

A V I S N° 1.795

Séance du mardi 7 février 2012

Avant-projet de loi-programme – Titres « Emploi » et « Lutte contre la fraude »

x x x

2.537-1

A V I S N° 1.795

Objet : Avant-projet de loi-programme – Titres « Emploi » et « Lutte contre la fraude »

Par lettre du 25 janvier 2012, madame De Coninck, ministre de l'Emploi, a demandé d'urgence l'avis du Conseil sur un certain nombre de sujets figurant dans deux titres (« Emploi » et « Lutte contre la fraude ») de l'avant-projet de loi-programme qui a été approuvé par le Conseil des ministres le 24 janvier 2012 et qui sera soumis en deuxième lecture à ce même Conseil des ministres le 10 février 2012.

La plupart des dispositions soumises à l'avis du Conseil s'appuient sur l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011. La ministre demande au Conseil de tenir compte, dans ses réflexions, du cadre budgétaire et des objectifs visés par ces mesures.

L'avis du Conseil est demandé d'ici le 7 février 2012.

Le 27 janvier 2012, le Conseil a reçu une deuxième lettre de la ministre, dans laquelle cette date est confirmée.

Cette lettre énumère aussi plus complètement les sujets qui figurent dans le titre « Lutte contre la fraude » de l'avant-projet de loi-programme et qui sont soumis pour avis au Conseil.

Les dispositions du titre « Emploi » portant sur les sujets suivants sont soumises pour avis au Conseil :

- le plan pour l'emploi des travailleurs âgés ;
- la pyramide des âges en cas de licenciement collectif ;
- la cotisation pour non-respect des efforts en matière de formation ;
- le congé-éducation payé ;
- les vacances supplémentaires en cas de début ou de reprise d'activité ;
- les prépensions à mi-temps et le chômage avec complément d'entreprise.

Les dispositions du titre « Lutte contre la fraude » portant sur les sujets suivants sont soumises pour avis au Conseil :

- les attestations et publicités de créances ;
- la responsabilité solidaire en matière de cotisations sociales ;
- la responsabilité solidaire salariale ;
- la lutte contre le non-respect des obligations prévues pour le travail à temps partiel ;
- le recouvrement des dettes des sociétés titres-services ;
- la réglementation de certains aspects de l'échange électronique d'informations entre les acteurs de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale ;

- le contrôle sur l'abus des adresses fictives par les assurés sociaux.

Par ailleurs, le Conseil a décidé de se prononcer d'initiative sur le chapitre relatif à la prescription des dettes sociales.

L'examen de cette problématique a été confié à un groupe de travail.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil a émis, le 7 février 2012, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Par lettre du 25 janvier 2012, madame De Coninck, ministre de l'Emploi, a demandé d'urgence l'avis du Conseil sur un certain nombre de sujets figurant dans deux titres (« Emploi » et « Lutte contre la fraude ») de l'avant-projet de loi-programme qui a été approuvé par le Conseil des ministres le 24 janvier 2012 et qui sera soumis en deuxième lecture à ce même Conseil des ministres le 10 février 2012.

Au cours de ses travaux, le Conseil a obtenu des explications de représentants des cellules stratégiques de la ministre de l'Emploi et du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude.

La plupart des dispositions soumises à l'avis du Conseil s'appuient sur l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011. La ministre demande au Conseil de tenir compte, dans ses réflexions, du cadre budgétaire et des objectifs visés par ces mesures.

L'avis du Conseil est demandé pour le 7 février 2012.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Considérations générales

Avant d'aborder les dispositions proprement dites de l'avant-projet de loi-programme, le Conseil souhaite souligner que le présent avis ne porte pas préjudice aux positions adoptées par les organisations de travailleurs et d'employeurs représentées en son sein sur d'autres points de l'accord de Gouvernement, qui font encore l'objet d'une concertation plus poussée. Le présent avis ne peut par conséquent pas être considéré comme une préfiguration de cette discussion.

Le Conseil s'engage toutefois à collaborer loyalement à l'exécution des points de l'accord de Gouvernement qui sont réglés dans ledit avant-projet de loi-programme et sur lesquels il émet le présent avis.

Vu le bref délai dont il a disposé pour émettre l'avis et compte tenu de la complexité technique de certaines matières, le Conseil souhaite enfin être étroitement associé à la suite de l'exécution des dispositions contenues dans l'avant-projet de loi-programme soumis pour avis, et ce, tant pour des raisons de contenu que pour des raisons d'efficacité. Dans ce sens, il demande au Gouvernement que tout arrêté d'exécution pris dans le cadre dudit avant-projet de loi-programme lui soit soumis au préalable pour avis.

B. Considérations spécifiques

1. Titre « Emploi » de l'avant-projet de loi-programme

a. Plan pour l'emploi des travailleurs âgés

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil relève qu'en exécution de l'accord Gouvernemental, le chapitre 1 du Titre "Emploi" de l'avant-projet de loi-programme vise à introduire une obligation, pour les entreprises, d'établir chaque année un plan pour l'emploi qui contiendra les mesures qui seront prises, au cours de l'année civile, en faveur du maintien ou de l'accroissement du nombre de travailleurs âgés de 45 ans et plus.

Il est prévu que le plan soit présenté, au conseil d'entreprise, au plus tard le 31 mars de chaque année. En cas d'absence de ce dernier, un système de cascade est précisé afin de déterminer à qui le plan doit être soumis. Une procédure est également établie afin de pouvoir rendre un avis, et ce dans les différents cas de figure.

Le Conseil observe que ce dispositif contient une énumération exemplative et non exhaustive de mesures possibles.

Par ailleurs, aux termes de l'exposé des motifs, un modèle de plan doit être élaboré par le SPF ETCS et mis à la disposition des entreprises.

Enfin, le Conseil constate que cette obligation n'est pas applicable aux employeurs qui n'occupent pas plus de vingt travailleurs. De plus, il est prévu que le Roi peut prévoir des dérogations pour les employeurs qui occupent de 20 à moins de 50 travailleurs.

2) Position du Conseil

Le Conseil constate que l'introduction de cette obligation d'établir un plan d'emploi vise à conscientiser les entreprises quant à la valeur des travailleurs âgés ainsi qu'en ce qui concerne l'intérêt économique que représente un personnel diversifié quant à l'âge.

Le Conseil souscrit pleinement aux objectifs qui sous-tendent l'introduction de cette mesure et qui visent à introduire une dynamique au sein de l'entreprise. Il estime en effet qu'il est indispensable de maintenir les travailleurs âgés dans l'emploi, compte tenu de leurs indéniables qualités. Le Conseil considère dès lors qu'il est pertinent d'adopter des mesures tels qu'énumérées au troisième alinéa de l'article X du chapitre I du titre "Emploi" de l'avant-projet de loi-programme (liste exemplative et non exhaustive) comprenant également les systèmes de reconnaissance des compétences acquises.

Cependant, il s'interroge quant à la faisabilité de la méthode décrite dans l'avant-projet de loi-programme.

Le Conseil constate tout d'abord qu'afin d'inciter les entreprises à lancer le premier plan d'emploi en 2012, le délai pour la soumission du plan au conseil d'entreprise, qui échoit en principe au 31 mars, est reporté, pour l'année 2012, au 30 juin. Il estime que, notwithstanding ce report, ce délai n'est pas réaliste, notamment compte tenu de la tenue prochaine des élections sociales et du renouvellement des conseils d'entreprise, des comités pour la prévention et la protection au travail et des délégations syndicales.

Par ailleurs, dans un souci de simplicité, de faisabilité et d'effectivité, le Conseil considère qu'il n'est pas souhaitable de créer, parallèlement aux instruments et procédures de concertation existants, un nouveau dispositif.

Il estime ainsi que les objectifs poursuivis par cette mesure devraient pouvoir être réalisés en valorisant les instruments existants, à savoir notamment la convention collective de travail n° 9 et la législation relative au bien-être et les organes de concertation existants tant en ce qui concerne les politiques d'emploi (conseil d'entreprise, délégation syndicale) que les politiques de bien-être (comité pour la prévention et la protection au travail, délégation syndicale).

Le Conseil se propose dès lors d'élaborer un mécanisme qui s'inscrirait dans les instruments et organes susvisés. Il demande par conséquent que la loi habilite les partenaires sociaux à élaborer, d'ici le 30 juin 2012, une alternative aux dispositions de l'avant-projet de loi-programme et que la date d'entrée en vigueur dudit mécanisme soit prévue par arrêté royal. De plus, les secteurs devraient pouvoir prendre l'initiative de valoriser/affiner ce mécanisme.

En ce qui concerne les données statistiques, le Conseil se réfère à l'accord de Gouvernement qui prévoit notamment, pour les travailleurs âgés, que, dès 2012, le bilan social fera apparaître une ventilation des données en fonction de l'âge des travailleurs. Il estime qu'il n'y a pas de clarté sur les intentions du Gouvernement en la matière et rappelle qu'il y a lieu de tenir compte du principe qui sous-tend le bilan social à savoir, qu'il importe de demander une seule fois les données aux entreprises et de réutiliser les données déjà présentes dans les banques de données existantes. Le Conseil se prononcera également sur cette matière pour le 30 juin 2012.

Enfin, le Conseil considère que les autorités publiques doivent également être conscientisées par la problématique et adopter également en parallèle des mesures concrètes en leur sein, en y associant les organes de concertation propres à chaque niveau du secteur public.

b. Pyramide des âges en cas de licenciement collectif

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil constate que, conformément à l'accord de Gouvernement, le chapitre 2 de l'avant-projet de loi-programme intègre un certain nombre de dispositions dans la législation afin que les entreprises qui procèdent à un licenciement collectif respectent la pyramide des âges de l'entreprise lors de ces licenciements.

À cette fin, les travailleurs sont répartis en trois groupes d'âge (moins de 30 ans, de 30 à moins de 50 ans et 50 ans et plus). Le nombre de licenciements dans le cadre du licenciement collectif doit être réparti proportionnellement sur ces groupes d'âge (article X+1, § 1^{er}).

L'exposé des motifs rappelle que, jusqu'à présent, l'employeur est entièrement libre dans le choix des travailleurs dont le contrat de travail est résilié dans le cadre du licenciement collectif. Selon l'exposé des motifs, ceci peut amener à ce que soient licenciés, principalement, les travailleurs âgés plus onéreux. C'est cette discrimination indirecte et indésirable qui est combattue par l'introduction d'un principe de « conformation ».

Le principe de « conformation » est toutefois modéré de différentes manières :

- si les licenciements touchent uniquement une ou plusieurs divisions ou un ou plusieurs segments d'activités, le nombre de licenciements doit seulement respecter le principe de conformation pour ce qui concerne ces divisions ou ces segments d'activités ;
- par groupe d'âge, une dérogation est acceptée à concurrence de 10 % d'une répartition stricte du nombre de licenciements sur les groupes d'âge (le Roi peut l'affiner davantage en fonction de la taille de l'entreprise par un arrêté délibéré en Conseil des ministres) ;
- les travailleurs occupés dans une fonction-clé au sein de l'entreprise peuvent être exclus de la mesure.

L'employeur qui licencie sans respecter la « conformation » sera tenu de rembourser la réduction structurelle des cotisations patronales de sécurité sociale dont il bénéficiait par le passé pour les travailleurs licenciés de 50 ans ou plus.

Un arrêté royal doit encore fixer les modalités détaillées et la procédure à suivre pour l'application de la mesure. Il s'agit notamment du mode de calcul concret du nombre de travailleurs occupés par l'entreprise répartis par groupe d'âge, du nombre de travailleurs licenciés répartis par groupe d'âge, de la définition des notions de division et de segment d'activité, des preuves à fournir par l'employeur et de la désignation du service compétent pour contrôler le respect de la pyramide des âges lors du licenciement collectif.

La date d'entrée en vigueur doit également être fixée par arrêté royal.

2) Position du Conseil

Le Conseil peut souscrire à l'objectif de la mesure décrite ci-avant. Il faut éviter que, lors d'un licenciement collectif, les travailleurs licenciés soient sélectionnés sur la base de leur âge.

Il remarque que les dispositions de l'avant-projet de loi-programme s'inspirent du principe de « conformation » qui est appliqué aux Pays-Bas en cas de licenciement collectif (les articles 4:1 à 4:5 de l'Arrêté relatif aux licenciements (« Ontslagbesluit »), en particulier l'article 4:2).

Indépendamment du fait que le principe y est intégré dans un autre cadre réglementaire et qu'il n'est pas non plus développé de la même manière que ce qui est prévu dans l'avant-projet de loi-programme, il convient aussi de souligner que les points de départ du droit du licenciement néerlandais sont fondamentalement différents.

Pour le Conseil, il est par conséquent évident que la mesure prévue par l'avant-projet de loi-programme n'est pas intégrable dans la réglementation belge en matière de licenciement collectif. L'introduction d'un principe de « conformation » en cas de licenciement collectif en Belgique aurait un tout autre impact sur les procédures de licenciement collectif dans ce pays. Plus particulièrement, le Conseil est d'avis qu'une situation d'insécurité juridique verrait le jour si des travailleurs individuels pouvaient contester individuellement leur licenciement sur la base d'un principe de « conformation » de ce type, ce qui remettrait en cause le plan social négocié. Cela risque d'hypothéquer sérieusement la possibilité d'une concertation sociale après l'annonce de l'intention de procéder à un licenciement collectif ainsi que la sécurité juridique du déroulement d'un licenciement collectif.

Parallèlement à cette préoccupation liée à l'insécurité juridique que crée la proposition, le Conseil s'interroge également sur son applicabilité dans la pratique. Des questions d'interprétation se posent en ce qui concerne non seulement l'application du principe de « conformation » lui-même, à savoir la « répartition proportionnelle » du nombre de licenciements, mais aussi la manière dont ce principe est modéré, par exemple la dérogation à concurrence de 10 % de la répartition proportionnelle par groupe d'âge et l'exception pour les « fonctions-clés ». De plus, le Conseil s'interroge sur l'impact que l'application d'un principe de « conformation » pourrait avoir, sur le terrain, sur les différents groupes d'âge.

Vu ces préoccupations, le Conseil est d'avis qu'il faut réaliser différemment l'objectif louable de la mesure décrite ci-avant.

Le Conseil estime que cette mesure alternative doit veiller à ce que toutes les parties qui sont impliquées dans les négociations dans le cadre d'un licenciement collectif soient amenées à ne pas utiliser le critère de l'âge pour choisir les travailleurs qui seront licenciés. Cette mesure doit donc agir préventivement, afin que le plan social négocié ne soit pas remis en cause ex post de ce fait. Cette mesure doit ainsi garantir la sécurité juridique pour toutes les parties concernées.

Lors de l'élaboration de cette alternative, il faudra tenir compte d'un certain nombre de dispositions qui sont déjà prévues en droit belge afin de lutter contre une différence de traitement (interdite) entre les travailleurs en cas de licenciement.

On peut penser dans ce cadre :

- à la législation anti-discrimination et à la CCT n° 95 du 10 octobre 2008 concernant l'égalité de traitement durant toutes les phases de la relation de travail ;
- à l'article 61, § 4 de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises et à l'article 12 de la CCT n° 102 du 5 octobre 2011 qui dispose que l'absence de différenciation interdite en raison de l'activité exercée en tant que représentant des travailleurs, lors du choix des travailleurs qui seront repris en cas de transfert d'entreprise sous autorité de justice dans le cadre de la loi du 31 janvier 2009, est présumée établie si la proportion existante entre les travailleurs et leurs représentants dans les organes de l'entreprise reste respectée (présomption) ; la même logique pourrait être appliquée à la différenciation interdite sur la base de l'âge ;
- à l'article 15, e) de la loi du 20 septembre 1948 et à l'article 12 de la CCT n° 9 du 9 mars 1972, qui confèrent un droit de décision au conseil d'entreprise pour déterminer les critères généraux à suivre en cas de licenciement et d'embauche de travailleurs.

Le Conseil est en outre d'avis qu'il faut intégrer une mesure alternative dans l'ensemble de la réglementation qui existe déjà en matière de licenciement collectif, par exemple la CCT n° 10 du 8 mai 1973, la CCT n° 24 du 2 octobre 1975, l'arrêté royal du 24 mai 1976, la loi Renault du 13 février 1998 et l'arrêté royal du 9 mars 2006 relatif à la gestion active des restructurations (Pacte de solidarité entre les générations).

Le Conseil estime que c'est aux partenaires sociaux qu'il revient d'élaborer une alternative aux dispositions de l'avant-projet de loi-programme. Il demande par conséquent que la loi habilite les partenaires sociaux à élaborer, d'ici le 30 juin 2012, une alternative aux dispositions de l'avant-projet de loi-programme.

c. Cotisation pour non-respect de l'obligation de formation de 1,9 %

1) Descriptif de la mesure

L'avant-projet de loi se propose d'introduire une série de modifications au système actuel d'évaluation des efforts supplémentaires de formation, tel que prévu à l'article 30 de la loi du 23 décembre 2005 sur le pacte de solidarité entre les générations.

Ces propositions de modifications sont les suivantes :

- Montant de la cotisation complémentaire

Le montant de la cotisation complémentaire prévue à l'article 30, § 1^{er} de la loi du 23 décembre 2005 précitée est actuellement de 0,05 % de la masse salariale. L'avant-projet de loi propose de faire passer ce montant à 0,10 % en 2012 et à 0,15 % en 2013.

- Mécanisme de sanction

Le mécanisme actuellement prévu à l'article 30, § 2 de la loi du 23 décembre 2005 précitée est basé sur un contrôle formel. La cotisation complémentaire est en effet appliquée aux entreprises appartenant aux secteurs n'ayant pas conclu de CCT prévoyant des efforts supplémentaires conformes à la loi (augmentation annuelle de 0,10 % de l'effort de formation ou de 5 % du taux de participation). Les efforts réellement fournis ne sont pas pris en compte.

Les modifications proposées au système sont en substance les suivantes :

- * Appliquer la cotisation complémentaire non seulement dans les secteurs où une CCT conforme à la loi n'a pas été conclue mais également dans les secteurs où une telle CCT a bien été conclue, lorsque les efforts réellement fournis par le secteur n'atteignent pas les objectifs convenus dans la CCT. Les conditions et les modalités qui démontrent qu'on n'a pas atteint les objectifs de la CCT sont à déterminer par arrêté royal.

- * Permettre dans tous les cas (absence de CCT sectorielle ou non-réalisation des objectifs de la CCT) aux entreprises qui réalisent effectivement des efforts suffisants en matière de formation d'échapper à la cotisation complémentaire. Le caractère suffisant ou non de ces efforts par les entreprises au plan individuel est à déterminer par arrêté royal.

2) Position du Conseil

a) Considérations préalables

Le Conseil souscrit à la nécessité de réformer le mécanisme d'évaluation des efforts supplémentaires de formation tel qu'il est actuellement organisé.

L'ambition doit être de prévoir et d'implémenter un outil bien compris et admis par les employeurs et les travailleurs. Cela suppose que le nouveau système soit adapté à la réalité du terrain et qu'il prenne en compte les efforts de formation effectivement réalisés au sein des entreprises et/ou au niveau des secteurs.

Le Conseil s'inscrit également dans la ligne fixée dans la déclaration de politique générale, ligne selon laquelle la hauteur de la sanction devra être à l'avenir mieux mise en rapport avec l'objectif à atteindre.

Ceci étant dit, le Conseil souhaite faire certaines remarques qui ont trait d'une part, à la période transitoire qui, selon lui, doit être prévue pour les années 2011 et 2012 et d'autre part, qui ont trait aux modalités concrètes du nouveau système, à partir du 1^{er} janvier 2013.

b) Période transitoire

Le Conseil tient tout d'abord à exprimer son souci que les CCT actuellement en vigueur pour les années 2011 et 2012 soient préservées de toute interférence liée à l'introduction d'un nouveau dispositif légal. Il y va d'un souci de sécurité juridique et de respect du cadre légal et réglementaire ayant présidé à la conclusion des accords au niveau des secteurs.

Concernant l'application des sanctions, le Conseil demande que la sanction demeure inchangée pour l'évaluation des efforts réalisés en 2011 et 2012. En conséquence, il demande qu'au nouvel article 30, § 1^{er}, tel que proposé dans l'avant-projet de loi, les termes «de 0,05 % pour les années jusqu'à 2011, de 0,10 % pour l'année 2012 et » soient supprimés.

De manière générale, il demande que l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales soit reportée au 1^{er} janvier 2013. Ceci signifie que l'évaluation en 2012 des CCT en vigueur en 2011 de même que l'évaluation en 2013 des CCT en vigueur en 2012 seront réalisées en application de la législation actuellement en vigueur.

c) Modalités concrètes d'exécution de la loi à partir du 1^{er} janvier 2013

Le Conseil relève que l'avant-projet de loi laisse une latitude importante au Roi pour déterminer les modalités d'exécution de la loi.

Compte tenu de l'importance de ces mesures d'exécution et de la nécessité de prendre en compte les réalités du terrain, le Conseil demande à être consulté sur cet arrêté royal avant son adoption et que cette consultation soit inscrite dans la loi.

Il s'engage à formuler, d'ici au 30 juin 2012, des propositions concrètes visant :

- d'une part, à mettre en place un système d'évaluation des efforts de formation qui prenne en compte les efforts réellement fournis en ce compris les efforts délivrés via les initiatives sectorielles ;
- d'autre part, à élaborer un nouveau mécanisme renforcé de sanctions, plus incitatif et mieux corrélé aux objectifs fixés tout en tenant compte des efforts effectivement réalisés.

d. Congé-éducation payé

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil constate que le chapitre 7 du Titre "Emploi" de l'avant-projet de loi-programme concerne le congé-éducation payé. Il tend à donner exécution à la partie II, point 2.1.5, § 6 (Socio-économique - Augmenter la qualité de l'emploi) de l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, lequel prévoit qu'"en matière de congé-éducation payé, dans l'attente de la régionalisation, le nombre d'heures de formation sera augmenté afin de répondre aux pénuries de main-d'œuvre et afin de permettre aux travailleurs peu qualifiés de suivre une formation qui mène à l'obtention d'un premier diplôme ou certificat, dans le respect de la neutralité budgétaire".

Ce chapitre prévoit :

- l'augmentation du quota d'heures (de 100/120 à 180 heures) pour les métiers en pénurie, tels que définis par la réglementation du chômage, que la formation coïncide ou non avec les heures de travail et même si elle est suivie en combinaison avec d'autres formations ;
- l'augmentation du quota d'heures (de 100/120 heures à 180 heures) pour les formations qui mènent à l'obtention d'un premier certificat ou diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, que la formation coïncide ou non avec les heures de travail et même si elle est suivie en combinaison avec d'autres formations ;
- le financement alternatif du congé-éducation payé.

2) Position du Conseil

- a) Quant à la mesure visant l'augmentation du quota d'heures pour les formations qui mènent à l'obtention d'un premier certificat ou diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, le Conseil considère qu'il n'y a pas lieu de limiter l'accès des travailleurs peu qualifiés aux seules formations permettant d'atteindre un premier diplôme du secondaire supérieur ni de restreindre le congé-éducation payé aux seules formations menant à l'obtention d'un diplôme ou certificat.

Le Conseil souligne en effet l'importance de permettre également l'acquisition de connaissances de base au moyen du congé-éducation payé pour les travailleurs peu qualifiés en général et en particulier pour les travailleurs qui suivent encore sur le tard des formations.

Cela correspond aux objectifs concrets qui ont été adoptés dans le cadre de la stratégie européenne « Europe 2020 » en ce qui concerne la résorption des sorties sans qualification d'une part et l'augmentation du nombre d'adultes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur d'autre part. En conséquence, le Conseil propose d'utiliser la liste des formations suivante pour rencontrer ces deux objectifs :

- les formations dans l'enseignement secondaire ou de promotion sociale qui mènent, pour ce qui concerne la Communauté flamande, à un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, et, pour ce qui concerne la Communauté française, à un certificat de l'enseignement secondaire supérieur, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore de diplôme ou certificat de l'enseignement secondaire supérieur ;

- les formations de base (Communauté française) ou « opleidingen basiseducatie » (Communauté flamande), reconnues par la commission d'agrément, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore d'un diplôme ou certificat de l'enseignement secondaire supérieur ;
 - les formations dans l'enseignement supérieur qui mènent aux grades de bachelier ou master ou à un diplôme de l'enseignement supérieur de promotion sociale, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore de diplôme équivalent de l'enseignement supérieur ;
 - une formation organisée par un Institut supérieur d'éducation permanente et reconnue par la commission d'agrément, pour autant que le travailleur ne dispose pas encore de diplôme équivalent de l'enseignement supérieur.
- b) Quant au financement alternatif du congé-éducation payé, le Conseil constate avec satisfaction que l'avant-projet de loi-programme donne favorablement suite à son avis n° 1.776 du 13 juillet 2011 dans lequel il insiste pour que le financement alternatif nécessaire soit prévu pour 2012.

Plus globalement, le Conseil insiste pour le maintien intégral du mécanisme actuel de financement du congé-éducation payé, en ce compris les quatre budgets partiels, sur lequel il s'est prononcé ces dernières années dans divers avis (avis n° 1.608 du 24 avril 2007, avis n° 1.660 du 5 novembre 2008, avis n° 1.701 du 14 juillet 2009, avis n° 1.729 du 16 mars 2010 et avis n° 1.776 du 13 juillet 2011).

Ainsi, le Conseil souligne que, conformément au principe posé par l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008 et dans la législation, les autorités doivent continuer à contribuer autant au système du congé-éducation payé que les employeurs (règle des 50/50).

En outre, le Conseil insiste également pour que conformément à l'accord de Gouvernement, les augmentations de quotas d'heures soient budgétairement neutres. Ceci implique que ces dites augmentations ne peuvent mener à des majorations des cotisations patronales. Le Conseil examinera avec la plus grande vigilance l'évolution et les effets de ces augmentations sur le remboursement aux employeurs.

e. Vacances supplémentaires en cas de début ou de reprise d'activité

1) Descriptif de la mesure

Le chapitre 9 de l'avant-projet de loi-programme prévoit une base légale pour l'octroi d'une semaine de vacances supplémentaires par période de trois mois d'activité pendant l'année civile en cas de début ou de reprise d'activité, et ce, à partir de la dernière semaine de la période de trois mois concernée. Le pécule de vacances qui est octroyé dans ce cadre sera imputé sur le pécule de vacances qui ne correspond pas à la rémunération normale pour les jours de vacances.

2) Position du Conseil

Le Conseil constate que ce chapitre met en œuvre l'avis n° 1.791 qu'il a émis le 20 décembre 2011 à la suite de la mise en demeure notifiée le 16 octobre 2008 par la Commission européenne à l'État belge en vue de mettre en conformité la réglementation belge avec l'article 7 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Dans cet avis, le Conseil a indiqué, dans une première phase, les grandes lignes de la manière dont le régime des vacances annuelles peut être adapté pour tenir compte des critiques de la Commission européenne.

Par ailleurs, il rappelle qu'il s'est engagé, dans une deuxième phase, à élaborer lui-même, d'ici la mi-2012 au plus tard, les modalités concrètes d'exécution du nouveau régime, de sorte que les travailleurs puissent exercer dès 2012 leur droit sur la base du nouveau dispositif.

f. Prépension - Adaptation de la cotisation patronale spéciale sur les (pseudo-) prépensions

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil constate que le chapitre 10 de l'avant-projet de loi-programme dont saisine a pour objet de mettre à exécution deux points de l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011.

Il s'agit, d'une part, de mettre en place un cadre d'extinction pour le régime de la prépension à mi-temps à partir de 2012.

Il s'agit, d'autre part, d'augmenter les cotisations patronales en matière de (pseudo-)prépensions en tenant compte de l'âge du prépensionné. Cette augmentation du coût à charge des employeurs s'applique à toutes les (pseudo-)prépensions, avec des taux différenciés pour les futurs régimes et les régimes en cours au 31 mars 2012.

Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi-programme, ces mesures visent à atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 73,2 % auquel s'est engagée la Belgique dans le cadre du Programme national de réforme de 2011, en décourageant ainsi les départs précoces.

2) Position du Conseil

a) Remarques fondamentales

Le Conseil souligne d'ores et déjà qu'il ne peut s'accorder sur le chapitre de l'avant-projet de loi-programme concernant les cotisations et les retenues dues sur les prépensions, sur les indemnités complémentaires à certaines allocations sociales et sur les allocations d'invalidité et ce, pour les raisons qu'il va développer ci-après.

Il note tout d'abord que l'adaptation, par l'avant-projet de loi-programme, de la cotisation patronale spéciale en matière de (pseudo-)prépensions est présentée comme une mesure devant contribuer à une politique globale d'assainissement budgétaire alors que le recours à la prépension est appelé à diminuer au fil des années en raison des restrictions imposées pour accéder à cette formule, ce qui va amener une diminution des recettes.

Il se demande, dans ce cadre, si un objectif budgétaire a été clairement fixé, si les recettes escomptées ont pu être quantifiées de manière précise et s'il a été tenu compte dans la fixation de cet objectif budgétaire d'une diminution certaine des recettes liées à un recours inévitablement plus limité aux formules de (pseudo-)prépensions et des effets pour l'avenir de l'ensemble des mesures décidées dans le cadre de l'accord de Gouvernement concernant les travailleurs âgés.

Il souhaite dès lors obtenir les estimations budgétaires qui ont conduit le Gouvernement à opter pour cette mesure, afin de pouvoir clairement les objectiver.

Il rappelle par ailleurs qu'il a toujours été associé aux réflexions et aux travaux qui ont conduit à l'élaboration, à l'introduction du système Decava et à son affinement. En témoigne le nombre important d'avis qu'il a émis en la matière¹.

Par ailleurs, en raison des problèmes aigus et structurels d'application du système Decava dont il a eu connaissance, le Conseil effectue actuellement une évaluation du système Decava, avec le concours de l'ONSS, cet exercice devant aboutir à une simplification du système de perception.

Il insiste dès lors pour que l'opportunité de mener à bien cet exercice de simplification lui soit accordée.

Il souligne à cet égard que si le système Decava est simplifié, son contrôle en sera rendu plus aisé, ce qui générera de facto davantage de recettes dans le cadre d'une politique d'assainissement budgétaire.

Enfin, le Conseil trouve regrettable que ces mesures conduisent finalement à sanctionner les employeurs qui optent pour une solution sociale en recourant à la prépension plutôt que de licencier purement et simplement des travailleurs âgés.

b) Mesures transitoires

Le Conseil constate ensuite que l'adaptation des taux de la cotisation patronale spéciale en matière de (pseudo-)prépensions doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 2012.

Il estime qu'au nom de la sécurité juridique et des attentes qui ont été créées, l'objectif ne peut être de toucher au régime des (pseudo-)prépensions en cours. Il rappelle dans ce cadre qu'au cours de l'introduction précédente des nouveaux taux de cotisations et de retenues sur les (pseudo-)prépension, un certain nombre de mesures transitoires ont été prises à juste titre.

Il plaide dès lors pour qu'un régime transitoire similaire à celui prévu dans la loi du 27 décembre 2006 précitée soit mis en place dans ce nouveau système.

¹ L'avis n° 1.534 du 16 novembre 2005, l'avis n° 1.538 du 13 décembre 2005, l'avis n° 1.587 du 19 décembre 2006, l'avis n° 1.604 du 24 avril 2007, l'avis n° 1.644 du 9 juillet 2008, l'avis n° 1.665 du 22 décembre 2008, l'avis n° 1.725 du 26 janvier 2010 et l'avis n° 1.733 du 16 mars 2010.

Les taux actuels de cotisation doivent ainsi continuer à s'appliquer :

- aux (pseudo-)prévisions en cours avant le 1^{er} avril 2012.
- aux (pseudo-)prévisions pour lesquelles le préavis ou la rupture du contrat de travail a été notifié avant le 28 novembre 2011, quelle que soit leur date de prise de cours (avant ou après le 1^{er} avril 2012) ;
- aux (pseudo-)prévisions qui résultent d'un licenciement collectif dont l'intention a été annoncée avant le 28 novembre 2011.

Par ailleurs, le Conseil constate que l'incertitude pèse quant aux pourcentages spécifiques des cotisations et retenues applicables lorsque les (pseudo-)prévisions sont accordées dans le cadre de la reconnaissance comme entreprise en restructuration ou comme entreprise en difficulté. Ce régime spécifique est introduit par arrêté royal, selon l'article 124, § 1^{er}, 2^o de la loi du 27 décembre 2006 précitée et est actuellement fixé par l'arrêté royal du 29 mars 2010², en ses articles 5 et 6.

Il demande que ces taux de cotisation spécifiques soient maintenus dans le nouveau dispositif. Par conséquent, les taux actuels réduits de cotisation doivent continuer à s'appliquer pendant toute leur période de reconnaissance aux entreprises qui auront été reconnues avant le 1^{er} avril 2012 comme entreprises en difficulté ou en restructuration.

En outre, l'arrêté royal du 29 mars 2010 précité a également prévu un régime transitoire spécifique en ce qui concerne les prévisions accordées dans le cadre de la reconnaissance comme entreprise en restructuration ou en difficulté.

En vue du respect de la sécurité juridique et des attentes créées, il souhaite également qu'un régime transitoire similaire soit prévu, si ces taux spécifiques venaient néanmoins à être modifiés. Les taux actuels de cotisation, tels que prévus dans cet arrêté royal, doivent ainsi continuer à s'appliquer aux (pseudo-)prévisions accordées par des employeurs qui ont été reconnus comme entreprise en restructuration ou en difficulté avant le 28 novembre 2011 ou aux (pseudo-)prévisions accordées par des entreprises en restructuration dont le licenciement collectif a été annoncé avant le 28 novembre 2011.

² Arrêté royal du 29 mars 2010 portant exécution du chapitre 6 du Titre XI de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses, relatif aux cotisations de sécurité sociale et retenues dues sur des prévisions, sur des indemnités complémentaires à certaines allocations de sécurité sociale et sur des indemnités d'invalidité.

c) Parallélisme entre le régime actuel et le régime proposé de pseudo-prépension

Le Conseil souligne que des taux de cotisation différenciés s'appliquent en fonction de l'âge des prépensionnés.

Il remarque que, dans le projet de loi-programme (nouveau projet d'article 120, § 3 bis, loi du 27 décembre 2006 précitée), le moment où ce taux de cotisation est déterminé en fonction de l'âge, varie selon qu'il s'agit d'une future prépension ou d'une future pseudo-prépension.

Dans le régime actuel, l'article 118, § 2 bis de la loi du 27 décembre 2006 précitée détermine les taux de cotisation applicable aux prépensions, en fonction de l'âge du prépensionné, lors de la prise de cours de la prépension et l'article 120, § 3 de la même loi détermine les taux de cotisation applicables aux pseudo-prépensions, en fonction de l'âge du bénéficiaire, au moment de l'obtention du droit à l'indemnité complémentaire.

Par contre, dans le projet de loi-programme, l'âge à prendre en compte pour les futurs pseudo-prépensionnés est celui de « la fin du contrat de travail ». Ceci déroge au système actuel des pseudo-prépensionnés et génère une complexité injustifiée.

Le Conseil estime que pour éviter la complexité, les erreurs d'application et des discriminations entre les prépensionnés et les pseudo-prépensionnés, un parallélisme doit être établi en ce qui concerne la détermination du moment où le taux de cotisation est applicable en fonction de l'âge du bénéficiaire.

Il demande dès lors qu'à l'instar des taux de cotisation actuels pour les pseudo-prépensions en cours depuis le 1^{er} avril 2010, le moment de fixation du taux de cotisation à appliquer aux futures pseudo-prépensions soit également celui de la prise de cours de la pseudo-prépension et non « la fin du contrat de travail ». Il s'agit dès lors d'utiliser pour les futurs pseudo-prépensionnés la même terminologie que celle de l'article 120, § 3 de la loi du 27 décembre 2006 précitée.

d) Erreur matérielle

Le Conseil constate enfin que selon l'exposé des motifs, l'article X+13 de l'avant-projet de loi-programme a pour objet de modifier une erreur matérielle contenue dans la version néerlandaise de l'article 120, § 4 de la loi du 27 décembre 2006 précitée.

Il remarque cependant qu'en voulant corriger cette erreur matérielle, il transpose le système applicable dans le secteur marchand au secteur non-marchand en utilisant la même terminologie. L'erreur se retrouve à présent aussi bien dans la version néerlandaise que dans la version française du texte de l'avant-projet de loi-programme.

Ainsi, dans le secteur marchand, un pourcentage fixe de cotisation s'applique pour chaque bénéficiaire qui au moment de l'obtention du droit à l'indemnité complémentaire n'a pas atteint l'âge X.

Or, dans le secteur non-marchand, un pourcentage dégressif de cotisation s'applique pour chaque mois pendant lequel le bénéficiaire de l'indemnité complémentaire n'a pas atteint l'âge X.

Il est d'avis qu'il n'a pas été de l'intention du législateur de modifier les règles applicables au secteur non-marchand et il demande dès lors que cette erreur soit corrigée en remplaçant simplement, à l'article 120, § 4, dans sa version néerlandaise actuelle, le terme "bruggepensioneerde" par le terme "gerechtigde".

A défaut, cela aurait des conséquences financières néfastes pour le secteur non-marchand et ce, d'autant plus que l'article X+13 s'applique avec effet rétroactif à partir du 15 novembre 2009.

2. Titre « Lutte contre la fraude » de l'avant-projet de loi-programme

a. Position générale du Conseil sur la lutte contre la fraude sociale et fiscale

Dans l'accord exceptionnel en vue des négociations au niveau des secteurs et des entreprises durant la période 2009-2010, daté du 22 décembre 2008, les partenaires sociaux ont demandé que la lutte contre la fraude fiscale et sociale soit intensifiée et ils ont indiqué qu'il est essentiel que tous les revenus auxquels les pouvoirs publics ont droit soient dûment perçus et que les pouvoirs publics règlent irréprochablement leurs dettes à l'égard des citoyens et des entreprises.

Dans le contexte actuel sur les plans social, économique et budgétaire, ces considérations demeurent pertinentes et le Conseil ne peut que relever l'urgence de mener une politique résolue contre la fraude. Il tient donc à apporter son plein soutien aux politiques structurelles visant à lutter plus efficacement contre les différentes formes de fraude, qu'elles soient sociales ou fiscales et souhaite y apporter sa contribution. Concernant la fraude sociale, les mesures doivent viser tant les fraudes aux cotisations qu'aux prestations sociales.

Pour être efficaces, les mesures de lutte contre la fraude devront prendre pleinement en compte la réalité du terrain, être praticables et ne pas entraver inutilement et excessivement l'activité des entreprises de bonne foi.

Ces considérations générales ayant été faites, le Conseil développera plus loin des considérations spécifiques concernant les différentes mesures prévues dans l'avant-projet de loi.

b. Attestations et publicités de créances

1) Descriptif de la mesure

L'article 12 de la loi du 27 juin 1969 oblige l'Office national de sécurité sociale (ONSS) à assurer la publicité des créances relatives aux comptes des employeurs à l'attention des tiers qui en font la demande en excipant d'un intérêt légitime. Jusqu'à présent, cette demande doit être adressée par lettre recommandée et l'ONSS est tenu de communiquer le montant de la créance dans le mois.

Afin de pouvoir mettre en œuvre la responsabilité solidaire dans les secteurs à risques, et dans un objectif de simplification administrative, l'article 72 du titre « Lutte contre la fraude » de l'avant-projet de loi-programme remplace cette condition d'une lettre recommandée par une lettre ordinaire.

Cette disposition crée en outre la base légale pour permettre à l'ONSS de mettre à disposition, dans un environnement sécurisé, une base de données afin que des tiers puissent s'assurer que leur cocontractant est, ou non, en ordre de cotisations sociales et savoir s'ils doivent, le cas échéant, effectuer des retenues sur les factures présentées par le cocontractant.

2) Position du Conseil

Le Conseil constate qu'il ne sera plus nécessaire de demander les créances de cocontractants à l'ONSS par lettre recommandée, mais que ce sera dorénavant possible par lettre ordinaire. Vu les développements technologiques, il demande que les contacts avec l'ONSS puissent se faire plus simplement encore, par exemple par courriel.

Par ailleurs, il constate que l'article 72, 3^e alinéa prévoit que, pour chaque type de responsabilité solidaire, le Roi peut fixer un montant en-deçà duquel la facture qui lui est présentée doit être accompagnée d'une attestation établissant le montant de sa dette telle que définie par le Roi afin de limiter la retenue applicable au montant de celle-ci.

Le Conseil souhaite préciser que l'utilisation des mots « pour chaque type de responsabilité solidaire » ouvre la possibilité de régler la publicité des créances par secteur, en tenant compte des éventuelles spécificités du secteur concerné. C'est d'ailleurs aussi ce qui est ressorti des explications données par le représentant de la cellule stratégique du secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude, qui a précisé au cours des travaux que l'intention est d'abord de mettre une analyse standardisée à la disposition des secteurs à risques qui entreront dans le système, mais que ce membre de phrase a pour but d'adapter la publicité aux éventuelles règles spécifiques du secteur, comme c'est le cas actuellement pour la provision dans le secteur de la construction.

Concernant cet alinéa, il remarque en outre que les mots « en-deçà duquel la facture » doivent être remplacés par les mots « au-delà duquel la facture ».

c. Responsabilité solidaire pour les cotisations sociales

1) Descriptif des mesures

Le Conseil constate que les articles 74 et 75 de l'avant-projet de loi-programme ont pour but :

- de prévoir, par analogie avec le régime qui s'applique déjà actuellement aux travaux immobiliers pour lutter contre la fraude sociale (responsabilité solidaire pour le paiement des dettes sociales, obligation de retenue et obligation de déclaration), un cadre légal permettant aussi à d'autres secteurs qui comportent un risque d'introduire un régime de ce type ;
- de prévoir un mécanisme de responsabilité subsidiaire par lequel, lorsqu'un paiement des dettes sociales en application de la responsabilité solidaire n'est pas fait ou n'est fait que partiellement, la responsabilité solidaire des entrepreneurs et sous-traitants se trouvant au-dessus du sous-traitant défaillant est engagée pour les dettes en question, en remontant progressivement dans la chaîne. Ce mécanisme de responsabilité subsidiaire est également introduit dans le régime des activités immobilières.

2) Position du Conseil

a) Définition des dettes sociales (article 30 bis/1, § 2, septième alinéa)

Le Conseil constate que, selon l'article 30 bis/1, § 2, septième alinéa, on entend par dettes sociales l'ensemble des sommes qu'un employeur doit à l'Office national de sécurité sociale en sa qualité d'employeur. Le Roi en établit la liste.

Le Conseil demande que la définition des dettes sociales qui est donnée dans la loi-programme soit étendue aux cotisations qui sont dues à un fonds de sécurité d'existence, y compris les cotisations aux institutions de retraite professionnelle.

Il remarque qu'en cas d'extension à d'autres secteurs, il faudra, pour les secteurs qui travaillent avec des cotisations directes à un fonds de sécurité d'existence, qu'une bonne collaboration voie le jour entre le fonds de sécurité d'existence et l'ONSS quant à la reprise des entreprises ayant des dettes sociales dans la banque de données accessible au public qui a été créée par l'ONSS.

b) Définition du secteur immobilier dans l'exposé des motifs de l'article 74 (quatrième alinéa)

Le Conseil remarque que, dans la version néerlandaise de l'exposé des motifs de l'article 74 (quatrième alinéa), il est mentionné à tort « bossen » au lieu de « houtsector » dans l'inventaire du secteur immobilier.

c) Renvoi dans l'article 74, § 5, troisième alinéa

Le Conseil signale qu'à l'article 74, § 5, troisième alinéa, il faut renvoyer au paragraphe 2 au lieu du paragraphe 4.

d) Obligation de déclaration à l'article 30 bis/1, § 7

Le Conseil constate qu'en ce qui concerne l'obligation de déclaration, l'article 74, § 7 prévoit une disposition analogue à celle figurant à l'article 30 bis pour le secteur de la construction.

Il remarque qu'en cas d'extension à d'autres secteurs, cette disposition ne pourra pas toujours être appliquée de la même manière dans ces autres secteurs. Il est dès lors d'avis que de légères adaptations doivent pouvoir y être apportées en fonction des besoins spécifiques du secteur concerné. Il demande qu'il en soit tenu compte lors de l'élaboration des modalités par arrêté royal.

e) Information

Le Conseil insiste pour qu'en cas d'extension à d'autres secteurs du régime de la responsabilité solidaire pour le paiement des dettes sociales, cela s'accompagne d'une information et d'une communication suffisantes des autorités à l'égard de toutes les entreprises, afin que ces dernières soient informées des obligations éventuelles auxquelles elles sont tenues.

Le Conseil remarque que l'information est, certes, une responsabilité partagée des organisations d'employeurs, des organisations de travailleurs et des autorités, mais qu'un rôle important est réservé dans ce cadre aux autorités, surtout pour les entreprises qui n'appartiennent pas à une chaîne professionnelle.

f) Responsabilité subsidiaire (article 30 bis/1, § 3 et article 30 bis, § 3/1)

Le Conseil constate que, selon l'exposé des motifs, l'introduction de la responsabilité subsidiaire a pour but d'éviter que des sous-traitants malhonnêtes échappent à leurs obligations de payer leurs dettes sociales par le biais de constructions frauduleuses comme l'introduction de sociétés « boîtes vides » ou la faillite.

Il remarque qu'aux termes du projet de loi-programme, cette responsabilité subsidiaire est engagée, dans l'ordre chronologique, à l'égard des entrepreneurs intervenant à un stade précédent, lorsque l'entrepreneur qui a fait appel à un sous-traitant s'est abstenu d'acquitter les sommes qui lui sont réclamées dans les trente jours de la signification d'un commandement.

Le Conseil attire l'attention sur le fait que l'application de cette disposition a pour conséquence que, lorsqu'un sous-traitant s'abstient d'acquitter les sommes qui lui sont réclamées dans les trente jours, on remonte automatiquement au sous-traitant précédent dans la chaîne, même dans les cas où il ne s'agit pas nécessairement de pratiques frauduleuses telles que décrites dans l'exposé des motifs.

Le Conseil est d'avis que, lorsqu'il ne s'agit pas de constructions par le biais de sociétés « boîtes vides » ou de faillites, les dettes sociales doivent être récupérées en priorité par le biais du mécanisme de la retenue sur facture. Le Conseil demande que le Roi soit habilité à en fixer les modalités, après avis du Conseil national du Travail. Lorsqu'il s'agit au contraire de constructions par le biais de sociétés « boîtes vides » ou d'une faillite, le régime prévu dans le projet de loi-programme continue à s'appliquer intégralement.

g) Prescription

Le Conseil indique que l'article 42 de la loi du 27 juin 1969 fixe les délais de prescription pour les créances de l'ONSS à charge des personnes visées à l'article 30 bis.

Il est d'avis qu'il doit être clair que ces délais de prescription s'appliquent également en cas de responsabilité subsidiaire, telle que prévue à l'article 75 du projet de loi-programme.

d. Responsabilité solidaire pour les dettes fiscales

Étant donné qu'une disposition parallèle s'applique à la responsabilité solidaire pour les dettes fiscales, le Conseil demande qu'il soit également tenu compte dans ce cadre des remarques susmentionnées concernant la responsabilité solidaire pour les cotisations sociales.

e. Responsabilité solidaire salariale

1) Descriptif de la mesure

La section 4 de l'avant-projet de loi-programme vise à instaurer un mécanisme de responsabilité solidaire (responsabilité en chaîne) dans la loi sur la protection de la rémunération afin de prévenir les constructions complexes entre le donneur d'ordre, l'entrepreneur et/ou le sous-traitant dans le but de faire travailler une main-d'œuvre sous-payée sans pouvoir être sanctionné.

2) Position du Conseil

a) Définition et publication de ce que l'on entend par rémunération

Le Conseil souligne que l'avant-projet de loi-programme ne contient aucune définition de ce que l'on entend par rémunération pour ce qui concerne l'entrée en vigueur de la responsabilité solidaire. Sans porter préjudice aux droits des travailleurs prévus dans la loi sur la protection de la rémunération, dont cette partie de la loi-programme fera partie, il juge indiqué de préciser dans la loi qu'il s'agit des salaires horaires minimums ou d'un traitement mensuel minimum correspondant, tels que fixés par le secteur.

Étant donné que l'on a souvent affaire à des entreprises étrangères dans cette matière, le Conseil estime qu'il serait également souhaitable que ces rémunérations soient publiquement accessibles dans l'une ou l'autre banque de données. Le projet Agora, qui est développé au sein du SPF ETCS en ce qui concerne les rémunérations, pourrait constituer une solution. L'introduction progressive de la responsabilité solidaire secteur par secteur doit s'accompagner de la publication des rémunérations dans la banque de données du SPF ETCS.

Le Conseil est d'avis que la législation devrait dès lors prévoir que les rémunérations qui figurent dans cette banque de données du SPF ETCS ont « force probante », comme cela est prévu pour la banque de données de l'ONSS concernant les dettes de cotisations sociales.

b) Notion de manquement grave au paiement de la rémunération

Le Conseil n'est pas d'accord pour que la responsabilité solidaire ne s'applique qu'en cas de manquement grave au paiement de la rémunération. Il est d'avis que la responsabilité solidaire doit être immédiatement engagée dès que le salaire horaire minimum ou le traitement mensuel minimum correspondant tels que déterminés par les secteurs dans une convention collective de travail rendue obligatoire ne sont pas payés. Il demande dès lors que l'avant-projet de loi-programme soit adapté dans ce sens.

c) Mécanisme de responsabilité solidaire

Le Conseil estime que le mécanisme prévu dans l'avant-projet de loi-programme en ce qui concerne la responsabilité solidaire répond insuffisamment tant au besoin de prévenir les carrousels frauduleux entre le donneur d'ordre, l'entrepreneur et/ou le sous-traitant visant à faire travailler une main-d'œuvre sous-payée qu'à la préoccupation de protéger les entreprises de bonne foi contre la responsabilité solidaire.

Le Conseil souligne que le délai de 14 jours après la notification par l'inspection qu'un des entrepreneurs ou sous-traitants situé en aval dans la chaîne de production paie trop peu son personnel est trop court pour permettre aux entreprises de bonne foi de prendre des mesures pour échapper à la responsabilité solidaire. Il propose par conséquent de changer ce délai en 14 jours ouvrables.

En outre, il est d'avis que l'on ne sait pas ce qui se passera après les 14 jours suivant la notification de l'inspection (possibilité de carrousels), étant donné que la notification de l'inspection portera uniquement sur les entrepreneurs et travailleurs au moment où l'inspection constate qu'ils ne sont pas payés. Le danger existe que ces entrepreneurs agissent à nouveau sous une autre forme juridique (ou que les mêmes travailleurs soient occupés chez un autre employeur).

Le Conseil estime dès lors qu'afin d'éviter ce type de carrousels, il faut adapter la législation afin que la responsabilité solidaire soit étendue à la protection de tous les travailleurs et à charge de tous les entrepreneurs auxquels il est fait appel ultérieurement pour exécuter les travaux ou activités prévus et qui interviennent à la place de l'employeur chez qui l'infraction aux salaires minimums sectoriels a été constatée, soit pour la durée du chantier, soit pendant une période fixée par l'inspection.

En outre, le Conseil propose de prévoir la possibilité pour les entreprises de bonne foi d'être dispensées de la responsabilité solidaire, moyennant un certain nombre de contrôles préalables du respect de conditions spécifiques. Le Conseil demande d'habiliter à cet effet le Roi à instaurer un système de dispense, après avis du Conseil national du Travail.

d) Information

Le Conseil remarque qu'après l'expiration du délai de 14 jours ouvrables, d'autres entreprises doivent également savoir quels entrepreneurs sont mentionnés sur la notification. Il est par conséquent d'avis que l'inspection doit continuer à fournir des informations suffisantes après ce délai, afin que les entreprises qui ne sont associées au chantier ou aux travaux que par la suite soient suffisamment informées de leurs obligations.

e) Application au secteur public

Le Conseil constate que les dispositions sont insérées dans la législation sur la protection de la rémunération et que le secteur public est, de ce fait, également visé par l'application du nouveau régime. Le Conseil est d'avis que le secteur public devrait jouer un rôle d'exemple dans cette matière.

f) Application aux particuliers

Le Conseil constate que les particuliers sont exclus du régime tant de la responsabilité solidaire pour les cotisations sociales que de la responsabilité solidaire salariale.

Le Conseil demande que des mesures appropriées soient également prises pour les particuliers, afin qu'ils aient recours à des entrepreneurs de bonne foi.

f. Lutte contre le non-respect des obligations prévues pour le travail à temps partiel

1) Descriptif de la mesure

Afin de mieux pouvoir lutter contre la fraude si les prestations des travailleurs occupés à temps partiel sont déclarées de manière incomplète, les articles 86 et 87 du titre « Lutte contre la fraude » de l'avant-projet de loi-programme introduisent une présomption réfragable de travail à temps plein lorsque les dérogations à l'horaire de travail du travailleur à temps partiel n'ont pas été enregistrées selon les règles ou que l'inspection constate qu'un travailleur travaille en dehors de son horaire. La présomption est réfragable. L'employeur conserve le droit de prouver que son travailleur travaille effectivement à temps partiel.

2) Position du Conseil

Le Conseil peut accepter ces dispositions dans la mesure où elles sont strictement utilisées aux fins de la lutte contre la fraude, telles que mentionnées dans l'exposé des motifs.

Il estime que ce renforcement de la présomption de travail à temps plein ne peut pas être utilisé pour viser et sanctionner des situations de bonne foi sur le lieu de travail, comme, par exemple, la situation courante où des travailleurs à temps partiel échangent leurs horaires, suite à quoi, par oubli, la dérogation à l'horaire de travail n'est pas enregistrée immédiatement. Il juge primordial que cette garantie soit aussi inscrite dans l'exposé des motifs ainsi que traduite dans les instructions à l'intention des différents services d'inspection.

Le Conseil est en outre d'avis que les mesures de modernisation et de simplification de la réglementation en matière de travail à temps partiel, qui ont été annoncées dans l'accord de Gouvernement et qui seront prises après concertation avec les partenaires sociaux, remédieraient à de nombreux problèmes dans ce cadre.

g. Recouvrement des dettes des sociétés titres-services

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil relève qu'en exécution de l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, l'avant-projet de loi-programme prévoit en son article 88 un mécanisme de recouvrement des dettes échues des sociétés de titres-services.

Ce mécanisme prévoit en l'espèce qu'en cas de dettes et à défaut de plan d'apurement strictement respecté, l'ONSS pourra procéder à une saisie-arrêt exécution dans les mains de la société émettrice des "titres-services".

2) Position du Conseil

Le Conseil souscrit à cette procédure, ainsi qu'à ses objectifs de lutte contre la fraude aux cotisations.

h. Prescription des dettes sociales

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil relève qu'en exécution de l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, l'article 90 de l'avant-projet de loi-programme prévoit l'ajout, en l'article 42 de la loi du 27 juin 1969, de nouvelles causes d'interruption de la prescription par l'introduction ou l'exercice de l'action publique, ainsi que les actes de poursuite ou d'instruction.

2) Position du Conseil

Bien que n'ayant pas été saisi officiellement par la ministre de l'Emploi sur ce point de l'avant-projet de loi-programme, le Conseil souhaite se prononcer d'initiative, compte tenu du lien étroit avec le système de responsabilité solidaire des donneurs d'ordre vis-à-vis de tous les cocontractants.

Il tient à cet égard à rappeler l'avis du Comité de gestion de l'ONSS rendu le 21 octobre 2011, dans lequel celui-ci avait marqué son accord sur la proposition de modification de l'article 42 de la loi du 27 juin 1969, et s'y rallie.

Le Conseil demande en outre à ce que le texte de l'article 90 de l'avant-projet de loi-programme soit précisé, de sorte que les modes d'interruption de la perception des cotisations ONSS soient applicables dans les cas de sommes dues en vertu de l'article 30 bis/1.

i. Réglementation de certains aspects de l'échange électronique d'information entre les acteurs de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil relève que la section 8 du chapitre 1 du Titre "Lutte contre la fraude" de l'avant-projet de loi-programme introduit principalement un chapitre 5 dans le livre 1^{er}, titre 5, du Code pénal social. Ce chapitre vise à régler l'introduction d'un procès-verbal uniforme et électronique (l'e-PV), la création de la banque de données e-PV et l'accès à la banque de données Ginaa.

2) Position du Conseil

Le Conseil constate que l'article 94, alinéa 2, de l'avant-projet de loi-programme prévoit qu'"(...) un accord de coopération peut être conclu avec les communautés et les régions".

Le Conseil demande que l'échange d'information électronique entre les acteurs de la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale soit effectivement élargi aux procès-verbaux des services d'inspection communautaires et régionaux et qu'en fonction de cela, un accord de coopération soit conclu. Le Conseil demande dès lors que dans l'avant-projet de loi-programme soit prévue la base légale pour que les Régions et Communautés, sur la base d'un accord de coopération, adhèrent à un système d'échange d'information électronique. Pour le surplus, il souscrit au dispositif faisant l'objet de la section 8 susvisée.

j. Contrôle sur l'abus des adresses fictives par les assurés sociaux

1) Descriptif de la mesure

Le Conseil relève qu'en exécution de l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011, la présente section de l'avant-projet de loi-programme développe, en ses articles 107 à 111, un système visant à permettre aux services publics de déceler des abus d'adresses fictives par les assurés sociaux.

Ce système de contrôle prévoit en ses articles 108 et 109 l'obligation pour les sociétés de distribution de conserver certaines données relatives à la consommation lorsque celles-ci sont inférieures à un certain seuil, de même que les données relatives aux prépaiements en cas d'usage d'un compteur à budget et vise à permettre l'utilisation de ces données par les services publics, soit en cas de présomption de fraude au domicile, soit en cas de demande d'octroi d'une allocation ou subvention à l'attention d'un assuré social en tant que personne isolée.

Cette mesure a pour objectif de renforcer la lutte contre la fraude aux allocations tout en s'inscrivant dans le cadre de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

2) Position du Conseil

- a) Le Conseil remarque tout d'abord que ce système prévoit une obligation incombant aux sociétés de distribution de conserver certaines données relatives à la consommation lorsque celles-ci sont inférieures à un certain seuil, de même que les données relatives aux prépaiements en cas d'usage d'un compteur à budget.

A cet égard, le Conseil indique que, sans nullement remettre en cause l'objectif poursuivi par la mesure, celle-ci soulève certaines questions quant à la sphère de la vie privée de l'assuré social.

Le Conseil estime en effet essentiel de s'assurer que la conservation et la transmission de telles données de consommation par les sociétés de distribution d'une part, et l'utilisation de ces données par l'ONSS d'autre part, ne contrevienne pas au respect de la protection de la vie privée.

Le Conseil a appris avec satisfaction que cette question a été soumise pour avis préalable à la Commission de la vie privée. Il insiste auprès du Gouvernement pour qu'une telle mesure ne soit pas adoptée sans avis positif préalable de la Commission de la vie privée.

- b) Le Conseil observe par ailleurs que les services publics peuvent demander ces données de consommation en cas de présomption de fraude ou en cas de demande d'octroi d'une allocation ou subvention majorée au taux isolé.

Il souligne à cet égard que dans le contexte socio-économique actuellement difficile, de nouveaux modes de logement, telles que les maisons partagées, se multiplient. Au sein de ces types de logement, les produits de distribution tels que l'eau, le gaz et l'électricité peuvent être utilisés de façon commune, ce qui ne préjuge en rien de l'appréciation du statut d'isolé de l'assuré social.

Il estime dès lors que les seuils de consommation devraient tenir compte de cette évolution sociétale, afin de ne pas pénaliser les assurés sociaux concernés.

- c) Cela étant, le Conseil rappelle que l'accord de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoit en sa partie "lutte contre la fraude aux cotisations sociales" une mesure analogue au présent mécanisme, à savoir "la lutte contre les entreprises fictives, moyennant le renforcement des sanctions et des contrôles préventifs, grâce notamment à un échange de données avec les compagnies d'eau et d'électricité,..."

Le Conseil plaide instamment pour qu'une exécution rapide et complète de cette mesure soit réalisée.
