

AVIS N° 1.433

---

Séance du mardi 4 février 2003

---

Travail occasionnel dans le secteur de l'industrie hôtelière - Simplification administrative pour les employeurs et réduction des cotisations de sécurité sociale - Projet d'arrêté royal

x x x

1.541/XVIII-1.

## A V I S N° 1.433

-----

Objet : Travail occasionnel dans le secteur de l'industrie hôtelière - Simplification administrative pour les employeurs et réduction des cotisations de sécurité sociale - Projet d'arrêté royal

Par lettre du 13 janvier 2003, Madame L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal instaurant, du 1er juillet 2003 au 31 décembre 2004, un système de réduction de cotisations patronales et personnelles de sécurité sociale pour le travail occasionnel dans le secteur de l'industrie hôtelière.

Dans ce courrier, la Ministre indique également que pour ce secteur, les obligations relatives à la tenue du registre de présence pour les travailleurs occasionnels restent en vigueur pendant toute l'année 2003. Cependant, à partir du 1er juillet 2003, l'employeur devra y indiquer les jours d'intense activité pour lesquels il pourra bénéficier de la réduction de cotisations de sécurité sociale prévue par le projet d'arrêté royal susvisé. La Ministre demande au Conseil de formuler des propositions, à partir du secteur, sur la façon dont cette mesure pourra être réalisée au mieux dans la pratique.

La Commission des relations individuelles du travail a été chargée de l'examen de cette demande d'avis.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a, le 4 février 2003, émis l'avis suivant.

x x x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

-----

### **I. INTRODUCTION**

Par lettre du 13 janvier 2003, Madame L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal instaurant, du 1er juillet 2003 au 31 décembre 2004, un système de réduction des cotisations patronales et personnelles de sécurité sociale pour le travail occasionnel dans le secteur de l'industrie hôtelière.

Pour le 31 octobre 2004 au plus tard, une évaluation du régime de travail occasionnel dans le secteur de l'industrie hôtelière est demandée au Conseil national du Travail. Ceci peut laisser supposer que l'objectif est de pérenniser ce texte réglementaire.

Dans ce même courrier, la Ministre indique que concurremment à cette réduction des cotisations de sécurité sociale, les obligations relatives à la tenue du registre de présence seraient maintenues en 2003, moyennant la mention des jours d'intense activité ouvrant le droit à cette diminution selon des modalités quant auxquelles il est demandé Conseil de formuler des propositions « à partir du secteur ».

A partir du 1er janvier 2004, le registre de présence serait supprimé et la déclaration immédiate à l'emploi (DIMONA) serait appliquée à l'ensemble du personnel occasionnel de ce secteur. En 2004, les jours d'intense activité seraient tenus à jour par le système DIMONA, tant pour l'employeur que pour le travailleur. Ceci signifie que via la DIMONA, il serait possible de savoir si un travailleur est un « extra » et s'il peut ouvrir le droit à la réduction de cotisations de sécurité sociale.

La Ministre précise également qu'en 2003, aucune modification n'est apportée d'une part, au système actuel des travailleurs occasionnels ou « extras », lequel pourra être combiné avec la mesure de réduction des cotisations de sécurité sociale prévue par le projet d'arrêté royal susvisé et d'autre part, au régime ONSS existant pour les travailleurs rémunérés au moins partiellement au pourboire.

Par ailleurs, le Conseil a été informé des discussions qui ont été menées au sein de la Commission paritaire n° 302 de l'industrie hôtelière quant au projet d'arrêté royal susvisé. Il a pris note que des travaux devront s'y poursuivre. Le Conseil précise ne vouloir aucunement interférer dans ceux-ci mais bien se prononcer sur les aspects le concernant.

## II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a procédé à un examen attentif de la demande d'avis qui lui a été soumise. Il constate qu'elle constitue pour la Ministre une première étape en vue d'une simplification du système d'occupation des « extras » dans le secteur de l'industrie hôtelière. Le Conseil remarque que ce dossier porte, en son état actuel, sur deux problématiques distinctes mais liées d'un point de vue technique.

Il s'agit d'une part d'une proposition d'introduire un système de réduction de cotisations de sécurité sociale et d'autre part de la déclaration d'occupation de ces travailleurs occasionnels. Un lien est établi entre ces deux questions dans la mesure où le bénéfice de la diminution des cotisations de sécurité sociale dépend d'une mention dans ou via la déclaration d'occupation des travailleurs concernés.

Le Conseil entend traiter ces deux problématiques séparément au sein du présent avis, pour plus de clarté. Il se prononce en premier lieu sur la déclaration d'occupation. Il procède ensuite à un examen plus particulier du projet d'arrêté royal.

### A. La déclaration d'occupation des travailleurs occasionnels du secteur de l'industrie hôtelière - DIMONA

Le Conseil souligne que la déclaration d'occupation des travailleurs occasionnels du secteur de l'industrie hôtelière, visée par la lettre précitée de la Ministre de l'Emploi, s'inscrit dans le cadre de la simplification et de la modernisation de la gestion de la sécurité sociale à tenir par les employeurs. Le Conseil s'est déjà prononcé à de nombreuses reprises quant à la réforme ainsi entreprise, notamment quant aux garanties devant nécessairement accompagner l'opération de généralisation de la DIMONA. Il souhaite par conséquent dans un premier temps rappeler ses observations à ce propos avant d'aborder la question plus particulière de l'application de la DIMONA aux travailleurs occasionnels du secteur de l'industrie hôtelière.

#### 1. Quant aux garanties devant accompagner la suppression du registre de présence

Le Conseil rappelle que dans son avis n° 1.325 du 16 octobre 2000 ainsi que dans son avis n° 1.405 du 12 juin 2002, il avait subordonné son agrément à l'opération de la généralisation de la DIMONA à la condition essentielle de la suppression, simultanément à cette généralisation, de certains documents sociaux.

Le Conseil a également affirmé, dans les avis précités, que cette suppression de documents sociaux doit s'accompagner de solutions juridiques et techniques crédibles permettant des contrôles alternatifs à ceux existants actuellement. En outre, la suppression de documents sociaux doit être associée avec la garantie du maintien de conditions équivalentes à celles prévalent aujourd'hui pour l'obtention et donc la disponibilité des informations, permettant ainsi un même contrôle que celui pouvant être actuellement réalisé tant au plan interne par les travailleurs et leurs représentants, qu'au plan externe par les différents services d'inspection.

Tenant compte de ceci, le Conseil indique que s'il peut marquer son accord sur le principe d'une suppression du registre de présence simultanée, soit à la généralisation de la DIMONA aux travailleurs occasionnels du secteur de l'industrie hôtelière, soit à l'introduction de solutions techniques alternatives comme indiqué au point suivant du présent avis, il ne peut se prononcer définitivement sur le calendrier envisagé dans la mesure où jusqu'à présent, les garanties souhaitées ne lui ont pas encore été présentées.

2. Quant à l'application de la DIMONA aux travailleurs occasionnels du secteur de l'industrie hôtelière

Le Conseil rappelle que dans son avis n° 1.405 susvisé, il avait pris acte des problèmes se posant dans certains secteurs quant à l'application de la DIMONA. Il avait ainsi souligné que malgré les problèmes d'ordre technique et/ou pratique susceptibles de se poser dans certains secteurs, auxquels il importe d'apporter une solution appropriée, le principe doit rester celui de l'universalité de cet instrument.

Le Conseil a réaffirmé ce principe dans une lettre du 10 septembre 2002 qu'il a adressé à Monsieur F. VANDENBROUCKE, Ministre des Affaires sociales et des Pensions.

Dans ce courrier, le Conseil constatait néanmoins que pour les travailleurs occasionnels du secteur de l'industrie hôtelière, les difficultés rencontrées ne lui permettraient vraisemblablement pas d'entrer dans le système DIMONA au 1er janvier 2003, date prévue de sa généralisation.

En effet, les suggestions de solutions techniques mises sur la table par l'administration de la sécurité sociale ne paraissent pas encore suffisamment développées pour être certain qu'elles puissent répondre aux nécessités de ce secteur afin de lui permettre d'englober dès le 1er janvier 2003 ses travailleurs occasionnels dans le système DIMONA. Le Conseil indiquait dans ce même courrier que ces suggestions devraient encore être affinées.

Le Conseil constate qu'actuellement cesdites propositions de solutions techniques ne sont pas encore finalisées et il estime qu'il convient, comme il le précise déjà dans sa lettre précitée du 10 septembre 2002, d'évaluer dans le courant du mois de septembre 2003, les solutions techniques alternatives qui seront suggérées, afin de vérifier si elles répondent aux principes fondant la DIMONA, c'est-à-dire la simplification, la neutralité et la faisabilité, ainsi qu'en termes de contrôle.

Dans la mesure où cette évaluation ne serait pas positive, les travailleurs occasionnels seraient soumis à la réglementation DIMONA, comme tous les autres travailleurs, à partir du 1er janvier 2004.

Le Conseil est d'avis, à défaut de nouveaux développements, qu'il serait pertinent de s'en tenir à cette procédure.

## B. Examen de la question de la réduction des cotisations de sécurité sociale

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal prévoit que les cotisations de sécurité sociale dues pour les travailleurs occasionnels occupés par un employeur du secteur de l'industrie hôtelière sont calculées sur une rémunération journalière forfaitaire de 21 euros. Cette réduction est accordée durant un maximum de 45 jours d'intense activité (25 jours en 2003) par année civile pour autant que le travailleur concerné n'ait pas été occupé dans ce secteur comme travailleur régulier dans le courant du trimestre en cours et du trimestre qui précède celui-ci.

Le Conseil formule des remarques de fond et techniques concernant ce projet de texte réglementaire, qui suivent.

### 1. Quant au principe même de la réduction des cotisations de sécurité sociale

Le Conseil a pris note des indications de la Task force suivant lesquelles la réduction de cotisations de sécurité sociale envisagée aurait un coût estimé pour la sécurité sociale de 6,17 millions d'euros sur une base annuelle.

D'autre part, le Conseil estime qu'il faut être attentif à ne pas créer, par l'introduction d'une réduction des cotisations de sécurité sociale spécifiquement liée à un secteur, une discrimination non justifiée par des raisons objectives entre catégories de travailleurs et d'employeurs se trouvant dans des situations comparables, et pouvant avoir des effets tant vis-à-vis des travailleurs que des employeurs en termes d'assujettissement à la sécurité sociale et de base de calcul des cotisations de sécurité sociale.

Par ailleurs, le Conseil a pris note des explications reçues de la Task force suivant lesquelles le système de diminution des cotisations de sécurité sociale prévu par le projet d'arrêté royal ne serait pas cumulable pour un même emploi avec les systèmes de réduction de cotisations existants. Ainsi, notamment l'employeur ne pourrait pas bénéficier de la réduction structurelle et le travailleur, de la réduction des cotisations personnelles pour bas salaire. Le Conseil estime que pour plus de clarté, cette interdiction de cumul aurait dû être spécifiée au sein du projet de texte réglementaire ou d'un Rapport au Roi l'accompagnant.

## 2. Assujettissement à la sécurité sociale et champ d'application

Le Conseil constate que l'article 1er du projet d'arrêté royal prévoit un régime d'assujettissement à la sécurité sociale calqué sur celui prévu pour les travailleurs occasionnels des entreprises horticoles. Cette disposition appelle des observations en ce qui concerne d'une part cette limitation de l'assujettissement et d'autre part son champ d'application.

### a. Quant à la limitation de l'assujettissement

Le Conseil remarque que l'article 1er, alinéa 1er du projet d'arrêté royal prévoit que pour les travailleurs occasionnels du secteur HORECA répondant à la nouvelle définition introduite par ce même texte réglementaire, l'assujettissement à la sécurité sociale est limitée à certaines de ses branches.

Il est d'avis que la réforme envisagée ne pourrait mener à octroyer moins de droits aux travailleurs que dans la réglementation actuelle ou à introduire des discriminations entre travailleurs d'un même secteur.

b. Quant au champ d'application

1) Quant aux employeurs concernés

Le Conseil observe qu'en vertu de l'article 1er , alinéas 1er et 2 du projet d'arrêté royal, celui-ci ne serait applicable qu'aux employeurs ressortissant à la Commission paritaire n° 302. Les entreprises du secteur du travail intérimaire mettant des « extras » à la disposition des utilisateurs du secteur de l'industrie hôtelière sont donc exclues du champ d'application du projet d'arrêté royal.

Le Conseil a pris note des explications reçues de la Task force. Il en résulte que cette exclusion serait liée aux modalités de déclaration du travail occasionnel visées par la lettre d'accompagnement de la Ministre de l'Emploi pour 2003 (mention spécifique dans le registre de présence). Ainsi, au moment où la DIMONA serait, suivant les propositions de la Ministre de l'Emploi, généralisée à ces travailleurs (2004), les entreprises du secteur du travail intérimaire pourraient bénéficier de la réduction de cotisations patronales de sécurité sociale que le projet d'arrêté royal entend introduire.

Les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent que l'exclusion, même temporaire, des entreprises de travail intérimaire du champ d'application du projet d'arrêté royal causerait à leur égard une discrimination dans la mesure où elles seraient traitées d'une manière moins favorable que les employeurs de la Commission paritaire n° 302, alors qu'elles se trouvent dans une situation comparable à l'égard des « extras », sans qu'un traitement différent soit justifié par des raisons objectives. Une telle discrimination toucherait par voie de conséquence les travailleurs qu'elles emploient. En outre, un préjudice économique important serait plus particulièrement causé aux entreprises du secteur de l'intérim spécialisées dans le secteur Horeca, et à leurs travailleurs.

Le travail intérimaire constitue en effet, à l'heure actuelle, un important système d'apport de travailleurs pour le secteur Horeca. Quelque 2.100 travailleurs intérimaires sont occupés quotidiennement dans le secteur Horeca (équivalents temps plein). Chaque année, quelque 9.000 travailleurs intérimaires sont occupés dans ce secteur. Le secteur du travail intérimaire est assurément le plus important canal de recrutement pour le secteur Horeca.



Une interruption de 6 mois des habitudes de recrutement des entreprises de l'Horeca, qui ont l'habitude de travailler avec des entreprises de travail intérimaire, certainement pour compenser les moments d'intense activité, est extrêmement préjudiciable au bon fonctionnement des entreprises de l'Horeca.

En outre, dans la mesure où l'objectif est l'apport de nouveaux collaborateurs pour le secteur Horeca, l'exclusion du secteur du travail intérimaire pendant une période de 6 mois peut certainement être qualifiée de contre-productive. Ce secteur est précisément en mesure de veiller à un apport de nouveaux collaborateurs pour le secteur Horeca.

Ces membres estiment par conséquent que le seul motif de la déclaration du caractère « d'intense activité » par le biais du registre de présence en 2003 n'est pas de nature à écarter le secteur de l'intérim du champ d'application du projet d'arrêté royal dans la mesure où celui-ci est déjà soumis à la DIMONA et pourrait déjà utiliser cet instrument pour effectuer la déclaration susvisée, par exemple en y spécifiant l'identité de l'utilisateur.

Les membres représentant les organisations de travailleurs expriment de nettes réserves quant à cette proposition des membres représentant les organisations d'employeurs et attendent pour se prononcer définitivement sur cette question le résultat des discussions menées au sein des Commissions paritaires concernées.

## 2) Quant aux travailleurs

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal, en son article 1er, alinéa 2, introduit une nouvelle définition du travailleur occasionnel applicable au secteur de l'industrie hôtelière. En effet, l'arrêté royal du 13 novembre 1997 relatif à la tenue d'un registre de présence dans les entreprises qui relèvent de la Commission paritaire de l'industrie hôtelière et déterminant les conditions et les modalités selon lesquelles le registre de présence doit être validé dispose que :

«Pour l'application du présent arrêté on entend par travailleur occasionnel ou « extras », le travailleur engagé pour une durée maximale de deux jours consécutifs chez le même employeur par un contrat de travail conclu pour une durée déterminée ou par un contrat de travail conclu pour un travail nettement défini.»

Le système envisagé par le projet d'arrêté royal aurait quant à lui pour effet de permettre l'engagement d'un ou plusieurs travailleurs occasionnels pour un maximum de 45 jours d'intense activité par an, consécutifs ou non.

Le Conseil souligne qu'il ne ressort pas clairement de la lettre de la Ministre de l'Emploi accompagnant sa demande d'avis si l'objectif est de modifier immédiatement la définition actuelle ou si deux catégories se juxtaposeraient en 2003, une nouvelle définition étant éventuellement élaborée pour être d'application en 2004.

Le Conseil estime qu'un tel manque de clarté et qu'une éventuelle juxtaposition de définitions, même temporaire, introduirait un risque de confusion et ne faciliterait pas l'application de la législation. Par ailleurs, la portée et les conséquences d'une éventuelle nouvelle définition nécessitent un examen approfondi. Il ne peut donc, dans l'état du dossier, se prononcer définitivement sur la définition proposée.

### 3) Quant aux notions de « jours d'intense activité » et de « jours »

Le Conseil remarque que le projet d'arrêté royal prévoit en son article 1er, alinéa 2, la possibilité d'un recours à des travailleurs occasionnels pendant au maximum 45 jours « d'intense activité » par an. Il fait observer que cette notion n'est aucunement définie par le projet de texte réglementaire, ce qui n'est pas susceptible d'en faciliter une bonne application et le contrôle.

Il indique que la notion de « jours » devrait en elle-même être précisée compte tenu du fait qu'une seule prestation, pouvant se dérouler de nuit, peut couvrir deux jours calendriers. Le Conseil estime qu'il convient de régler cette question et les aspects techniques qu'elle implique avant l'éventuelle entrée en vigueur de l'arrêté royal.

### 3. Quant à la condition de non occupation antérieure dans le secteur

Le Conseil constate qu'à l'article 1er, alinéa 2 du projet d'arrêté royal, il est prévu que pour ouvrir le droit à la réduction de cotisations de sécurité sociale, le travailleur concerné ne peut avoir été occupé dans le secteur de l'industrie hôtelière pendant le trimestre en cours et le trimestre précédent, sauf en qualité de travailleur occasionnel ou d'étudiant.

Il remarque que se pose la question de savoir si cette occupation comme travailleur occasionnel devrait relever exclusivement de la nouvelle définition proposée ou s'il peut s'agir d'un travail comme « extra » au sens de l'arrêté royal du 13 novembre 1997 précité. Par ailleurs, le Conseil indique qu'il faut garantir l'accessibilité des données susvisées, dès le moment de l'engagement du travailleur.

D'autre part, le Conseil relève que dans sa note d'accompagnement, la Ministre de l'Emploi indique qu'à partir de 2004, il serait prévu afin d'empêcher que des contrats de travail réguliers ne soient transformés en travail occasionnel, que le travailleur ne devra pas avoir effectué des prestations normales dans le secteur lors d'une période de référence donnée, à savoir les deux derniers trimestres de l'année d'application moins deux ans et les deux premiers trimestres de l'année d'application moins un an et il ne devra pas avoir effectué un travail ordinaire dans le secteur lors du trimestre en cours et du trimestre précédent.

Le Conseil observe que l'application de cette formule crée une rupture dans l'échelle du temps ainsi constituée d'au moins un trimestre. Au cours de cette rupture le travailleur concerné peut avoir été occupé comme travailleur régulier au sein du secteur de l'industrie hôtelière. Il a pris note des explications fournies à ce propos par la Task force suivant lesquelles ceci découle de la nécessité d'utiliser des données certaines et donc historiques combinées avec la nécessité d'employer des données les plus récentes possibles, lesquelles seront éventuellement rendues disponibles via la DIMONA. Le Conseil est d'avis qu'un examen plus approfondi de cette question serait approprié.

#### 4. Quant au calcul des cotisations sur une rémunération forfaitaire

Le Conseil observe qu'à l'article 2 du projet d'arrêté royal, il est prévu que les cotisations dues pour les travailleurs occasionnels sont calculées sur une rémunération forfaitaire de 21 euros. Par ailleurs, dans sa lettre d'accompagnement, la Ministre de l'Emploi indique qu'en 2003, le régime O.N.S.S. existant pour les travailleurs qui sont rémunérés au moins partiellement au pourboire reste entièrement d'application.

Rien n'est précisé dans ce courrier sur la situation envisagée à partir de 2004 pour ces travailleurs rémunérés au moins partiellement au pourboire ni sur la condition des travailleurs occasionnels rémunérés au moins en partie au pourboire. Il n'apparaît donc pas clairement si ces derniers relèvent ou non de l'application du projet d'arrêté royal.

5. Autre remarque

Le Conseil remarque qu'à l'article 1er, alinéa 2 in fine, il est fait mention de l'arrêté royal du 17 juin 1994 relatif à la tenue d'un registre de présence. Il souligne qu'en ce qui concerne les « extras » du secteur de l'industrie hôtelière, il convient de se référer à l'arrêté royal du 13 novembre 1997 précité.

x                      x                      x

Le Conseil fait remarquer que le système actuel des « extras » dans le secteur HORECA a été élaboré à la demande des interlocuteurs sociaux de ce secteur, afin de répondre à leurs besoins spécifiques. Il estime que ce système ne peut être aligné sur le système envisagé par le projet d'arrêté royal, lequel semble être calqué sur celui existant dans le secteur des entreprises horticoles, sans au préalable pouvoir procéder à un examen approfondi des conséquences pratiques que cela impliquerait. Ainsi, il souligne la nécessité de respecter les équilibres dégagés au sein du secteur de l'industrie hôtelière depuis quelques années entre autres quant aux mécanismes de contrôle.

De même, le Conseil estime inapproprié d'adopter un arrêté royal dans l'urgence alors qu'il est techniquement lié à un double ensemble, à savoir d'une part la simplification du système des « extras » et d'autre part la simplification et la modernisation de l'administration sociale à tenir par les employeurs. En particulier, quant à ce second ensemble se pose la question de la généralisation de la DIMONA pour les « extras » du secteur Horeca,. Or, les tenants et aboutissants de ces deux volets ne sont pas encore connus notamment en raison de difficultés techniques devant encore être résolues.

Le Conseil constate qu'il découle de ce qui précède qu'en suivant les propositions de la Ministre de l'Emploi, ce texte réglementaire s'il était adopté immédiatement, pourrait nécessiter une adaptation ou un complément applicable dès 2004. Il estime qu'il n'est pas d'une bonne légistique de procéder de la sorte.

Par ailleurs, il indique ne pas vouloir, par l'introduction d'une réduction de cotisations de sécurité sociale spécifiquement liée à un secteur, que soit créée une discrimination entre catégories de travailleurs et d'employeurs se trouvant dans des situations comparables, ce qui pourrait avoir des effets vis-à-vis tant des travailleurs que des employeurs.

Compte tenu des questions de principe et techniques soulevées par le texte qui lui a été soumis pour avis, qu'il importe encore de débattre et des conséquences pouvant découler de celui-ci, encore à évaluer, le Conseil estime opportun d'attendre le résultat des travaux entrepris quant à ce projet d'arrêté royal par les Commissions paritaires concernées. Il estime que les propositions découlant de cesdits travaux s'inscrivant dans le cadre de la simplification et de la modernisation de la gestion de la sécurité sociale à tenir par les employeurs, elles devront répondre aux principes devant fonder ce processus, c'est-à-dire la simplification, la neutralité et la faisabilité, ainsi qu'en termes de contrôle.

Le Conseil souhaite être ressaisi d'une version adaptée du projet d'arrêté royal vu les observations qui précèdent et l'impact d'un tel texte réglementaire sur l'ensemble de la sécurité sociale.

-----