

A V I S N° 1.855

Séance du mardi 25 juin 2013

Projet de loi modifiant le Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés et le Code pénal social

x x x

2.628-1

A V I S N° 1.855

Objet : Projet de loi modifiant le Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés et le Code pénal social

Par lettre du 30 avril 2013, monsieur J. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi modifiant le Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés et le Code pénal social.

Le secrétaire d'État signale que ce projet a pour origine l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2012 dans l'affaire C-577/10 opposant la Commission à la Belgique. La Cour a jugé dans cet arrêt que la réglementation belge relative à l'obligation, dans le chef d'un indépendant établi dans un État membre autre que la Belgique, d'effectuer une déclaration préalable à l'exercice de son activité en Belgique, est contraire à la libre circulation des services.

Pour tenir compte de cet arrêt, le projet de loi a pour objectif de supprimer la déclaration appelée « déclaration Limosa » pour tous les types de stagiaires et d'adapter le Code pénal social en ce sens.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail. Au cours de ses travaux, le Conseil a pu bénéficier de la collaboration précieuse de la cellule stratégique du secrétaire d'État et de l'ONSS.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 25 juin 2013, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

A. Le projet Limosa

Depuis le 1^{er} avril 2007, en vertu du Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, il faut déclarer à l'Office national de sécurité sociale (ONSS) non seulement les travailleurs détachés, mais aussi les stagiaires détachés, qui ne sont en principe pas assujettis à la sécurité sociale belge.

Cette loi prévoit des dispositions similaires pour les stagiaires indépendants, en sus de celles pour les travailleurs indépendants détachés. Dans ce cas, la déclaration doit toutefois être adressée à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI).

Pour les stagiaires, cette déclaration doit être faite préalablement au début de leur stage sur le territoire belge, par le stagiaire détaché ou par l'institution auprès de laquelle il suit ses études ou sa formation professionnelle.

Les groupes de données qui doivent figurer dans cette déclaration sont repris dans l'arrêté royal du 20 mars 2007. Le contenu de ces groupes de données est défini par l'ONSS et l'INASTI.

Le déclarant reçoit ensuite un accusé de réception. Si aucun accusé de réception ne peut être présenté, l'utilisateur final ou commanditaire belge doit déclarer lui-même l'absence d'accusé de réception.

Le non-respect des formalités entraîne des sanctions pénales, qui figurent aux articles 182 et 183 du Code pénal social.

Les déclarations à l'ONSS et à l'INASTI constituent la première phase du projet Limosa (acronyme de « Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie », système d'information transfrontalier en vue de la recherche en matière de migration auprès de l'administration sociale).

La deuxième phase du projet a également été réalisée et consiste en la mise en place d'une base de données centrale (le cadastre Limosa) reprenant les données des déclarations obligatoires, complétées par des données existantes qui auparavant étaient dispersées, comme des copies des déclarations de détachement, etc. La troisième phase portera sur la création d'un guichet électronique unique, tant pour les déclarations que pour les demandes d'un certain nombre de documents, comme les permis de travail et les autorisations de séjour.

La loi-programme qui prévoit l'obligation de déclaration dispose également que les données issues du cadastre Limosa de l'ONSS et de l'INASTI peuvent être mises à la disposition d'autres instances, via la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, pour l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées (article 163).

B. L'arrêt C.577/10 Commission/Belgique du 19 décembre 2012

Le 19 décembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt dans l'affaire C-577/10 opposant la Commission à la Belgique. La Cour déclare que l'obligation de déclaration qui existe en Belgique pour les prestataires de services indépendants étrangers constitue une entrave à la libre prestation des services (point 40 de l'arrêt).

Bien que la Cour reconnaisse que les objectifs de l'obligation invoqués par la Belgique (lutte contre la fraude, prévention de la concurrence déloyale, protection des travailleurs) peuvent être pris en considération en tant qu'exigences impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à la libre prestation des services (point 45 de l'arrêt), elle juge cependant qu'il y a incompatibilité avec le traité de l'UE, étant donné que l'obligation de déclaration est disproportionnée car allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs (point 56 de l'arrêt).

La Cour souligne que l'obligation de déclaration n'est pas limitée aux hypothèses dans lesquelles il y aurait lieu de vérifier que les obligations fiscales et sociales sont respectées (point 54 de l'arrêt). Elle indique également que, s'il est envisageable qu'un État membre puisse demander aux prestataires de services étrangers de lui communiquer certaines informations spécifiques, la Belgique reste en défaut de justifier de manière suffisamment convaincante en quoi la communication de ces informations très détaillées est nécessaire pour atteindre les objectifs et en quoi elle n'en dépasse pas les limites (point 55 de l'arrêt).

C. La demande d'avis du 30 avril 2013

Par lettre du 30 avril 2013, monsieur J. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, a consulté le Conseil national du Travail sur un projet de loi modifiant le Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés et le Code pénal social.

Le secrétaire d'État signale que ce projet a pour origine l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 décembre 2012 dans l'affaire C-577/10 opposant la Commission à la Belgique.

Pour tenir compte de cet arrêt, le projet de loi a pour objectif de supprimer de ladite loi-programme la déclaration appelée « déclaration Limosa » pour tous les types de stagiaires et d'adapter en ce sens le Code pénal social, qui prévoit l'incrimination du non-respect de l'obligation.

Le secrétaire d'État fait savoir que, dans une seconde phase, l'arrêté royal du 20 mars 2007 fera aussi l'objet d'adaptations afin de concrétiser plus avant la suppression des déclarations Limosa pour les stagiaires.

L'avis du Conseil est demandé dans un délai de deux mois.

II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil national du Travail a examiné avec attention le projet de loi qui lui a été soumis pour avis et souhaite formuler dans ce cadre les remarques suivantes.

A. Remarques générales

1. « Stagiaires détachés » et « stagiaires indépendants détachés »

Le Conseil constate que le projet de loi soumis pour avis vise plus particulièrement à exclure tant les « stagiaires détachés » que les « stagiaires indépendants détachés » de l'obligation de déclaration susmentionnée.

L'article 137, 5° de ladite loi-programme définit les « stagiaires détachés » comme les personnes qui effectuent sur le territoire belge, dans le cadre d'un programme d'études étranger ou d'une formation professionnelle étrangère, un stage (ou une partie d'un stage) obligatoire ou volontaire afin d'acquérir le diplôme ou certificat ou une expérience pratique.

L'article 137, 10° de la même loi-programme définit les « stagiaires indépendants détachés » comme les personnes qui effectuent sur le territoire belge, dans le cadre d'un programme étranger d'études ou d'accès à une profession libérale, un stage (ou une partie d'un stage) obligatoire ou volontaire afin d'acquérir le diplôme, titre ou certificat ou une expérience pratique.

2. L'exécution de l'avis n° 1.579

Le Conseil rappelle que, dans l'avis n° 1.579 du 21 novembre 2009, il s'est prononcé favorablement sur les objectifs poursuivis par l'obligation de déclaration des personnes qui sont détachées en Belgique, tout en soulignant que la convivialité du système de déclaration déterminera l'efficacité de la mesure.

Il souhaite toujours que cette obligation de déclaration ne soit pas vidée de sa substance par les modifications apportées et que l'on tienne également compte de la convivialité du système de déclaration. Dans ce cadre, il voudrait formuler deux remarques.

En premier lieu, il a pris connaissance du fait que, pour répondre à l'arrêt en question de la Cour de justice, l'arrêté royal du 19 mars 2013¹, qui modifie l'arrêté royal du 20 mars 2007 susvisé, a déjà été promulgué. Comme l'indique le rapport au Roi de cet arrêté royal, on a examiné quelles données sont nécessaires à la réalisation des objectifs d'intérêt général reconnus par la Cour de justice et lesquelles ne le sont pas.

Le résultat de cet examen se retrouve en particulier dans l'article 1^{er} de cet arrêté royal, qui remplace l'article 4 de l'arrêté royal du 20 mars 2007, lequel détermine les groupes de données devant faire l'objet d'une déclaration. Pour chacun des groupes de données dont la déclaration reste obligatoire, le rapport au Roi indique pourquoi sa déclaration est nécessaire.

Le Conseil déplore par conséquent de ne pas avoir été consulté sur le projet de cet arrêté royal, qui contient le premier volet des adaptations du système des déclarations Limosa en conséquence dudit arrêt de la Cour de justice, ce qui lui aurait permis d'évaluer ces adaptations à la lumière des préoccupations soulevées dans l'avis n° 1.579.

En second lieu, le Conseil souhaite se prononcer sur le principe de l'exclusion des stagiaires du champ d'application des déclarations Limosa, à la lumière de ce qu'il a déjà indiqué dans l'avis n° 1.579.

Au cours des travaux de la Commission, le Conseil a été informé des raisons à la base de la reprise des deux catégories de stagiaires dans le champ d'application de la loi-programme et de l'application à laquelle cela a donné lieu dans la pratique.

Le Conseil a pu constater dans ce cadre que les deux catégories de stagiaires visées par la loi-programme ont en fait un champ d'application très limité.

¹ Arrêté royal du 19 mars 2013 modifiant l'arrêté royal du 20 mars 2007 pris en exécution du Chapitre 8 du Titre IV de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 instaurant une déclaration préalable pour les travailleurs salariés et indépendants détachés.

Il faut tout d'abord remarquer que l'obligation Limosa ne s'applique pas aux stagiaires dits « scolaires ». L'article 3 de l'arrêté royal du 20 mars 2007 les exclut du champ d'application de la réglementation².

Le Conseil a également appris pendant les travaux que la catégorie des « stagiaires » a été reprise dans la réglementation, à côté des catégories des « travailleurs salariés » et des « travailleurs indépendants », pour éviter toute hésitation, dans le chef des intéressés, quant à l'existence d'une obligation de déclaration : de nombreuses personnes qui, à proprement parler, travaillent déjà comme travailleurs salariés ou travailleurs indépendants à l'étranger viennent en Belgique pour effectuer un stage et se considéreraient plutôt comme des « stagiaires ». Pour veiller à ce qu'elles se déclarent, on a repris la catégorie séparée des « stagiaires » dans la réglementation, alors que, strictement parlant, il existe déjà pour ces personnes une obligation de déclaration en tant que « travailleur salarié » ou « travailleur indépendant ».

En outre, il apparaît qu'il s'agit dans la pratique d'un nombre très limité de déclarations en tant que « stagiaires », et ce, plus encore pour la déclaration en tant que stagiaire indépendant détaché que pour celle en tant que stagiaire détaché.

Étant donné que l'exclusion des catégories de « stagiaires » de l'obligation de déclaration susmentionnée n'aboutira donc pas à vider de sa substance l'obligation de déclaration, le Conseil considère que le projet de loi soumis pour avis peut faire l'objet d'une appréciation favorable.

3. Évolutions futures

Le Conseil souhaite encore formuler deux autres remarques sur l'évolution future et l'utilisation des données du système des déclarations Limosa.

² Il s'agit plus précisément :

- des stagiaires qui, dans le cadre de leurs études ou de leur formation professionnelle, font un stage obligatoire en Belgique, pendant la durée de leur stage ;
- des stagiaires indépendants qui sont des étudiants, autorisés au séjour et qui effectuent un stage en Belgique pour les besoins de leurs études, pendant la durée de leur stage ;
- des stagiaires indépendants qui viennent effectuer en Belgique un stage approuvé par l'autorité compétente, dans le cadre d'un programme d'échange basé sur la réciprocité, pendant la durée de leur stage.

En premier lieu, il souhaite attirer l'attention sur les discussions en cours au niveau européen concernant une proposition de directive « établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un détachement intragroupe », faite en juillet 2010 par la Commission européenne³. Cette proposition part du constat que les entreprises internationales rencontrent de nombreux obstacles lorsqu'elles souhaitent déplacer des travailleurs de leurs branches et filiales en dehors de l'Union européenne, pour des missions de courte durée, vers d'autres entités de l'entreprise au sein de l'Union européenne.

Bien que la portée des dispositions d'une éventuelle directive ne soit donc pas encore fixée (définition commune des « personnes faisant l'objet d'un détachement intragroupe », critères d'entrée harmonisés ou également règles procédurales harmonisées, etc.), il est à noter que la proposition de la Commission européenne part du principe qu'elle s'appliquera entre autres aux « stagiaires diplômés ».

Le Conseil s'engage à suivre de près ces discussions au niveau européen et demande à être consulté lors de l'éventuelle concrétisation de l'instrument et de sa transposition en droit belge, afin de pouvoir apprécier, notamment, l'impact sur l'obligation de déclaration Limosa.

En second lieu, le Conseil souhaite rappeler que, dans l'avis susmentionné n° 1.579, il a insisté pour que la mise en place de la base de données centrale et du guichet électronique unique se fasse le plus rapidement possible, et pour que les données de la base de données soient mises à la disposition d'autres instances pour l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées.

Dans le cadre des travaux qui ont abouti au présent avis, il a appris que la base de données, appelée « cadastre Limosa », est désormais opérationnelle.

Les services d'inspection y ont accès et l'utilisent pour une meilleure prévention et une meilleure détection de la fraude dans le cadre de la deuxième phase du projet « Genesis ». Depuis novembre 2012, il existe également le projet « Dolsis », grâce auquel, par étapes, d'autres institutions publiques vont également obtenir accès aux données de l'ONSS, dont celles figurant dans le cadastre Limosa.

³ COM (2010) 378.

C'est déjà le cas pour, par exemple, les services d'inspection régionaux et la Cellule de traitement des informations financières (CTIF, aussi appelée cellule antiblanchiment). L'échange d'informations avec certains autres pays est également en phase de test. Une étude de faisabilité est en cours afin de vérifier s'il est possible d'utiliser les données des déclarations Limosa pour détecter les anomalies et effectuer une analyse de risques (extraction des données, analyse prédictive). Il y a aussi des applications périphériques du cadastre Limosa. Il existe ainsi un système d'identification des prestataires de services étrangers dans le registre des « entités économiques ».

Le Conseil souligne l'importance de l'utilisation des données provenant du cadastre Limosa pour améliorer la détection de toute forme de fraude et pour offrir aux différents services d'inspection la possibilité d'effectuer des contrôles plus ciblés. Il demande de poursuivre les efforts pour examiner comment ces données peuvent être exploitées de la manière la plus efficace possible.

B. Remarque ponctuelle

Le Conseil souhaite attirer l'attention sur le fait que l'on a oublié d'adapter sur deux points ladite loi-programme en fonction de l'exclusion des stagiaires de l'obligation de déclaration.

Il convient de supprimer, dans l'article 141 de la loi-programme, la référence à l'article 137, 5° et, dans l'article 155, la référence à l'article 137, 10°. Les points 5° et 10° de l'article 137 sont en effet abrogés par le projet de loi.
