbepalingen door verwijzing ernaar wordt in beginsel door de Raad van State afgeraden, omdat ze geen effectieve omzetting van die bepalingen in het interne recht waarborgt.⁷ Het Hof van Justitie is immers van oordeel dat de omzetting in het interne recht daadwerkelijk op voldoende bepaalde en duidelijke wijze moet worden verzekerd.⁸ De techniek van omzetting door verwijzing is in elk geval uit den boze wanneer de richtlijnbepalingen waarnaar wordt verwezen, facultatief zijn of nog een beoordelingsruimte laten aan de lidstaten.

⁵ Zie daaromtrent *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 193, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁶ Zie de in voetnoot 5 vermelde *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, nr. 189; HvJ 30 juni 2016, *Commissie/Polen*, C-648/13, ECLI:EU:C:2016:490, punten 78-79.

⁷ Zie de in voetnoot 5 vermelde *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, nr. 183.

⁸ HvJ 20 maart 1997, C-96/95, *Commissie t. Duitsland*, ECLI:EU:C:1997:165, punten 35-41; J. VAN NIEUWENHOVE, “Omzetting van richtlijnen door verwijzing”, *TVW* 2021, afl. 2, 154-156.

Zo houdt de definitie van “gecombineerd vervoer” in het ontworpen artikel 2, 7°, van de wet van 5 maart 2002 (artikel 6 van het voorontwerp) in essentie een verwijzing naar een richtlijn in. Ter wille van de toegankelijkheid van de ontworpen regeling verdient het aanbeveling om de verwijzing naar de definitie van de richtlijn te vervangen door een verwijzing naar het internrechtelijke voorschrift waarmee die richtlijnbeplating werd geïmplementeerd, dan wel ze in de ontworpen bepaling zelf over te nemen.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 7/1, § 1, eerste lid, 1°, van de wet van 5 maart 2002 (artikel 10 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 7/1/1, § 2, eerste lid, tweede streepje, van de wet van 5 maart 2002 (artikel 11 van het voorontwerp) die een loutere verwijzing inhouden naar “het of de document(en) in de zin van artikel 5 van de Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie”.

Ook het ontworpen artikel 7/1/2, § 1, tweede lid, van de wet van 5 maart 2002 (artikel 12 van het voorontwerp), dat slechts een verwijzing inhoudt naar de inlichtingen vermeld in artikel 1, § 11, eerste lid, a), van richtlijn (EU) 2020/1057, dient in diezelfde zin te worden aangepast.

7. In diverse ontworpen bepalingen wordt verwezen naar (door de Koning aangewezen ambtenaren van) een specifieke federale overheidsdienst.⁹

Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werking van de bestuursdiensten zaak is van de Koning. Van dit beginsel kan de wetgever slechts afwijken wanneer daartoe een dwingende reden bestaat, wanneer een hogere rechtsnorm daartoe zou verplichten of wanneer dit ingrijpen zijn reden vindt in het vrijwaren van de rechten van de burger.

In beginsel dienen de met de uitvoering van wetsbepalingen belaste organen op een generieke wijze te worden aangewezen. Een alternatief is aan de Koning de opdracht te verlenen om telkens de betrokken organen aan te wijzen.

Het voorontwerp moet op dit punt worden aangepast. Wat de verwijzing naar ambtenaren betreft kan in het bijzonder worden volstaan met een verwijzing naar “door de Koning aangewezen ambtenaren”.

8. Artikel 37 van het voorontwerp bepaalt dat de aan te nemen wet in werking treedt op 2 februari 2022. Rekening houdend met de datum waarop onderhavige adviesaanvraag is ingediend, kan worden aangenomen dat de wet niet voor die datum kan worden goedgekeurd en bekendgemaakt.

Gevraagd of de voorziene datum van inwerkingtreding al dan niet zal worden aangepast, verklaarde de gemachtigde dat “wordt vastgehouden aan de inwerkingtreding op 2 februari 2022”.

⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 11 en 12 van het voorontwerp.

In dat geval zal de wet terugwerkende kracht hebben.

Gevraagd naar de verantwoording van de terugwerkende kracht, verklaarde de gemachtigde bovendien:

“De uiterlijke omzettingsdatum van de Richtlijn 2020/1057 is vastgelegd op 2 februari 2022. Alles moet in het werk gesteld worden om te vermijden dat België in gebreke gesteld zou worden wegens niet tijdig omzetten van de richtlijn.”

In dat verband moet erop gewezen worden dat, zo de lidstaten er weliswaar toe gehouden zijn om zich tijdig aan een EU-richtlijn te conformeren, zulks niet kan gebeuren met schending van het rechtszekerheidsbeginsel en de vereisten inzake toelaatbaarheid van retroactiviteit.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.¹⁰ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.¹¹

Voor de terugwerkende kracht waarin het voorontwerp van wet voorziet, zou derhalve een verantwoording moeten kunnen geboden worden die verder reikt dan een loutere verwijzing naar het tijdstip vanaf wanneer de betrokken richtlijn toepassing dient te vinden in het interne recht.¹² Het mag worden betwijfeld of zo een verantwoording mogelijk is voor het geheel van de ontworpen bepalingen.

¹⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4.

¹¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1. Vgl. GwH 13 juni 2013, nr. 87/2013, B.7.

¹² Zie dienaangaande ook T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE en J. VAN NIEUWENHOVE, “Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2019-2020)”, TVW 2021, nr. 2, 152.

In de mate de retroactiviteit van sommige van de ontworpen wetsbepalingen er zou op neerkomen dat met terugwerkende kracht bijkomende verplichtingen worden opgelegd waarvan de niet-naleving aanleiding geeft tot het opleggen van een strafsanctie, in internationaalrechtelijke zin, of tot een verzwarende van het bestraffend potentieel van een dergelijke sanctie,¹³ is zij onverenigbaar met het algemene beginsel van de niet-retroactiviteit van de nieuwe of zwaardere strafwet,¹⁴ en kan zij in geen geval doorgang vinden.¹⁵

In de mate waarin de terugwerkende kracht wel voor verantwoording vatbaar is, verdient het aanbeveling die verantwoording in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikelen 3 en 4

9. Artikel 3 van het voorontwerp bepaalt het toepassingsgebied van artikel 4, dat in de omzetting voorziet van artikel 8, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2020/1057.¹⁶ De toepasselijkheid ervan hangt onder meer af van de vraag of de activiteiten “onder de bevoegdheid vallen van” één van vijf uitdrukkelijk opgesomde paritaire comités. De Koning kan die lijst aanpassen na advies van de Nationale Arbeidsraad.

Het is evenwel niet meteen duidelijk of artikel 3 van het voorontwerp ingevolge de beperking van de regeling tot bepaalde paritaire comités een correcte omzetting van de richtlijn vormt.

Luidens artikel 1, lid 1, van de om te zetten richtlijn voorziet dat artikel “in specifieke regels met betrekking tot bepaalde aspecten van Richtlijn 96/71/EG betreffende de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en van Richtlijn 2014/67/EU betreffende administratieve voorschriften en controlemaatregelen voor de detachering van die bestuurders”.

Artikel 1, lid 2, van de richtlijn luidt als volgt:

“Deze specifieke regels zijn van toepassing op bestuurders die werken voor in een lidstaat gevestigde ondernemingen die de in artikel 1, lid 3, onder a), van Richtlijn 96/71/EG bedoelde transnationale maatregelen nemen.”

¹³ Zie inzonderheid de artikelen 17 en 29 t.e.m. 36 van het voorontwerp, waarbij onder meer nieuwe strafbaarstellingen worden ingevoegd en er tevens sprake is van een verzwarende van bestaande sancties.

¹⁴ Zie artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag van 16 december 1966 ‘inzake burgerrechten en politieke rechten’.

¹⁵ Zie adv.RvS 51.646/1/V van 16 augustus 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 20 juni 2013 ‘betreffende de in-, uit-, doorvoer en overbrenging van defensiegerelateerde producten, ander voor militair gebruik dienstig materiaal, ordehandhavingsmateriaal, civiele vuurwapens, onderdelen, toebehoren en munitie ervan’, *Parl.St.* Br.Parl. 2012-13, nr. A-368/1, 35-45 (opmerking 45).

¹⁶ Artikel 8, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2020/1057 luidt als volgt: “Werkgevers zijn ervoor verantwoordelijk dat hun bestuurders kennis nemen van hun rechten en plichten die voortvloeien uit deze richtlijn.”

De transnationale maatregelen bedoeld in artikel 1, lid 3, a), van richtlijn 96/71/EG zijn:

“een werknemer voor hun rekening en onder hun leiding op het grondgebied van een Lid-Staat ter beschikking stellen, in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in deze Lid-Staat werkzaam is, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat”.

Gevraagd op welke wijze wordt gewaarborgd dat alle bestuurders onder de toepassing van de ontwerpen regeling vallen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De richtlijn is gericht op de werkgevers die hun bestuurders tewerkstellen in de sector van het wegvervoer voor rekening van derden. Na consultatie van enerzijds onze collega's van de AD Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de Fod Werkgelegenheid en anderzijds de sociale partners in de Nationale Arbeidsraad werd ervoor geopteerd om in het wetsontwerp een opsomming van de relevante paritaire comités te voorzien. Alle werkgevers die actief zijn in de sector van het wegvervoer voor rekening van derden vallen onder één van de opgesomde Paritaire comités.”

Over de reden waarom geen algemene, abstracte formulering wordt gehanteerd, maar wordt verwezen naar limitatief opgesomde paritaire comités, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Om geen onduidelijkheid te creëren inzake het toepassingsgebied hebben wij gekozen voor een opsomming van de paritaire comités en dit na consultatie van de sociale partners.

De sociale partners hebben in deze de vraag gesteld om de verschillende betrokken paritaire comités uitdrukkelijk te vermelden in het toepassingsgebied om hieromtrent elke twijfel uit te sluiten.”

Overeenkomstig artikel 35 van de wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’ kan de Koning paritaire comités van werkgevers en werknemers oprichten en bepaalt Hij welke personen, welke bedrijfstak of onderneming en welk gebied tot het ressort van elk comité behoren.

Het ressort van een paritair comité wordt in de regel bepaald door de hoofdactiviteit van de betrokken onderneming, tenzij een ander criterium werd bepaald in het oprichtingsbesluit.¹⁷

Het is echter niet uitgesloten dat een werkgever die onder een ander paritair comité ressorteert dan diegene die opgesomd zijn in artikel 3 van het voorontwerp eveneens “transnationale maatregelen” neemt bedoeld in artikel 1, lid 2, van de om te zetten richtlijn, bijvoorbeeld door een of enkele bestuurders ter beschikking te stellen. Die omstandigheid zal er niet automatisch toe leiden dat de betrokkenen onder één van de opgesomde paritaire comités ressorteren.

¹⁷ Zie o.m. Cass. 8 juni 2015, S.14.0091.F.

Het komt de stellers van het voorontwerp, evenals de Koning op basis van de aan Hem in artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp verleende machtiging, dan ook toe zich ervan te vergewissen of aldus afdoende gewaarborgd wordt dat alle bestuurders onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen en de conformiteit met richtlijn (EU) 2020/1057 op dit punt te verzekeren.

10. Op te merken valt bovendien dat richtlijn (EU) 2020/1057 ook in een aantal vrijstellingen voorziet, zoals voor bilaterale vervoersactiviteit. Anders dan wat geldt voor de regeling van het toepassingsgebied in de overige bepalingen van het voorontwerp (zie in het bijzonder artikelen 6 en 7), regelen de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp geen vrijstellingen van het toepassingsgebied.

De gemachtigde verklaarde dat met de vermelding “overeenkomstig de richtlijn 2020/1057” in artikel 3 van het voorontwerp getracht wordt “het toepassingsgebied te verduidelijken”.

Indien die verwijzing bedoeld is om het toepassingsgebied af te bakenen, verdient het dan ook aanbeveling dat dit gebeurt aan de hand van uitdrukkelijke internrechtelijke bepalingen en niet de loutere verwijzing naar een richtlijn.¹⁸

Artikel 6

11. De opmerking onder randnummer 9 geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van de definitie in het ontworpen artikel 2, 5°, van de wet van 5 maart 2002, die op haar beurt verder doorwerkt in andere ontworpen wetsbepalingen.¹⁹

Artikel 7

12. De formulering van de Nederlandse tekst van de ontworpen bepalingen moet nauwkeuriger worden afgestemd op het begrip “Bilaterale vervoersactiviteit met betrekking tot goederenvervoer” zoals gedefinieerd in het ontworpen artikel 2, 6°, van die wet (artikel 6, 2°, van het voorontwerp).

Artikel 12

13. Ter wille van de toegankelijkheid van de ontworpen regeling verdient het aanbeveling om, in plaats van in het ontworpen artikel 7/1/2, § 1, derde lid, van de wet van 5 maart 2002 te verwijzen naar “de inlichtingen vermeld in artikel 6, § 1, eerste lid, a), van de Afdeling 2 van Deel A van de Bijlage 31 van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en

¹⁸ Zie dienaangaande ook reeds de algemene opmerking *sub* 6.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de artikelen 18, 20 en 29 van het voorontwerp.

Noord-Ierland, anderzijds”, deze verwijzing te vervangen door een weergave van de desbetreffende inlichtingen. Minstens verdient het aanbeveling om melding te maken van de officiële vindplaats van die bepaling.

Artikel 17

14. Het ontworpen artikel 9/1 van de wet van 5 maart 2002 bepaalt dat inbreuken op “de artikelen 7/1, 7/1/1, 7/1/2 en 7/2, § 1, van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek”. Dat geldt dus niet voor inbreuken op het ontworpen artikel 7/2, § 2, van die wet.

De vraag rijst of ook inbreuken op die laatstgenoemde paragraaf niet moeten worden gesanctioneerd, gelet op artikel 5, lid 2, van richtlijn (EU) 2020/1057.²⁰

In elk geval verdient het aanbeveling om de verwijzing naar artikel 7/2 in artikel 184/1 van het Sociaal Strafwetboek aan te passen, gelet op het feit dat het actueel geldende artikel 7/2 als gevolg van artikel 14 van het voorontwerp artikel 7/2, § 1, eerste lid, wordt.

Artikel 19

15. Met het oog op de rechtszekerheid is het aangewezen om in het ontworpen artikel 15ter, § 1, van de wet van 12 april 1965 meer specifiek te verwijzen naar het ontworpen artikel 2, 5°, van de wet van 5 maart 2002.²¹

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van de wijzigingen aan het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 (artikel 20 tot 24).²²

*

²⁰ Deze bepaling luidt als volgt:

“De lidstaten stellen regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen die zijn vastgesteld krachtens artikel 1 en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden toegepast.

De sancties moeten doeltreffend, evenredig, afschrikkend en niet-discriminatoir zijn.”

²¹ Weliswaar met het voorbehoud zoals geformuleerd *sub* 9 en 11.

²² Dit probleem rijst niet ten aanzien van het ontworpen artikel 36, tweede lid, van het Sociaal Strafwetboek (artikel 29 van het voorontwerp), aangezien die bepaling betrekking heeft op tewerkstelling “in het kader van activiteiten in de sector van het wegvervoer in de zin van die wet”.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 dans la demande d'avis comme suit :

« À ce sujet, l'urgence est tout d'abord motivée par le fait que le délai de transposition de la directive (UE) 2020/1057, transposée par l'avant-projet de loi soumis à votre avis, arrive à échéance le 2 février 2022. À cet égard et compte tenu de l'échéance imminente de pareil délai de transposition, il est nécessaire que l'Avis du Conseil d'État soit donc rendu dans les cinq jours ouvrables pour permettre à la procédure d'adoption de ce texte de se poursuivre le plus rapidement possible. En outre, et en tenant compte à cet égard du caractère extrêmement technique des règles prévues par la directive 2020/1057 et par cet avant-projet de loi la transposant, il est nécessaire que le secteur du transport routier international puisse savoir dans les plus brefs délais, sur base dudit projet de loi, d'une part, quelles sont les situations de transport international qui continueront à constituer un détachement au sens de 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) et celles qui ne constitueront plus un tel détachement et, d'autre part, quelles seront les formalités et exigences administratives spécifiques aux activités dans le domaine du transport routier international et qui seront d'application en cas de détachement de conducteurs en Belgique (parmi lesquelles, entre autres, des déclarations de détachement spécifiques) ou à partir de la Belgique ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement 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'.

À cet effet, l'avant-projet contient tout d'abord des dispositions relatives aux informations pour les conducteurs détachés à partir de la Belgique dans le cadre d'activités exercées dans le secteur du transport routier (articles 3 et 4 de l'avant-projet).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Il modifie ensuite 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’ (articles 5 à 17), la loi du 12 avril 1965 ‘concernant la protection de la rémunération des travailleurs’ (articles 18 et 19), l’arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 ‘relatif à la tenue des documents sociaux’ (articles 20 à 24), la loi du 24 juillet 1987 ‘sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d’utilisateurs’ (articles 25 à 27) et la loi du 12 août 2000 ‘portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses’ (article 28), notamment en vue d’adapter le champ d’application des règles de détachement et des exigences administratives et mesures de contrôle.

Enfin, l’avant-projet apporte également un certain nombre de modifications au Code pénal social (articles 29 à 36).

Les dispositions légales entrent en vigueur le 2 février 2022 (article 37), à savoir la date limite de transposition de la directive précitée ².

FORMALITÉS

4. L’avant-projet de loi soumis pour avis contient des dispositions concernant le traitement de données à caractère personnel ³. Il ressort des pièces jointes à la demande d’avis et de la déclaration du délégué que l’avant-projet a été soumis pour avis à l’Autorité de protection des données, mais que cet avis n’a pas encore été donné.

Si l’avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d’État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l’article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Selon son article 2, l’avant-projet « transpose partiellement » la directive (UE) 2020/1057.

² Article 9 de la directive (UE) n° 2020/1057.

³ Voir notamment l’article 12 de l’avant-projet relatif aux informations que la déclaration de détachement doit contenir, dont les coordonnées d’un gestionnaire de transport ou d’une autre personne de contact, ainsi que les nom et prénom, l’adresse du lieu de résidence et le numéro du permis de conduire du conducteur.

⁴ À savoir d’autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

Il a été transmis à la section de législation un tableau de concordance faisant mention des dispositions de la directive et des articles ou parties d'articles correspondants que l'avant-projet contient en vue de transposer partiellement lesdites dispositions de la directive dans le droit interne. Il est recommandé d'incorporer le tableau de concordance concerné dans les documents parlementaires. Ainsi, non seulement l'assemblée législative qui examine le projet, mais aussi tous ceux à qui la réglementation est adressée, pourront en faire usage utilement ⁵.

Le tableau de concordance mentionne que pour certaines parties de la directive, la « [t]ransposition [a lieu] via circulaire administrative ». À ce sujet, le délégué a donné les précisions suivantes :

« Une note d'instructions est en cours de rédaction au sein du service de contrôle du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale la Direction générale Contrôle des Lois sociales, dont les inspecteurs sociaux seront en principe désignés par arrêté royal pour le contrôle des dispositions introduites par le projet de loi. Cette note informera lesdits inspecteurs sociaux au sujet de la manière d'appliquer et d'interpréter les dispositions ainsi transposées par circulaire ».

À cet égard, il faut observer que selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, la transposition d'une directive requiert des dispositions législatives ou réglementaires car seules celles-ci assurent une sécurité juridique suffisante. Une directive ne peut donc pas être transposée par de simples mesures de nature administrative telles que des circulaires ou une ligne directrice ⁶. Les auteurs de l'avant-projet doivent s'assurer que cette condition est remplie. Eu égard au délai limité qui lui a été imparti pour donner son avis, le Conseil d'État, section de législation, se doit dès lors de formuler une réserve sur ce point.

6. Diverses dispositions en projet contiennent par ailleurs une simple référence à des dispositions de la directive.

En principe, le Conseil d'État déconseille de procéder à une telle transposition de dispositions de directives par référence à celles-ci, dès lors qu'elle ne garantit pas la transposition effective de ces dispositions en droit interne ⁷. En effet, la Cour de justice estime que la transposition en droit interne doit effectivement être assurée d'une façon suffisamment claire et précise ⁸. La technique de la transposition par référence est en tout cas inadmissible lorsque les dispositions de directives auxquelles il est fait référence sont facultatives ou laissent une marge d'appréciation aux États membres.

⁵ Voir à ce propos *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 193, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁶ Voir les *Principes de technique législative*, n° 189, mentionnés dans la note 5 ; C.J.U.E., 30 juin 2016, *Commission c. Pologne*, C-648/13, ECLI:EU:C:2016:490, points 78-79.

⁷ Voir les *Principes de technique législative*, n° 183, mentionnés dans la note 5.

⁸ C.J.U.E., 20 mars 1997, C-96/95, *Commission c. Allemagne*, ECLI:EU:C:1997:165, points 35-41 ; J. VAN NIEUWENHOVE, « Omzetting van richtlijnen door verwijzing », TVW 2021, liv. 2, pp. 154-156.

Ainsi, la définition de « transport combiné » figurant à l'article 2, 7°, en projet, de la loi du 5 mars 2002 (article 6 de l'avant-projet) contient essentiellement une référence à une directive. Dans un souci d'accessibilité de la réglementation en projet, il est recommandé de remplacer la référence à la définition de la directive par une référence à la règle de droit interne qui a transposé cette disposition de directive, ou de la reproduire dans la disposition en projet proprement dite.

La même observation vaut pour l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, en projet, de la loi du 5 mars 2002 (article 10 de l'avant-projet) et l'article 7/1/1, § 2, alinéa 1^{er}, deuxième tiret, en projet, de la loi du 5 mars 2002 (article 11 de l'avant-projet) qui contiennent une simple référence « [au(x)] document(s) au sens de l'article 5 de la directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne ».

L'article 7/1/2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de la loi du 5 mars 2002 (article 12 de l'avant-projet), qui ne comporte qu'une référence aux informations énoncées à l'article 1^{er}, § 11, alinéa 1^{er}, a), de la directive (UE) 2020/1057, doit également être adapté en ce sens.

7. Diverses dispositions en projet font référence à (des fonctionnaires désignés par le Roi d') un service public fédéral spécifique⁹.

Selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient au Roi de régler l'organisation et le fonctionnement des services administratifs. Le législateur ne peut déroger à ce principe que pour une raison impérieuse, lorsqu'une norme supérieure l'y oblige ou lorsque cette intervention est motivée par la préservation des droits du citoyen.

En principe, les organes chargés de l'exécution des dispositions légales doivent être désignés d'une manière générique. Une autre solution consiste à charger le Roi de désigner chaque fois l'organe concerné.

L'avant-projet devra être adapté sur ce point. En ce qui concerne la référence aux fonctionnaires, il peut plus particulièrement suffire de viser les « fonctionnaires (...) désignés par le Roi ».

8. L'article 37 de l'avant-projet prévoit que la loi à adopter entre en vigueur le 2 février 2022. Compte tenu de la date à laquelle la demande d'avis présentement à l'examen a été introduite, il peut être admis que la loi ne pourra pas être adoptée et publiée avant cette date.

À la question de savoir si la date d'entrée en vigueur prévue sera ou non adaptée, le délégué a déclaré que l'entrée en vigueur le 2 février 2022 est maintenue.

Dans ce cas, un effet rétroactif sera conféré à la loi.

⁹ Voir par exemple les articles 11 et 12 de l'avant-projet.

Invité à justifier la rétroactivité, le délégué a en outre déclaré :

« De uiterlijke omzettingsdatum van de Richtlijn 2020/1057 is vastgelegd op 2 februari 2022. Alles moet in het werk gesteld worden om te vermijden dat België in gebreke gesteld zou worden wegens niet tijdig omzetten van de richtlijn ».

Il s'impose de relever à cet égard que si les États membres sont certes tenus de se conformer à une directive de l'Union européenne dans les délais, cela ne peut se faire en violation du principe de sécurité juridique et des conditions d'admissibilité de la rétroactivité.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ¹⁰. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ¹¹.

Pour justifier la rétroactivité prévue dans l'avant-projet de loi, on ne pourrait dès lors se limiter à faire simplement référence au moment à partir duquel la directive concernée doit être appliquée en droit interne ¹². Il est permis de douter qu'une telle justification soit possible pour l'ensemble des dispositions en projet.

Dans la mesure où elle reviendrait à imposer rétroactivement de nouvelles obligations dont le non-respect entraînerait une sanction pénale au sens du droit international ou un alourdissement du potentiel répressif d'une telle sanction ¹³, la rétroactivité de certaines des dispositions légales en projet serait incompatible avec le principe général de non-rétroactivité de la loi pénale nouvelle ou plus lourde ¹⁴, et ne pourrait en aucun cas être maintenue ¹⁵.

¹⁰ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4.

¹¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir notamment : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1. Comparer avec C.C., 13 juin 2013, n° 87/2013, B.7.

¹² Voir également à ce sujet T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, D. VAN EECKHOUTTE, F. VANNESTE et J. VAN NIEUWENHOVE, « Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2019-2020) », TVW 2021, n° 2, p. 152.

¹³ Voir notamment les articles 17 et 29 à 36 de l'avant-projet, qui insèrent notamment de nouvelles incriminations et font également état d'une aggravation de sanctions existantes.

¹⁴ Voir l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international du 16 décembre 1966 'relatif aux droits civils et politiques'.

¹⁵ Voir l'avis C.E. 51.646/1/V du 16 août 2012 sur un avant-projet de loi devenu l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel devant servir à un usage militaire, de matériel lié au maintien de l'ordre, d'armes à feu à usage civil, de leurs pièces, accessoires et munitions', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-368/1, pp. 35-45 (observation 45).

Dans la mesure où l'effet rétroactif peut effectivement être justifié, il est recommandé de fournir cette justification dans l'exposé des motifs.

Articles 3 et 4

9. L'article 3 de l'avant-projet détermine le champ d'application de l'article 4, qui transpose l'article 8, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2020/1057¹⁶. Son applicabilité dépend notamment de la question de savoir si les activités « rel[èvent] de la compétence » de l'une des cinq commissions paritaires expressément énumérées. Le Roi peut modifier cette liste après avis du Conseil national du travail.

Toutefois, on n'aperçoit pas d'emblée si l'article 3 de l'avant-projet transpose correctement la directive, compte tenu de la limitation de la réglementation à certaines commissions paritaires.

Selon l'article premier, paragraphe 1, de la directive à transposer, cet article instaure « des règles spécifiques en ce qui concerne certains aspects de la directive 96/71/CE relatifs au détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et certains aspects de la directive 2014/67/UE relatifs aux exigences administratives et aux mesures de contrôle quant au détachement de ces conducteurs ».

L'article premier, paragraphe 2, de la directive s'énonce comme suit :

« Ces règles spécifiques s'appliquent aux conducteurs employés par des entreprises établies dans un État membre prenant la mesure transnationale visée à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point a), de la directive 96/71/CE ».

La mesure transnationale visée à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point a), de la directive 96/71/CE est la suivante :

« détacher un travailleur, pour leur compte et sous leur direction, sur le territoire d'un État membre, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services opérant dans cet État membre, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement ».

Interrogé sur la manière de garantir que tous les conducteurs relèvent de l'application de la réglementation en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De richtlijn is gericht op de werkgevers die hun bestuurders tewerkstellen in de sector van het wegvervoer voor rekening van derden. Na consultatie van enerzijds onze collega's van de AD Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de Fod Werkgelegenheid en anderzijds de sociale partners in de Nationale Arbeidsraad werd ervoor geopteerd om in het wetsontwerp een opsomming van de relevante paritaire comités te voorzien. Alle werkgevers die actief zijn in de sector van het wegvervoer voor rekening van derden vallen onder één van de opgesomde Paritaire comités ».

¹⁶ L'article 8, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2020/1057 s'énonce comme suit : « Les employeurs sont chargés de veiller à ce que leurs conducteurs acquièrent des connaissances sur leurs droits et obligations résultant de la présente directive ».

Interrogé sur le motif pour lequel il n'est pas recouru à une formulation générale et abstraite, mais il est fait référence à des commissions paritaires limitativement énumérées, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Om geen onduidelijkheid te creëren inzake het toepassingsgebied hebben wij gekozen voor een opsomming van de paritaire comités en dit na consultatie van de sociale partners.

De sociale partners hebben in deze de vraag gesteld om de verschillende betrokken paritaire comités uitdrukkelijk te vermelden in het toepassingsgebied om hieromtrent elke twijfel uit te sluiten ».

Conformément à l'article 35 de la loi du 5 décembre 1968 'sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires', le Roi peut instituer des commissions paritaires d'employeurs et de travailleurs et il détermine les personnes, la branche d'activité ou les entreprises et le cadre territorial qui sont du ressort de chaque commission.

Le ressort d'une commission paritaire est, en règle, déterminé par l'activité principale de l'entreprise concernée, sauf si un autre critère est fixé par l'arrêté qui l'institue ¹⁷.

Toutefois, il n'est pas exclu qu'un employeur ressortissant à une commission paritaire autre que celles énumérées à l'article 3 de l'avant-projet prenne également une « mesure transnationale » au sens de l'article premier, paragraphe 2, de la directive à transposer, par exemple en mettant à disposition un ou plusieurs conducteurs. Cette circonstance n'entraînera pas automatiquement l'appartenance des personnes concernées à l'une des commissions paritaires énumérées.

Il revient donc aux auteurs de l'avant-projet, ainsi qu'au Roi sur la base de l'habilitation qui lui est conférée à l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet, de s'assurer qu'il est ainsi suffisamment garanti que tous les conducteurs relèvent du champ d'application de la réglementation en projet et de garantir sur ce point sa conformité avec la directive (UE) 2020/1057.

10. Notons en outre que la directive (UE) 2020/1057 instaure également un certain nombre d'exemptions, comme pour une opération de transport bilatérale. Contrairement à ce que prévoient les autres dispositions de l'avant-projet en ce qui concerne la délimitation du champ d'application (voir en particulier les articles 6 et 7), les articles 3 et 4 de l'avant-projet ne prévoient pas d'exemptions pour le champ d'application.

Le délégué a déclaré que la mention « conformément à la directive 2020/1057 », à l'article 3 de l'avant-projet, tend à clarifier le champ d'application.

Si cette mention a pour vocation de délimiter le champ d'application, il est dès lors recommandé de le faire à l'aide de dispositions expresses de droit interne et non pas par une simple référence à une directive ¹⁸.

¹⁷ Voir notamment Cass., 8 juin 2015, S.14.0091.F.

¹⁸ Voir également à cet égard l'observation générale déjà formulée au point 6.

Article 6

11. L'observation formulée au point 9 vaut par analogie à l'égard de la définition à l'article 2, 5°, en projet, de la loi du 5 mars 2002, qui se répercute à son tour dans d'autres dispositions légales en projet ¹⁹.

Article 7

12. La formulation du texte néerlandais des dispositions en projet doit être mieux alignée sur la notion d'« Opération de transport bilatérale de marchandises », définie à l'article 2, 6°, en projet, de cette loi (article 6, 2°, de l'avant-projet).

Article 12

13. Dans un souci d'accessibilité de la réglementation en projet, il est recommandé, au lieu de viser, à l'article 7/1/2, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de la loi du 5 mars 2012, « les informations énoncées à l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), de la Section 2 de la Partie A de l'Annexe 31 de l'Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord, d'autre part », de remplacer cette référence par une reproduction des informations concernées. Il est à tout le moins recommandé de faire mention de la source officielle de cette disposition.

Article 17

14. L'article 9/1, en projet, de la loi du 5 mars 2002 dispose que les infractions aux « articles 7/1, 7/1/1, 7/1/2 et 7/2, § 1^{er}, de la présente loi et à leurs arrêtés d'exécution sont recherchées, constatées et sanctionnées conformément au Code pénal social ». Cette disposition ne s'applique donc pas aux infractions à l'article 7/2, § 2, en projet, de cette loi.

La question se pose de savoir si les infractions au dernier paragraphe cité ne doivent pas, elles aussi, être sanctionnées, au regard de l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2020/1057 ²⁰.

Il est en tout cas recommandé d'adapter la référence à l'article 7/2 dans l'article 184/1 du Code pénal social, dès lors que l'article 7/2, actuellement en vigueur, devient l'article 7/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, par l'effet de l'article 14 de l'avant-projet.

¹⁹ Voir par exemple les articles 18, 20, et 29 de l'avant-projet.

²⁰ Cette disposition s'énonce comme suit :

« Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales adoptées en vertu de l'article 1^{er} et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions.

Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires ».

Article 19

15. Dans un souci de sécurité juridique, il est indiqué, à l'article 15^{ter}, § 1^{er}, en projet, de la loi du 12 avril 1965, de viser plus spécifiquement l'article 2, 5°, en projet, de la loi du 5 mars 2002 ²¹.

Cette observation vaut par analogie à l'égard des modifications apportées à l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 (articles 20 à 24) ²².

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²¹ Certes, avec la réserve formulée aux points 9 et 11.

²² Ce problème ne se pose pas à l'égard de l'article 36, alinéa 2, en projet, du Code pénal social (article 29 de l'avant-projet), dès lors que cette disposition concerne l'emploi « dans le cadre d'activités dans le domaine du transport routier au sens de cette même loi ».