CNT
Conseil National du Travail

A V I S N° 1.890

Séance du mardi 28 janvier 2014

Le système des groupements d'employeurs - Elargissement du champ d'application - Avant-projet de loi modifiant les articles 188 et 189 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses

x x x

2.555-1
2.555/1-1

Av. de la Joyeuse Entrée, 17-21 - 1040 Bruxelles
Tel: 02 233 88 11 - Fax: 02 233 88 59 - E-mail: cntgreffe-nargriffie@cnt-nar.be - Website: www.cnt-nar.be

A V I S N° 1.890

Objet : Le système des groupements d'employeurs - Elargissement du champ d'application - Avant-projet de loi modifiant les articles 188 et 189 de la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses

---

Par lettre du 10 avril 2012, Madame M. DE CONINCK, ministre de l'Emploi, a demandé l'avis du Conseil national de l'Emploi sur un passage de l'accord de gouvernement du 1er septembre 2011 concernant les groupements d'employeurs (point 2.1.6 « Moderniser le droit du travail »).

Cet accord de gouvernement prévoit en effet que le système des groupements d'employeurs sera réformé après avis du Conseil national du Travail en vue notamment de le rendre éventuellement accessible à toutes les professions (et plus uniquement aux métiers en pénurie et aux travailleurs difficiles à placer).

Par lettre du 1er juillet 2013, la ministre a rappelé sa saisine du 10 avril 2012 susvisée. En complément à cette saisine, un avant-projet de loi modifiant la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, et plus précisément les articles 188 et 189 de celle-ci, a été transmis au Conseil.

L'examen de cette question a été confié à la Commissions des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil national du Travail a émis le 28 janvier 2014, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 10 avril 2012, Madame M. DE CONINCK, ministre de l'Emploi, a demandé l'avis du Conseil national de l'Emploi sur un passage de l'accord de gouvernement du 1er septembre 2011 concernant les groupements d'employeurs (point 2.1.6 « Moderniser le droit du travail »).

Cet accord de gouvernement prévoit en effet que le système des groupements d'employeurs sera réformé après avis du Conseil national du Travail en vue notamment de le rendre éventuellement accessible à toutes les professions (et plus uniquement aux métiers en pénurie et aux travailleurs difficiles à placer).

Par lettre du 1er juillet 2013, la ministre a rappelé sa saisine du 10 avril 2012 susvisée. En complément à cette saisine, un avant-projet de loi modifiant la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, et plus précisément les articles 188 et 189 de celle-ci, a été transmis au Conseil.

Cet avant-projet de loi vise à favoriser le reclassement professionnel de personnel qualifié. A cette fin, il élargit le champ d'application de la loi du 12 août 2000 susvisée, permet de conclure des contrats de travail à temps partiel avec un minimum de dix-neuf heures par semaine et permet de conclure aussi bien des contrats de travail à durée indéterminée que des contrats de travail à durée déterminée ou pour un travail nettement défini.

Lors de l'examen de cet avant-projet de loi, le Conseil a pu bénéficier de la collaboration de représentants de la cellule stratégique et de l'administration de la ministre de l'Emploi. Suite aux échanges de vues ainsi intervenus, ces représentants ont transmis au Conseil une nouvelle version de l'avant-projet de loi qui tient d'ores et déjà compte de certaines remarques des interlocuteurs sociaux. Le Conseil a donc poursuivi ses travaux en tenant compte uniquement de cette dernière version du 12 novembre 2013.

Cependant, à la mi-décembre 2013, le Conseil a été informé du fait que l'avant-projet de loi revêtait un caractère d'urgence et était discuté au sein de groupes intercabinets pour être soumis au Conseil des ministres du 19 décembre 2013, sans attendre l'avis du Conseil national du Travail. Dans ces conditions et sur rapport de la Commission des relations individuelles du travail, le Conseil a souhaité, lors de sa séance plénière du 17 décembre 2013 faire part de toute urgence à la ministre de l'Emploi d'éléments et de préoccupations des interlocuteurs sociaux quant à l'avant-projet de loi. Il a donc adressé à la ministre, par lettre du 18 décembre 2013 ses considérations générales et des considérations plus spécifiques concernant cet avant-projet de texte législatif.

Le Conseil a ensuite été informé du fait qu'une version adaptée de l'avant-projet de loi a été adoptée en première lecture par le Conseil des ministres le 19 décembre 2013 et que le texte ainsi adapté a été soumis pour avis au Conseil d'Etat. L'avant-projet de loi fera ensuite l'objet d'une deuxième lecture par le Conseil des ministres.

Le Conseil n'ayant pas été saisi de cette dernière version de l'avant-projet de loi, il a décidé de se prononcer sur la version du 12 novembre 2013 précitée.

II. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Le Conseil national du Travail a examiné l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis avec la plus grande attention.

A. Considérations générales

Comme il l'indiquait déjà dans sa lettre susvisée du 18 décembre 2013, le Conseil souligne tout l'intérêt qu'il porte au système des groupements d'employeurs tel qu'il va être élargi dans la future législation et qui peut être, de ce fait, un outil de développement économique et de l'emploi, dont certains aspects relèvent également de la compétence des Régions.

Le Conseil tient cependant à souligner qu'un tel système de groupements d'employeurs doit être suffisamment entouré de garanties et de balises afin de ne pas entraîner un risque de dumping social et de distorsions de concurrence entre les entreprises.

Il tient ainsi à rappeler que selon la saisine de la ministre de l'Emploi et les explications données par la cellule stratégique de cette dernière, il ressort que :

- la thématique des groupements d'employeurs se situerait en dehors de la réflexion générale sur la modernisation du marché du travail ;

- l'avant-projet de loi ne porterait pas préjudice aux législations (sociales) existantes applicables à tous les employeurs et aux protections accordées aux travailleurs. En particulier, il ne s'agirait pas de créer un système parallèle et concurrent au travail intérimaire et aux entreprises de travail intérimaire.

Le Conseil insiste également pour que soit explicitement confirmée l'interdiction légale faite aux groupements d'employeurs de mettre les travailleurs qu'ils ont engagés à la disposition des entreprises qui ne sont pas membres de ces groupements d'employeurs.

Doit également être explicitement confirmée l'interdiction de mettre des travailleurs à disposition entre les membres d'un groupements d'employeurs, ainsi que de mettre les travailleurs d'un membre du groupement d'employeurs à la disposition dudit groupement.

Le Conseil demande instamment que ces balises générales soient respectées en vue d'un fonctionnement adéquat des groupements d'employeurs. Il ajoute que les groupements d'employeurs doivent répondre aux besoins tant des entreprises que des travailleurs en termes notamment de souplesse, de simplicité et de praticabilité du système, de sécurité, de prévisibilité de l'emploi qui doit être de qualité pour les travailleurs et de prévisibilité des besoins en main d'œuvre pour les entreprises. La législation qui sera adoptée doit donc également permettre d'insuffler un dynamisme et une pérennité aux groupements d'employeurs.

B. Considérations plus spécifiques

Le Conseil, s'il peut marquer sa satisfaction quant à certaines adaptations apportées à l'avant-projet de loi suite aux suggestions formulées par les interlocuteurs sociaux durant les travaux menés ces derniers mois, souligne toutefois qu'en l'état, l'avant-projet de loi n'est pas susceptible de répondre à ses inquiétudes et que de plus amples réflexions sont donc encore indispensables pour encadrer juridiquement ce nouveau dispositif, éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises et une dérégulation de certains pans du marché du travail, à commencer par le secteur intérimaire (chapitre 2 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs) ainsi que la mise à disposition de travailleurs (chapitre 3 de la loi du 24 juillet 1987 précitée, en particulier l'article 31 qui vient d'ailleurs d'être modifié par la loi-programme du 27 décembre 2012).

En ce sens, le Conseil insiste afin que les principes suivants soient introduits dans le projet de loi ou y soient précisés et adaptés, tout en permettant aux partenaires sociaux de jouer pleinement leur rôle lors de l'implémentation du dispositif par voie réglementaire via une consultation en bonne et due forme ou éventuellement par voie conventionnelle.

1. Autorisation et agrément

1.1. En ce qui concerne l'article 186 de la loi du 12 août 2000 modifié par l'avant-projet de loi et l'autorisation par le ministre qui a l'Emploi dans ses attributions, le Conseil demande qu'il soit prévu que le Roi doive fixer les conditions par lesquelles cette autorisation est accordée, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du Travail.

Concrètement, il suggère que cette disposition soit ainsi libellée : « Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et après avis du Conseil national du Travail, les conditions par lesquelles cette autorisation est donnée ».

Le Conseil estime en effet qu'au niveau individuel, l'autorisation accordée à un groupement d'employeurs constitue le pivot en termes de garanties quant au respect de la législation, principalement de la législation sociale, de prévention du risque de dumping social et de concurrence déloyale et pour ce qui a trait à la qualité.

1.2. Il demande également que la demande d'autorisation ministérielle de chaque groupement d'employeurs soit soumise pour avis préalable à un organe composé paritairement au sein duquel siègent toutes les organisations représentées au sein du Conseil national du Travail, cette procédure devant être menée dans les meilleurs délais.

Le Conseil demande que la base légale à cet avis préalable soit prévue dans l'article 186 précité de la loi afin qu'un arrêté royal puisse en organiser les modalités.

1.3. Dans un souci de qualité, le Conseil formule ci-dessous (cf.point 4) une demande précise portant sur l'intervention, devant être réglée dans la loi, d'un organisateur externe spécialement agréé en tant que spécialiste du marché du travail, auquel les entreprises membres du groupement d'employeurs pourraient décider de faire appel dans l'hypothèse où elles ne souhaiteraient pas procéder elles-mêmes à la mise en place ou à la gestion du groupement d'employeurs. Il fait néanmoins remarquer que les Régions connaissent déjà un système d'agrément des entreprises de travail intérimaire et sont compétentes en matière de placement des travailleurs. Le Conseil estime par conséquent que les autorités fédérales devraient prendre contact avec les autorités compétentes au niveau des Régions afin d'organiser la coordination nécessaire si le groupement d'employeurs en question est utilisé comme instrument de placement des travailleurs.

2. Forme juridique

2.1. En ce qui concerne la forme juridique, réglée à l'article 187 de la loi du 12 août 2000 modifié par l'avant-projet de loi, le Conseil constate que la seule forme actuellement permise est celle du groupement d'intérêt économique au sens du Code des sociétés. Il relève que cette forme juridique a été choisie car les membres du groupement d'intérêt économique répondent solidairement de toutes les obligations de ce groupement.

Le Conseil estime néanmoins qu'il n'est pas souhaitable de limiter la forme juridique du groupement d'employeurs au seul groupement d'intérêt économique et propose d'élargir cette possibilité à d'autres formes juridiques (asbl, société coopérative ou autres) pour autant que l'obligation de prévoir une responsabilité solidaire entre membres soit ancrée dans la loi en cas de recours à une autre forme juridique que le groupement d'intérêt économique. Il ajoute que cette solidarité devrait être une condition essentielle de l'autorisation susvisée, quelle que soit la forme juridique du groupement d'employeurs.

2.2. Le Conseil constate également que l'avant-projet de loi prévoit de libeller l'article 187 comme suit : « Le Roi peut soumettre le groupement d'intérêt économique ou l'association sans but lucratif à des conditions supplémentaires pour l'application de la présente loi ».

Outre sa remarque susvisée quant à la forme juridique, le Conseil demande de prévoir que le Roi puisse imposer des conditions supplémentaires pour l'application de la loi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du Travail.

3. Détermination de l'organe paritaire compétent

En ce qui concerne la détermination de l'organe paritaire compétent, le Conseil constate que l'article 190 de la loi actuelle prévoit que « si tous les utilisateurs relèvent du même organe paritaire, le ministre ne peut déterminer un autre organe ». Le Conseil peut marquer son accord sur cette règle et il estime donc que cette disposition ne doit pas être adaptée. L'exposé des motifs pourrait toutefois rappeler que les conditions de salaire et de travail de cet organe paritaire sont d'application au groupement d'employeurs et aux travailleurs qu'ils occupent.

Il note que ce même article 190 prévoit que « si tous les utilisateurs ne relèvent pas du même organe paritaire, le ministre doit déterminer l'organe paritaire compétent parmi ceux dont relève les utilisateurs » et que « le Roi peut fixer des règles permettant de déterminer l'organe paritaire compétent ». Le Conseil estime que ces dispositions devraient être maintenues, sous réserve des précisions à y apporter décrites ci-dessous.

Le Conseil constate par ailleurs qu'aucune mesure d'exécution de cette disposition actuelle n'a été adoptée à ce jour. Quant au dispositif à adopter, il souligne l'importance de la question de la détermination de la ou des commission(s) paritaire(s) si tous les membres du groupement ne relèvent pas du même organe paritaire, laquelle nécessite un examen approfondi compte tenu des conséquences possibles pour toutes les parties concernées. Le Conseil demande que la loi prévoie expressément que :

- les travailleurs d'un même groupement d'employeurs devraient relever de la même commission paritaire ;

- la commission paritaire devrait être désignée parmi celles dont les membres relèvent (pas de désignation d'office d'une commission paritaire résiduaire) ;

- le principe du "user pay" s'applique aux groupements d'employeurs et que le Conseil national du Travail reçoive délégation pour en définir le contenu, les modalités et l'étendue.

4. Organisateur externe agréé

Le Conseil estime en outre que les groupements d'employeurs devraient pouvoir faire appel à un organisateur externe agréé s'ils le souhaitent (cf. point 1.3) et, dans tous les cas, garantir une gestion sociale et administrative adéquate en vue de leur bon fonctionnement et leur pérennité. Ce critère devra être vérifié au cas par cas au cours de la procédure d'autorisation ministérielle.

La loi devrait donc expressément prévoir et organiser, dans son dispositif, la possibilité d'une intervention d'un organisateur externe spécialement agréé en tant que spécialiste du marché du travail. Si cet organisateur externe exerce également les activités de travail intérimaire, la loi du 12 août 2000 devra préciser que la législation sur le travail intérimaire ne s'applique pas aux activités exercées dans le cadre exclusif du groupement d'employeurs, pour autant que les conditions de la législation sur le travail intérimaire ne sont pas remplies

5. Garanties demandées par les interlocuteurs sociaux et fonctionnement adéquat des groupements d'employeurs

Le Conseil souligne que les questions portant particulièrement sur les volets suivants doivent impérativement être résolues afin d'assurer les garanties demandées par les interlocuteurs sociaux et de permettre un fonctionnement adéquat des groupements d'employeurs :

- les conditions salariales et de travail ;

- l'information et la consultation des travailleurs (notamment des travailleurs des entreprises membres du groupement lors de l'institution de ce dernier) ;

- le droit collectif en ce compris les élections sociales et l'interdiction d'occupation d'un travailleur du groupement d'employeurs auprès d'un membre en cas de grève ou lock-out chez ce dernier ;

- les obligations respectives du groupement d'employeurs (qui est l'employeur) et des membres qui occupent effectivement les travailleurs en matière entre autres de santé et sécurité, d'accidents du travail… ;

- le partage ou non de l'autorité sur les travailleurs entre le groupement d'employeurs (qui est l'employeur) et des membres qui occupent effectivement les travailleurs ;

- le rôle et les missions de l'organisateur externe ;

- l'interdiction pour le groupement d'employeurs de mettre des travailleurs à disposition des entreprises qui ne sont pas membres du groupement d'employeurs (cf. le point A. "Considérations générales" et le point 10.2. infra).

Le Conseil estime que certains de ces éléments devraient être réglés dans la loi (par exemple le dernier point précité) ou l'acte fondateur du groupement mais que nombre de ces points relèvent de la concertation sociale et il se réserve par conséquent la possibilité de conclure une convention collective de travail en la matière.

6. Objet social

Quant à l'objet social, également réglé à l'article 187 de la loi du 12 août 2000 modifié par l'avant-projet de loi, le Conseil souhaite approfondir son examen portant sur l'opportunité de permettre ou non aux groupements d'employeurs de poursuivre plusieurs objets sociaux.

Dans l'intervalle, le Conseil demande de prévoir, à l'article 187 précité, que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du Travail, permettre aux groupements d'employeurs d'avoir d'autres objets que la mise de travailleurs à la disposition de ses membres, qu'il détermine.

7. Entrée en vigueur

Le Conseil demande en outre que l'entrée en vigueur de la loi soit conditionnée à l'adoption de la convention collective de travail évoquée supra et des arrêtés d'exécution et il demande que ces arrêtés d'exécution lui soient soumis pour avis au préalable. Le Conseil demande explicitement que les projets-pilotes limités à un seul secteur et dans le temps soient possibles, dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau système.

8. Evaluation

En outre, le Conseil demande que la loi prévoit que le système des groupements d'employeurs soit évalué par ses soins, deux ans après son entrée en vigueur et que la pérennité de celle-ci soit conditionnée à son évaluation positive. Dans l'attente de cette évaluation et pérennisation, le Conseil estime approprié d'accorder des autorisations à durée déterminée et d'effectuer des contrôles (par le SPF, les Services d'inspection…) afin de recueillir des informations concrètes en vue de cette évaluation. Il rappelle qu'un élément d'évaluation consiste également en l'articulation du système des groupements d'employeurs avec les instruments existants du marché du travail.

9. Assujettissement à la TVA

Le Conseil demande également qu'une solution légale soit trouvée quant à l'exemption à l'assujettissement à la TVA pour les entreprises membres du groupement d'employeurs qui n'y sont en principe pas assujetties, dans le respect du traitement égal des différents acteurs concernés.

En outre, le Conseil demande que l'entrée en vigueur de cette solution légale intervienne en même temps que l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales relatives aux groupements d'employeurs, et ceci afin de garantir une sécurité juridique.

10. Remarques techniques

10.1. Le Conseil estime que l'intitulé actuel du chapitre de la loi du 12 août 2000 qui introduit le système des groupements d'employeurs (« Mise de travailleurs difficiles à placer à la disposition d'utilisateurs en vue de leur réinsertion dans le marché du travail et organisant un intérim d'insertion ») ne correspond plus aux objectifs poursuivis par cette législation et reflétés notamment dans la saisine de la ministre de l'Emploi. Cet intitulé devrait également être adapté compte tenu de ses remarques quant à la terminologie à utiliser (cf. point 10.2.)

Il suggère par conséquent de formuler ainsi cet intitulé : «Mise de travailleurs à la disposition de membres d'un groupement d'employeurs, qui occupent effectivement ces travailleurs et organisant un intérim d'insertion ».

10.2. Quant à la terminologie, le Conseil estime plus adéquat de viser au sein de la loi du 12 août 2000 et en particulier au sein de son intitulé et de son article 186 susvisé, « les membres qui occupent effectivement les travailleurs « (cf. le point 5) et pas les « utilisateurs ». En effet, ce dernier terme renvoie plutôt à la législation relative au travail intérimaire et à la mise à disposition de travailleurs et risquerait donc de créer des confusions que le Conseil entend écarter (cf. également le point 4 portant sur l'organisateur externe agréé). Une telle précision pourrait par ailleurs adéquatement être apportée au sein de l'exposé des motifs.

Le Conseil indique ensuite que la terminologie utilisée devrait être vérifiée afin de la rendre uniforme dans l'ensemble du texte législatif. Ainsi, notamment au sein de l'article 188 tel que remplacé par l'avant-projet de loi (le nouvel article 188 reprend l'article 189 de la loi du 12 août 2000), il convient de viser « le groupement d'employeurs » et pas « l'employeur » (comme le prévoit d'ailleurs l'actuel article 189 de la loi).

Le Conseil souligne à nouveau sa volonté de poursuivre activement ses travaux quant aux groupements d'employeurs et de jouer pleinement son rôle lors de la mise en œuvre du dispositif par voie réglementaire via une consultation en bonne et due forme ou éventuellement par voie conventionnelle.