

AVIS N° 1.620

Séance du mardi 17 juillet 2007

Projet d'arrêté royal portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 30 bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs

x x x

2.269-1

AVIS N° 1.620

Objet : Projet d'arrêté royal portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 30 bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs

Par lettre du 3 mai 2007, monsieur P. Vanvelthoven, ministre de l'Emploi a consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 30 bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

L'examen de ce projet d'arrêté royal a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 17 juillet 2007, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. CONTENU ET PORTÉE DE LA DEMANDE D'AVIS

Monsieur P. Vanvelthoven, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet d'arrêté royal portant exécution des articles 400, 401, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 30 bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Ce texte exécute les dispositions du titre VI, chapitre 1er et du titre VII, chapitre V de la loi-programme du 27 avril 2007 (1), qui visent à modifier le système existant des entrepreneurs enregistrés afin, d'une part, de mettre la législation sociale et fiscale en conformité avec la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions et, d'autre part, d'apporter une réponse à l'arrêt de la Cour européenne de Justice du 9 novembre 2006, qui déclare que l'obligation de retenue et la responsabilité solidaire dans la législation fiscale constituent une restriction à la libre circulation des services.

Pour répondre à l'arrêt de la Cour de Justice, le gouvernement a organisé, à la fin de l'année 2006 et au début de l'année 2007, une Table ronde "Construction".

En exécution des conclusions de cette Table ronde, la loi-programme du 27 avril 2007 (1) a élaboré une nouvelle réglementation, qui dissocie l'enregistrement des retenues et de la responsabilité solidaire. L'enregistrement se fera sur une base volontaire et deviendra un label de qualité pour les entrepreneurs de confiance, qui bénéficieront de ce fait de certains avantages, comme du taux de TVA réduit de 6 %. La procédure d'enregistrement est également simplifiée : un guichet d'entreprise est chargé d'envoyer le dossier complet à la Commission provinciale d'enregistrement compétente. Une commission centrale d'enregistrement est créée pour les entreprises étrangères, afin d'assurer une meilleure uniformité dans les décisions vis-à-vis des entrepreneurs étrangers.

Les retenues et la responsabilité solidaire ne sont plus appliquées qu'en cas d'existence de dettes sociales et/ou fiscales dans le chef de l'entrepreneur ou du sous-traitant cocontractant.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis concrétise cette nouvelle réglementation de la loi-programme.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Remarques préalables

1. Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne met que partiellement à exécution les articles de la loi-programme du 27 avril 2007 (1) qui concernent le système dit des entrepreneurs enregistrés.

Le Conseil remarque que la nouvelle réglementation, telle que prévue dans la loi-programme du 27 avril 2007 (1) et dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis, entre en principe en vigueur le 1er janvier 2008. Toutefois, étant donné que la nouvelle réglementation suppose l'introduction d'un nouveau système informatique ou d'un système adapté (procédures automatisées, liaison des différentes banques de données des services publics, nouveaux outils informatiques, développement de nouveaux programmes, etc.) et que ce n'est pas réalisable à très court terme, il est prévu que le Roi fixera les mesures transitoires exigées si les services publics concernés ne peuvent pas encore disposer, pour le 1er janvier 2008, des applications informatiques appropriées, qui sont nécessaires pour l'application correcte de la nouvelle réglementation. Selon l'exposé des motifs de la loi-programme, la délégation au Roi a pour but, pendant une période transitoire, de faire fonctionner les éléments déjà réalisés avec un certain nombre de mesures provisoires.¹

Le Conseil signale qu'il n'a pas été consulté sur ces mesures transitoires.

¹ Doc. Chambre 2006-2007 n° 3058/001, voir pp. 19, 58, 59 et 63.

Étant donné que le contenu du projet d'arrêté royal soumis pour avis et les mesures transitoires forment un tout, le Conseil indique que les positions qu'il adopte dans le présent avis le sont sous toutes réserves et il demande à être encore consulté sur le volet relatif aux mesures transitoires.

Le Conseil souhaite toutefois déjà remarquer qu'il juge important que la reconnaissance des dettes entre déjà en vigueur à partir du 1er janvier 2008.

2. Le Conseil estime que le texte du projet d'arrêté royal soumis pour avis accorde trop peu d'attention à l'une des conclusions de la Table ronde "Construction", à savoir qu'il faut, via l'échange automatique de certaines données comme le déménagement et le changement de nom, le non-paiement des acomptes mensuels, le changement fréquent d'employeur par les travailleurs, etc. entre les administrations publiques et les commissions d'enregistrement, intégrer des clignotants pour détecter les entreprises malhonnêtes.

Le Conseil demande d'adapter le texte dans cette optique.

3. Le Conseil insiste pour que des moyens suffisants (personnel et moyens de fonctionnement) soient mis à la disposition des commissions d'enregistrement, de sorte qu'elles puissent exercer leur fonction de manière adéquate.

B. Le texte du projet d'arrêté royal

Le Conseil a examiné le texte du projet d'arrêté royal soumis pour avis, article par article, et formule les remarques suivantes à ce sujet :

Chapitre 1er - Champ d'application

Article 1er

Le Conseil constate que, pour l'application du projet d'arrêté royal, les activités qui entrent en ligne de compte sont celles qui sont visées à l'article 20, § 2 de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992 relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

Le Conseil remarque qu'il s'agit d'activités qui relèvent du secteur de la construction. Il est d'accord pour faire uniformément référence, pour l'application tant de l'article 30 bis de la loi du 27 juin 1969 que de l'article 400, 1° du Code des impôts sur les revenus 1992, à l'article 20, § 2 de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992 et pour ainsi limiter à ces activités le champ d'application du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

Le Conseil attire l'attention sur les réflexions en cours au sein de certains secteurs quant à la façon de renforcer la lutte contre le travail frauduleux.

C'est pourquoi il demande qu'une attention particulière soit réservée à ces réflexions, notamment quant à l'opportunité d'étendre la réglementation existante ou d'appliquer une réglementation analogue dans l'un ou l'autre secteur ou encore de définir d'autres formules, en concertation avec ou à la demande de ce secteur.

Chapitre II - Enregistrement comme entrepreneur

Section première - Conditions à remplir pour pouvoir être enregistré comme entrepreneur

Article 2

1. Le Conseil juge qu'il faudrait résoudre le problème juridique lié à la question de savoir si la condition d'être établi en Belgique ou dans un autre État membre de l'Espace économique européen va ou non à l'encontre de l'accord de Marrakech en matière de marchés publics, qui prévoit qu'un accès au marché doit être garanti de manière non discriminatoire aux États autres que ceux qui font partie de l'Espace économique européen.

Dans ce cadre, le Conseil se demande s'il ne serait pas suffisant qu'une succursale soit établie dans l'Espace économique européen.

Le Conseil estime en tout cas qu'il faut tenir compte des conventions internationales auxquelles la Belgique est partie.

2. Le Conseil constate que, conformément à l'article 2, § 1er, 12°, les critères pour déterminer s'il y a des moyens financiers suffisants sont fixés par arrêté ministériel cosigné par les trois ministres compétents.

Le Conseil juge important d'éviter le protectionnisme et la discrimination entre les entrepreneurs lors de la fixation des critères.

3. Le Conseil constate en outre que l'article 2, § 1er, 14° prévoit comme condition de respecter les obligations en matière d'assurance couvrant la responsabilité des entrepreneurs visée à l'article 1792 du Code civil, telles qu'établies par la loi, et que l'article XX des mesures transitoires prévoit que cette disposition entrera en vigueur lorsque le législateur aura fixé le cadre légal, les conditions et les modalités de la responsabilité des entrepreneurs visée à l'article 1792 du Code civil.

Le Conseil souhaite que l'article 2, § 1er, 14° et l'article XX des mesures transitoires soient provisoirement supprimés du présent arrêté royal, étant donné qu'aucune disposition légale prévoyant cette assurance obligatoire pour cette responsabilité n'a encore été promulguée.

4. Le Conseil propose d'ajouter le texte suivant au § 5 de l'article 2 : "sans préjudice des dispositions de la loi du 5 mars 2002 transposant la directive 96/71 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et instaurant un régime simplifié pour la tenue de documents sociaux par les entreprises qui détachent des travailleurs en Belgique".

Section 2 - Demande d'enregistrement

Article 5

Le Conseil constate que l'article 5, § 1er, 1°, b) du projet d'arrêté royal parle de "un extrait du casier judiciaire, ou, à défaut, un document équivalent délivré par une autorité judiciaire ou administrative de l'État membre de l'Espace économique européen dans lequel le demandeur est établi et dont il résulte qu'il n'a pas fait l'objet d'une condamnation prononcée par un jugement ayant force de chose jugée portant interdiction d'exercer, personnellement ou par interposition de personne, toute activité commerciale" et l'article 5, § 1er, 2°, d) du projet d'arrêté royal, de "un extrait du casier judiciaire ou, à défaut, un document équivalent délivré par une autorité judiciaire ou administrative de l'État dans lequel ces dernières sont établies et dont il résulte qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une condamnation prononcée par un jugement ayant force de chose jugée portant interdiction d'exercer, personnellement ou par interposition de personne, toute activité commerciale". L'article 5, § 1er, 2°, e) du projet d'arrêté royal parle toutefois uniquement de "un extrait du casier judiciaire de la personne morale".

Le Conseil souhaite que l'on donne également aux personnes morales la possibilité de remettre un document équivalent.

Il est proposé dès lors d'ajouter, à l'article 5, § 1er, 2°, e), après les mots "un extrait du casier judiciaire de la personne morale", le texte suivant : "ou, à défaut, un document équivalent délivré par une autorité judiciaire ou administrative de l'État membre de l'Espace économique européen dans lequel le demandeur est établi".

Section 3 - Devoirs de communication incombant aux entrepreneurs enregistrés

Article 6

Le Conseil constate qu'en raison de la simplification administrative, les devoirs de communication ne s'appliquent pas aux données qui sont reprises dans la Banque-Carrefour des Entreprises ou d'autres bases de données de services publics accessibles pour la commission d'enregistrement.

En raison de la fonction de clignotant, le Conseil estime toutefois important que les commissions d'enregistrement soient automatiquement informées de la modification de certaines données reprises dans ces banques de données, comme le fait que l'entrepreneur enregistré est devenu un employeur.

Il propose d'ajouter, à l'article 6, § 1er, après les mots "pour autant que ces données ne soient pas déjà reprises dans la Banque-Carrefour des Entreprises ou d'autres bases de données de services publics accessibles pour les commissions d'enregistrement", les mots "et pour autant que ces données n'aient pas été communiquées à la commission d'enregistrement provinciale compétente".

Le Conseil demande en outre que l'obtention d'un numéro de TVA belge par un entrepreneur étranger soit également reprise dans la liste des données qui doivent être communiquées. Il renvoie dans ce cadre à la position qu'il a adoptée à ce sujet en ce qui concerne l'article 7.

En ce qui concerne l'article 6, § 3, le Conseil remarque que les entreprises individuelles qui sont transformées en une société dans laquelle l'indépendant est associé à d'autres associés avec lesquels il a un lien de parenté jusqu'au 2e degré doivent également pouvoir utiliser l'enregistrement initial en attendant la décision concernant le nouvel enregistrement au nom de la société, comme c'est le cas lorsque l'indépendant est l'unique associé.

Section 4 - Radiation de l'enregistrement

Article 7

Le Conseil propose de supprimer, au point 7°, la limitation à douze mois du délai qu'ont les entrepreneurs étrangers pour demander un enregistrement sur la base de leur numéro de TVA étranger. Le Conseil estime que cette limitation risque d'aller à l'encontre des règles internationales auxquelles la Belgique a souscrit.

Article 8

Le Conseil demande qu'avant que l'enregistrement ne soit radié, l'entreprise en soit informée, afin de lui donner l'occasion d'encore se régulariser.

Il propose dès lors d'indiquer, dans le texte de l'article 8, que la radiation ne peut avoir lieu qu'après application de la procédure prévue à l'article 10 de l'arrêté royal.

En outre, le Conseil demande de préciser davantage ce qu'il faut entendre par "avances sur ces cotisations" à l'article 8, 3°.

Section 5 - La commission d'enregistrement

Sous-section première - Mission, compétence territoriale et composition de la commission d'enregistrement

Article 9

Le Conseil constate que l'article 9, § 1er du projet d'arrêté royal prévoit qu'une commission d'enregistrement, qui statue sur les demandes d'enregistrement d'entrepreneurs émanant d'un guichet d'entreprise et sur la radiation de l'enregistrement, est créée par province.

Un élément nouveau dans la réglementation est la création d'une commission d'enregistrement centrale qui remplit la même mission pour les entrepreneurs de l'Espace économique européen (qui n'ont pas en Belgique leur domicile, leur siège social, leur principal établissement ou leur siège de direction ou d'administration).

L'exposé des motifs de la loi-programme du 27 avril 2007 (1) souligne que cette commission d'enregistrement centrale devrait assurer une meilleure uniformité dans les décisions vis-à-vis des entrepreneurs étrangers.

Le Conseil soutient la décision de créer une commission d'enregistrement centrale pour les entrepreneurs étrangers, qui rend impossible le "shopping" par les entrepreneurs étrangers entre les commissions d'enregistrement en fonction de leurs décisions en la matière.

Il estime toutefois qu'il faudrait également garantir l'uniformité des décisions des commissions d'enregistrement provinciales vis-à-vis des entrepreneurs belges.

Il constate à cet égard qu'il s'agit, conformément à l'article 15, § 2 du projet d'arrêté royal, d'une des missions du groupe d'impulsion, qui peut donner aux commissions d'enregistrement un commentaire général des dispositions de l'arrêté royal, émettre des avis contraignants sur des questions générales et convoquer régulièrement les membres de ces commissions. Toutefois, le groupe d'impulsion ne peut en aucun cas se prononcer sur l'évaluation factuelle d'un dossier individuel.

Le Conseil insiste pour que le groupe d'impulsion assure pleinement le rôle qui lui est attribué dans la réglementation en matière de garantie de l'uniformité des décisions prises par les commissions d'enregistrement.

Sous-section 4 - Recours contre les décisions des commissions d'enregistrement

Article 14

Le Conseil constate que l'article 14 du projet d'arrêté royal est une nouvelle disposition réglementaire qui prévoit que, contre les décisions des commissions d'enregistrement, un recours peut être introduit par l'intéressé ou par le ministre des Affaires sociales, le ministre des Finances ou le ministre de l'Emploi.

Il remarque que la possibilité de recours pour les ministres précités est singulière, étant donné que chaque commission d'enregistrement compte trois membres-fonctionnaires qui sont nommés sur proposition de ces ministres (article 11, § 1er, 1°) et qu'une requête motivée en vue d'une décision de radiation peut être introduite auprès de la commission d'enregistrement par un de ces ministres ou par leurs délégués (article 13, 1°).

Il conclut toutefois que cette disposition met à exécution l'article 30 bis, § 2, huitième alinéa, qui dispose que les décisions des commissions d'enregistrement deviennent définitives si aucun recours n'est introduit, dans le délai prévu, par l'intéressé ou par les ministres désignés par le Roi ou leurs délégués.

Le Conseil propose de reprendre expressément cette référence dans le texte de l'arrêté royal.

Chapitre III - Modalités du versement - Affectation ou récupération des montants versés

Section première - Impôts

Articles 19, 20 et 21

Le Conseil constate qu'il est indiqué, au début du texte français des articles 19, 20 et 21 du projet d'arrêté royal, que certains articles de l'AR/CIR 92 (plus précisément les articles 207, 208 et 209) ont été remplacés par l'arrêté royal du 26 décembre 2008.

Il signale que, comme dans le texte néerlandais, il faudrait indiquer "1998" au lieu de "2008".

Section 2 – Sécurité sociale

Articles 22 à 25

Le Conseil constate que, dans le texte néerlandais de l'article 22, deuxième alinéa du projet d'arrêté royal, il est fait référence à l'article 30, § 4, alinéa 6 (de la loi du 27 juin 1969).

Il signale qu'il faudrait, comme le fait correctement la version française du texte, faire référence à l'article 30 bis, § 4, alinéa 6 de la loi du 27 juin 1969.

En outre, le Conseil constate qu'il est question, dans le texte néerlandais de l'article 24, § 1er, alinéa 1er du projet d'arrêté royal, de "vasten vergoedingen". La même formulation figure à l'article 25, § 1er.

Il part du principe que l'on vise ici des "vaste vergoedingen" (comme mentionné à l'article 25, § 3) et demande que le texte soit adapté dans ce sens.

Plus fondamentalement, le Conseil constate que les règles de procédure pour le versement des sommes retenues diffèrent selon qu'il s'agit de l'obligation de retenue à l'égard d'un entrepreneur ou sous-traitant ayant des dettes fiscales ou de l'obligation de retenue à l'égard d'un entrepreneur ou sous-traitant ayant des dettes sociales.

Ainsi, l'article 19 du projet d'arrêté royal dispose que celui qui doit effectuer le versement, en cas de dettes fiscales d'un entrepreneur ou sous-traitant, doit, en même temps qu'il procède au versement ou au virement, envoyer au receveur compétent une copie des factures auxquelles se rapporte le paiement (nouvel article 207, quatrième alinéa de l'AR/CIR 92). En revanche, l'article 22, troisième alinéa du projet d'arrêté royal dispose que, simultanément au versement précité, l'intéressé doit faire parvenir, par lettre séparée, les renseignements nécessaires à l'ONSS au moyen d'un formulaire qui est mis à sa disposition par celui-ci. Une copie de la facture dont le paiement fait l'objet de la retenue doit être jointe à ce formulaire.

Le Conseil estime que de telles différences contribuent à rendre plus difficile la mise en place d'un point d'entrée unique pour les règles en matière de retenues sur factures et de responsabilité solidaire.

Le Conseil considère néanmoins que, comme l'indique également l'exposé des motifs de la loi-programme du 27 avril 2007 (1), à terme, il faudrait pouvoir envisager, moyennant les études nécessaires et l'accord de la Commission de la protection de la vie privée, un point d'entrée unique permettant tant aux commettants qu'aux entrepreneurs de satisfaire à leurs obligations.

Chapitre V - Communication de travaux à l'Office national de sécurité sociale

Article 30

Le Conseil constate que l'article 30 du projet d'arrêté royal prévoit une dispense de la déclaration de travaux pour les entrepreneurs auxquels sont concédés des travaux dont le montant total, TVA non comprise, est inférieur à 25.000 euros, pour autant qu'aucun sous-traitant ne participe aux travaux.

Les membres représentant les organisations des classes moyennes demandent, dans une optique de simplification administrative, de prévoir la même dispense de la déclaration de travaux pour les contrats de sous-traitance d'une courte durée qui concernent des travaux très limités (par ex. pour un montant total inférieur à 2.500 euros, TVA non comprise).

Les membres représentant les organisations d'employeurs, à l'exception des organisations des classes moyennes, soulignent l'absence d'une base légale permettant d'autoriser une dispense de la déclaration de travaux pour des contrats de sous-traitance jusqu'à un montant déterminé. Ils demandent d'examiner les possibilités de simplification administrative en ce qui concerne la déclaration de travaux pour les contrats de sous-traitance d'une courte durée qui concernent des travaux très limités, en respectant les objectifs qui sous-tendent cette mesure.

Les membres représentant les organisations de travailleurs estiment qu'il ne faut prévoir aucune exception en ce qui concerne les contrats d'entreprise pour lesquels il est fait appel à un sous-traitant et qui ont un coût limité, et que les textes légaux ne peuvent pas être modifiés sur ce point.

La loi ne prévoit pas de base pour une exception pour les travaux effectués par des sous-traitants en dessous d'un montant déterminé. Prévoir une exception n'aurait donc pas de base légale.

Par ailleurs, cette réglementation a été mise en place pour souligner le souci que l'on a de prévoir une lutte efficace contre le travail au noir et la fraude. Une telle exception affaiblit le mécanisme de la loi et saperait l'impact qu'entraînent l'enregistrement et la déclaration de travaux correspondante.

Indiquer quels travaux ont un coût limité pour accorder une exception empêchera en outre tout contrôle, en raison du caractère arbitraire de limites de cette nature, du caractère factuel et par conséquent de la zone "grise", opaque, qui apparaît inévitablement de ce fait.

Une simplification administrative ne peut intervenir que si elle ne remet pas en cause le but de la procédure d'enregistrement et les principes qui la sous-tendent, et il faut en tout cas laisser en l'état la déclaration de travaux.

Chapitre VII - Dispositions modificatives fixant le montant du droit d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises en tant qu'entreprise commerciale ou artisanale, et la rémunération des guichets d'entreprises agréés

Article XY

Le Conseil constate que l'article XY du projet d'arrêté royal inscrit dans l'arrêté royal du 28 mai 2003 fixant le montant du droit d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises en tant qu'entreprise commerciale ou artisanale, et la rémunération des guichets d'entreprises agréés que la rémunération perçue par le guichet d'entreprise pour introduire une demande d'enregistrement auprès d'une commission d'enregistrement s'élève à 30 euros, TVA comprise.

Le Conseil demande d'examiner si ladite rémunération couvre suffisamment les coûts. Il insiste pour que des moyens suffisants soient en tout cas mis à disposition, de sorte que les guichets d'entreprises puissent exercer leur fonction de manière adéquate.

Chapitre IX - Entrée en vigueur

Article ...

Le Conseil constate que le dernier article (non numéroté) du projet d'arrêté royal dispose, dans sa version néerlandaise, que l'arrêté entre en vigueur le 1er janvier 1998.

L'intention est toutefois que la réglementation entre en vigueur le 1er janvier 2008. Le Conseil demande par conséquent de remplacer "1998" par "2008", comme indiqué correctement dans la version française du texte.
