

A V I S N° 1.753

Séance du mardi 7 décembre 2010

Avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur

x x x

2.479-1

A V I S N° 1.753

Objet : Avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur

Par lettre du 18 octobre 2010, madame L. Onkelinx, ministre des Affaires sociales, a consulté le Conseil national du Travail sur un avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur.

En raison du caractère urgent de la demande d'avis, un groupe de travail a été chargé d'examiner cet avant-projet de loi.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil a émis, le 7 décembre 2010, l'avis unanime suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

Le Conseil constate que, par lettre du 18 octobre 2010, madame L. Onkelinx, ministre des Affaires sociales, a demandé d'urgence l'avis du Conseil national du Travail sur un avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur.

Dans sa lettre, la ministre souligne que, par sa mise en demeure du 28 janvier 2010 selon la procédure prévue à l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne a demandé à l'État belge de faire valoir ses observations quant à la correcte transposition de la directive 2006/123/CE – « directive services ».

Par son avis motivé du 24 juin 2010, la Commission européenne a stipulé à l'État belge son infraction par rapport à la directive 2006/123/CE. En effet, l'État belge n'a pas pris toutes les dispositions nécessaires pour le 28 décembre 2009 pour se conformer à la directive et a donc manqué aux obligations qui lui incombent selon l'article 44, § 1^{er} de ladite directive.

Par sa réponse du 25 août 2010, l'État belge a obtenu un délai jusqu'au 28 novembre 2010 pour communiquer les dispositions prises.

Selon la ministre, le principal problème provient du contrôle a priori que constituent les commissions provinciales d'enregistrement actuelles. Afin d'assurer une certaine sécurité juridique à l'enregistrement des entrepreneurs, il convient de remplacer le système actuel par un autre, l'enregistrement automatique avec un contrôle a posteriori par une commission du contentieux.

En outre, la ministre renvoie à l'arrêt C-74/09 du 15 juillet 2010 dans l'affaire Bâtiments et Ponts Construction SA, WISAG Produktionservice GmbH, anciennement Thyssenkrupp Industrieservice GmbH, contre Berlaymont 2000 SA, dans lequel, selon la ministre, la Cour de justice a critiqué la présence des partenaires sociaux au sein desdites commissions.

La ministre fait savoir que le nouveau projet prévoit une commission du contentieux, qui, après un examen approfondi et après avoir entendu les différentes parties intéressées, pourra procéder à la radiation de la qualité d'entrepreneur enregistré dans la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE). Cette même commission du contentieux pourra également réactiver l'enregistrement. Sa composition sera réglée par arrêté royal et devra, selon la ministre, tenir compte de l'arrêt intervenu le 15 juillet 2010.

L'avant-projet de loi nécessite de modifier 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 qui justifie la saisine du Conseil national du Travail.

La ministre souligne finalement que, lors du Conseil des ministres du 8 octobre 2010, outre l'approbation en première lecture de l'avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur, il a aussi été décidé que le gouvernement élaborerait des propositions en vue de l'enregistrement des présences sur les chantiers et en vue de l'élargissement des missions de la Banque-Carrefour des Entreprises en tant qu'instrument dans la lutte contre la fraude.

Le Conseil a appris que le Conseil d'État a émis, le 28 octobre 2010, l'avis 48.821/1 sur l'avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur.

II. CONTENU ET PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI SOUMIS POUR AVIS

Le Conseil constate que l'avant-projet de loi a trois objectifs.

1. Il modifie le Code des impôts sur les revenus 1992 afin de permettre d'utiliser le numéro d'entreprise attribué par la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) comme numéro fiscal d'identification, afin de supprimer la procédure existante d'enregistrement comme entrepreneur par le biais de commissions provinciales d'enregistrement et de la remplacer par la nouvelle procédure automatique par le biais de la BCE (cf. point 3), et afin de préciser que les articles 402 à 407 relatifs à la responsabilité solidaire du commettant pour les dettes fiscales d'un entrepreneur restent applicables en cas d'ouverture d'une procédure de réorganisation judiciaire instaurée par la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises.

2. Il modifie 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 afin d'abroger la procédure existante d'enregistrement comme entrepreneur par le biais de commissions provinciales d'enregistrement, de sorte qu'elle puisse être remplacée par la nouvelle procédure automatique par le biais de la BCE (cf. point 3) et afin de préciser que l'article 30 bis (responsabilité solidaire, retenues et obligation de déclaration) reste applicable en cas d'ouverture d'une procédure de réorganisation judiciaire instaurée par la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises.

3. Il prévoit une nouvelle procédure d'enregistrement comme entrepreneur en remplacement de la procédure existante d'enregistrement comme entrepreneur par le biais de commissions provinciales d'enregistrement. Concrètement, il prévoit que l'enregistrement comme entrepreneur est acquis automatiquement par l'inscription de l'entreprise de construction dans la Banque-Carrefour des Entreprises. S'il apparaît par la suite que l'entrepreneur enregistré ne suit pas les règles, son enregistrement peut être révoqué par une commission du contentieux. Cette même commission peut ensuite réactiver le statut d'entrepreneur enregistré. Le contrôle des entrepreneurs devient ainsi un contrôle a posteriori plutôt qu'un contrôle a priori. L'enregistrement de l'entrepreneur reste une condition pour certaines réductions de l'impôt des personnes physiques et pour l'obtention de primes aux niveaux régional et local. Le consommateur pourra contrôler le statut d'entrepreneur enregistré par le biais de la BCE et d'un site web du Service public fédéral Économie. L'État belge entend ainsi mettre l'enregistrement des entrepreneurs en conformité avec la réglementation européenne, et en particulier avec les articles 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec la directive sur les services (2006/123/CE).

III. POSITIONS DU CONSEIL

1. Le Conseil déclare qu'il adopte une position défavorable à l'égard de l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis, et ce, pour les raisons suivantes.
 - a. Tout d'abord, le Conseil constate que la demande d'avis s'inscrit dans le dossier global relatif à la lutte contre la fraude sociale et fiscale dans le secteur de la construction. Il ressort ainsi de l'exposé des motifs que « vu les dangers classiques dans le secteur de la construction de pourvoyeurs de main d'œuvre et de travail au noir, il n'est pas souhaitable de supprimer intégralement le système des entrepreneurs enregistrés. Le présent projet de loi vise par conséquent à remplacer l'actuelle procédure d'enregistrement préalable qui est lourde d'un point de vue administratif et longue (un contrôle a priori) par un enregistrement automatique rapide et simple qui peut être radié lorsque des malversations sont constatées (un contrôle a posteriori). »

Le Conseil souligne en outre qu'il ressort clairement de la demande d'avis de la ministre et de la notification du conseil des ministres du 8 octobre 2010 que le volet simplification de l'enregistrement comme entrepreneur forme un tout avec les volets enregistrement des présences sur les chantiers et élargissement des missions de la Banque-Carrefour des Entreprises en tant qu'instrument dans la lutte contre la fraude.

Il constate toutefois qu'il est uniquement consulté sur l'avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur.

Il juge cependant que le volet simplification de l'enregistrement comme entrepreneur est indissociable de l'élaboration du volet enregistrement des présences de tous ceux qui exécutent des travaux immobiliers sur un chantier et du volet élargissement des missions de la Banque-Carrefour des Entreprises en tant qu'instrument dans la lutte contre la fraude. À cet égard, il affirme avec force que la simplification de l'enregistrement comme entrepreneur doit aller de pair avec l'implémentation de l'enregistrement des présences sur les chantiers.

Tant qu'aucun régime efficace n'est élaboré concernant l'enregistrement des présences sur les chantiers, le Conseil ne juge pas souhaitable de se prononcer favorablement sur l'avant-projet de loi instaurant l'enregistrement automatique comme entrepreneur qui lui a été soumis pour avis.

- b. Ensuite, le Conseil remarque que, dans l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis, de nombreux points doivent encore être réglés par arrêté royal, comme, entre autres, les modalités d'enregistrement si l'enregistrement automatique n'est pas possible et la composition de la commission du contentieux. Le Conseil juge nécessaire d'être également consulté parallèlement sur ces projets d'arrêtés royaux afin de pouvoir se prononcer en connaissance de cause. Il souhaiterait aussi que toutes les administrations compétentes soient associées à l'élaboration de ces arrêtés royaux, c'est-à-dire pas uniquement les administrations qui sont compétentes pour les questions économiques et financières, mais également celles qui sont compétentes pour la législation du travail et la législation de la sécurité sociale.

- c. Par ailleurs, le Conseil est d'avis qu'il ne faut pas donner une interprétation trop restrictive et trop sélective à la réglementation et à la jurisprudence européennes. Préalablement à la mise en conformité de la législation belge avec la législation européenne, il convient d'effectuer d'abord une analyse approfondie de la législation européenne et de la jurisprudence de la Cour européenne de justice, afin de faire la clarté sur ce qui est possible ou non dans la législation belge conformément à la réglementation européenne, en particulier quant à la procédure d'enregistrement et à la présence des partenaires sociaux sectoriels dans les commissions impliquées dans de telles procédures.
 - d. En outre, le Conseil a appris que l'avant-projet de loi qui lui a été soumis pour avis prévoit que l'article 30 bis de la loi ONSS et les articles 402 et suivants du CIR restent d'application en cas d'ouverture de la procédure de réorganisation judiciaire introduite par la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises. Il signale que d'importantes discussions sont en cours actuellement en son sein sur les implications sociales de la loi relative à la continuité des entreprises. Il souhaite dès lors que cette question spécifique soit traitée dans ce cadre global.
 - e. Enfin, le Conseil constate que l'intention est que la nouvelle réglementation relative à l'enregistrement comme entrepreneur entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2011. Il estime que ce calendrier n'est pas réaliste, étant donné que de nombreux arrêtés royaux doivent encore être élaborés et vu le lien nécessaire avec l'implémentation du volet enregistrement des présences sur les chantiers.
2. Le Conseil insiste pour que les initiatives législatives nécessaires soient prises sans délai en vue de l'élaboration du volet enregistrement des présences sur les chantiers. À cet égard, il juge important d'attirer déjà l'attention maintenant sur le fait que l'enregistrement des présences doit être obligatoire pour « chaque personne physique » qui exécute des travaux immobiliers. Cela signifie que cette obligation ne doit pas s'appliquer uniquement aux travailleurs de la commission paritaire n° 124, mais aussi aux travailleurs d'autres secteurs qui effectuent des travaux sur des chantiers. De plus, cette obligation doit également s'appliquer quel que soit le statut social des personnes qui effectuent les prestations de travail (tant aux personnes ayant un statut de travailleur salarié qu'à celles ayant un statut de travailleur indépendant) et quel que soit le pays d'origine (tant aux travailleurs nationaux qu'aux travailleurs étrangers). Lors de l'enregistrement, il faut également mentionner pour qui, où et quand les travaux doivent être exécutés. De plus, différents systèmes d'enregistrement doivent aussi être possibles. Dans le cadre de la simplification ou de la suppression des obligations administratives faisant double emploi, l'on peut réfléchir, entre autres, à la carte de contrôle C 3.2 A-construction en cas de chômage temporaire et à la déclaration de chantier.

En vue de la réalisation d'un régime simple et opérationnel d'enregistrement des présences sur les chantiers, le Conseil demande qu'il y ait une concertation étroite avec les partenaires sociaux de tous les secteurs concernés et, en ce qui concerne les personnes ayant le statut de travailleur indépendant, avec les catégories professionnelles concernées, et que l'ONSS soit associé à l'élaboration des solutions techniques.

3. Le Conseil regrette que la problématique de la délivrance de faux formulaires (de détachement) A1 n'ait pas fait l'objet d'une discussion approfondie pendant la présidence belge. Il souhaiterait que ce thème, qui s'inscrit dans le débat global relatif à la lutte contre la fraude au niveau européen, soit porté à l'attention de la Commission européenne, afin de chercher une solution opérationnelle et efficace à ce problème.

4. Finalement, le Conseil apprécierait qu'à l'avenir, les partenaires sociaux aux niveaux interprofessionnel et sectoriel soient consultés chaque fois qu'une législation qui les concerne est mise en question en conséquence de la réglementation et de la jurisprudence européennes, des procédures de mise en demeure et des autres procédures au niveau européen dans lesquelles l'État belge est impliqué.
