

A V I S N° 1.976

Séance du mardi 23 février 2016

Le champ de compétence des commissions paritaires – Suite de l’avis n° 1.269

x x x

2.195/1-1

A V I S N° 1.976

Objet : Le champ de compétence des commissions paritaires – Suite de l'avis n° 1.269

À la suite de l'avis n° 1.269 du 30 mars 1999, le Conseil national du Travail a décidé de poursuivre, de sa propre initiative, l'examen de la problématique de la détermination de la commission paritaire compétente.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations collectives du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 23 février 2016, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION ET HISTORIQUE

Le Conseil signale que le présent avis est le résultat des travaux que les organisations représentées en son sein consacrent depuis plusieurs années à la problématique de la détermination de la commission paritaire compétente.

Au vu de la diversification croissante des activités exercées par les entreprises, le Conseil a émis de sa propre initiative, le 30 mars 1999, l'avis n° 1.269 sur les problèmes qui en résultent en ce qui concerne la description et la délimitation du champ de compétence des commissions paritaires. Dans cet avis, le Conseil a de nouveau souligné un certain nombre de principes qu'il avait déjà avancés dans de précédents avis sur ce sujet. Dans ce cadre, il a en effet toujours cherché à garantir la sécurité juridique et à éviter l'émiettement de la concertation sociale. Par ailleurs, il a formulé dans cet avis un certain nombre de propositions concrètes concernant la modification du champ de compétence de la commission paritaire et la détermination de la commission paritaire compétente.

Au cours de sa réunion du 4 octobre 2006, le Bureau exécutif du Conseil a été informé qu'à la demande du ministre des Affaires sociales et de la ministre de l'Emploi, le SPF ETCS et l'ONSS ont élaboré, en concertation, une nouvelle procédure pour la détermination de la commission paritaire compétente. Cette nouvelle procédure a été présentée au Conseil dans le courant de l'année 2010 et a fait l'objet de travaux au sein de la Commission des relations collectives du travail.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission des relations collectives du travail a également pris connaissance d'une note relative à la modification de la catégorie d'employeurs avec effet rétroactif, qui a été discutée le 28 juin 2013 au comité de gestion de l'ONSS.

La Commission a pu bénéficier, lors de ses travaux, de la précieuse collaboration de la Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS, de la Direction Identification de l'Office national de sécurité sociale et de la Direction générale Contrôle des lois sociales.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Introduction

Dans le présent avis, le Conseil se penche sur les problèmes auxquels les employeurs doivent faire face dans le cadre de la détermination de la commission paritaire compétente, vu les conséquences pour les acteurs concernés.

Le Conseil décrit ensuite la procédure administrative qui s'applique lors d'une demande d'inscription comme employeur et dans le cadre d'une modification de l'activité exercée dans une entreprise. L'avis se concentre à cet égard plus particulièrement sur les cas dans lesquels l'ONSS demande l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS. Dans le cadre de cette procédure administrative, l'employeur peut expérimenter qu'en cas de changement de catégorie d'employeurs, l'ONSS remonte plus loin dans le temps. Par ailleurs, le Conseil donne un aperçu des efforts entrepris par la Direction générale Relations collectives de travail, la Direction générale Contrôle des lois sociales et l'ONSS afin de réduire la durée de la procédure administrative et de veiller à davantage de transparence et d'efficacité.

Il ressort des données chiffrées de la Direction générale Relations collectives de travail que, sur le nombre total de demandes d'inscription comme employeur et sur le nombre total de modifications des activités exercées dans une entreprise, des problèmes ne se posent que dans un nombre limité de cas, mais que les conséquences financières pour l'employeur concerné sont lourdes dans ces cas.

Le Conseil a élaboré, de sa propre initiative, un certain nombre de propositions en vue de remédier à l'insécurité juridique qui existe sur le terrain concernant la détermination de la commission paritaire compétente et concernant la procédure administrative.

B. Détermination de la commission paritaire compétente : les problèmes sur le terrain

Tout employeur est censé connaître la commission paritaire à laquelle il appartient. L'employeur doit déterminer la commission paritaire compétente en qualifiant les activités de son entreprise, en consultant les arrêtés royaux qui déterminent le ressort des commissions paritaires et en appliquant les principes cités dans les travaux préparatoires de la loi sur les CCT, par la jurisprudence et la doctrine, dans les avis du Conseil national du Travail et dans les interprétations administratives émanant de la Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS.

Le Conseil constate qu'il n'est pas simple dans certains cas de déterminer la bonne commission paritaire. Sur le terrain, l'employeur doit faire face à un certain nombre de difficultés.

1. Une réglementation peu claire

Les arrêtés royaux qui instituent les commissions paritaires et en fixent le champ de compétence ne sont pas toujours clairs, ce qui a pour conséquence que cette réglementation doit être interprétée. Il arrive que ces interprétations soient divergentes, malgré le fait que la direction centrale du Contrôle des lois sociales et la Direction générale Relations collectives de travail mettent tout en œuvre pour veiller à l'unité de la jurisprudence administrative. De même, il est parfois nécessaire pour les juridictions du travail de rechercher la portée exacte de la réglementation.

2. Une description des compétences qui a vieilli

Les champs de compétence ne sont pas toujours actualisés de manière systématique par les commissions paritaires. La délimitation des compétences des commissions paritaires pour les secteurs industriels se base encore, entre autres, sur les matières premières utilisées et les techniques de production. Les processus de production évoluent plus rapidement que par le passé et ne peuvent pas toujours être clairement rattachés à un secteur bien défini. L'organisation des entreprises a également subi de profonds changements. De plus en plus, les grandes entreprises ont évolué, passant d'unités intégrées verticalement et horizontalement à des entreprises en réseau. Ces éléments entraînent l'apparition d'une zone de tension entre le cadre juridique et la réalité entrepreneuriale actuelle.

3. Absence de principes réglementaires

L'employeur doit aussi faire face au fait qu'il n'y a pas de principes réglementaires pour l'application des arrêtés royaux déterminant le ressort des commissions paritaires. La réglementation ne détermine donc pas de quelle manière un employeur doit être lié à une commission paritaire donnée sur la base de l'activité de son entreprise. Il faut appliquer pour ce faire les principes cités dans les travaux préparatoires de la loi sur les CCT, par la jurisprudence et la doctrine, dans les avis du Conseil national du Travail et dans les interprétations administratives émanant de la Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS.

4. Nécessité d'une vigilance constante

Du fait que les activités des entreprises évoluent constamment et que la réglementation déterminant le ressort des commissions paritaires change, les employeurs doivent faire preuve d'une vigilance constante. Dans la pratique, il s'avère toutefois qu'en cas de nouvelles modifications de la réglementation suite à des problèmes d'interprétation, cela peut parfois prendre un certain temps avant de savoir clairement quels employeurs relèvent de ces modifications. Par ailleurs, il faut parfois aussi un certain temps avant que les employeurs soient au courant de ces modifications. En cas de changements graduels dans le processus de production, le fait que ces changements peuvent avoir un effet sur la commission paritaire compétente échappe souvent à l'attention de l'employeur.

5. Des conséquences lourdes

Lorsque la commission paritaire appliquée à l'entreprise est changée a posteriori, les conséquences sont lourdes. Un changement de commission paritaire peut entraîner un changement de la catégorie d'employeurs, ce qui implique l'application d'un autre taux de cotisation. L'appartenance de l'employeur à une commission paritaire est liée aux cotisations ONSS spécifiques au secteur, qui à leur tour donnent lieu à des avantages payés par les fonds sectoriels. Le changement rétroactif de commission paritaire implique généralement qu'il faut payer des cotisations pour un autre secteur, alors que les cotisations spécifiques au secteur qui ont déjà été payées ne peuvent pas être récupérées ou ne peuvent l'être que partiellement. De même, un changement rétroactif de ce type entraîne le non-respect des CCT rendues obligatoires de la commission paritaire qui est compétente.

En outre, il peut arriver que l'effet rétroactif de la modification effectuée par l'ONSS en ce qui concerne la catégorie d'employeurs ne coïncide pas avec l'effet rétroactif de l'application des conventions collectives de travail par l'Inspection Contrôle des lois sociales. Cette dernière intervient de manière autonome dans cette matière. L'application de délais différents par deux instances publiques différentes est difficile à comprendre pour l'employeur concerné.

La réclamation rétroactive des arriérés de cotisations ONSS et des arriérés de salaire a un impact financier important sur l'employeur. Cela peut avoir pour conséquence que l'employeur concerné met fin à son activité, ce qui entraîne des pertes d'emploi.

Dans le cadre du présent avis, le Conseil plaide dès lors pour davantage de concertation entre tous les acteurs concernés et donc pour une plus grande sécurité juridique sur le terrain.

C. La procédure administrative

1. Description

1.1. Tout employeur qui engage pour la première fois un ou plusieurs travailleurs est tenu de le faire savoir à l'ONSS. Lors de cette inscription, l'employeur doit donner une description claire et détaillée de l'activité de son entreprise. Par ailleurs, il peut également communiquer le nom et le numéro de la commission paritaire à laquelle il estime ressortir. Dans la majorité des demandes d'inscription, l'employeur mentionne la commission paritaire à laquelle il estime ressortir. Sur la base des données fournies par l'employeur (et éventuellement après avoir pris contact avec l'employeur et obtenu des informations supplémentaires), la Direction Identification de l'ONSS attribue une ou plusieurs catégories d'employeurs, qui doivent être utilisées pour la déclaration DMFA de l'employeur.

Après l'inscription, l'employeur doit communiquer à l'ONSS tout changement d'activité de son entreprise ou tout changement des données d'inscription initiales. Il peut s'agir de l'exécution d'une toute nouvelle activité ou d'une activité supplémentaire, de la cession ou de la cessation d'une activité dans l'entreprise, de changements graduels concernant l'utilisation des matières premières et les méthodes de production dans l'entreprise, ou de changements structurels (entre autres une fusion ou une scission) de l'entreprise. Le changement de catégorie d'employeurs est en principe opéré par l'ONSS le premier jour du trimestre au cours duquel la Direction Identification a pris connaissance du changement d'activité, sauf en cas de mauvaise foi. En principe, la rétroactivité n'est donc pas appliquée dans ce cadre.

1.2. Si la Direction Identification doute de l'exactitude de la catégorie d'employeurs attribuée, tant lors de l'inscription qu'après celle-ci, ou lorsque l'employeur n'est pas d'accord avec cette catégorie d'employeurs, l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail est demandé. Chaque partie prenante peut demander l'avis de cette dernière.

La Direction générale Relations collectives de travail demandera une enquête à la Direction générale Contrôle des lois sociales, et rend un avis sur la base des constatations faites sur le terrain.

L'employeur est informé par l'ONSS qu'une demande d'enquête a été adressée à la Direction générale Relations collectives de travail, que l'ONSS émet des réserves sur la catégorie d'employeurs attribuée et qu'il est possible qu'après réception de l'avis, la catégorie d'employeurs soit à nouveau modifiée à partir de la date d'inscription ou à compter du trimestre au cours duquel l'ONSS a pris connaissance du changement d'activité.

La procédure administrative relative aux avis de la Direction générale Relations collectives de travail n'est pas fixée dans la réglementation, mais est basée sur des directives et pratiques administratives. Elle permet la contestation. L'employeur peut introduire une réclamation dans un délai de 14 jours après la notification de l'avis. Ce délai n'est pas contraignant, ce qui signifie que l'employeur peut introduire une réclamation à tout moment. Après l'expiration du délai de 14 jours, l'avis est communiqué à l'ONSS, à l'ONVA et à la Direction générale Contrôle des lois sociales. Si l'employeur a introduit une réclamation après le délai de 14 jours, l'ONSS, l'ONVA et la Direction générale Contrôle des lois sociales en sont informés. Si la lettre de réclamation avance de nouveaux éléments et arguments, la Direction générale Relations collectives de travail réexaminera le dossier et décidera éventuellement de faire effectuer une enquête complémentaire par la Direction générale Contrôle des lois sociales. De même, si d'autres instances que l'employeur contestent la compétence de la commission paritaire, l'avis peut être révisé en cas de nouveaux éléments.

Selon le SPF ETCS, l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail ne peut pas être contesté devant les juridictions du travail. L'avis n'est pas un acte administratif. Selon le SPF ETCS, il a la valeur d'un précédent et a une autorité morale. L'ONSS le reprend toujours intégralement. Seul le tribunal du travail peut prendre une décision contraignante sur la commission paritaire compétente dans un cas individuel.

1.3. Si, dans le cadre d'une demande d'inscription, il ressort de l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail que c'est une autre commission paritaire qui est compétente et qu'il faut donc changer de catégorie d'employeurs, un changement de la catégorie d'employeurs peut être introduit à partir de la demande d'inscription lorsque l'employeur a fait des déclarations inexactes ou incomplètes lors de sa demande d'inscription ou au cas où les cotisations destinées aux Fonds de sécurité d'existence seraient plus basses. Dans la pratique, cette distinction est difficile à opérer, d'autant que la Direction Identification n'est pas toujours au courant des cotisations à payer pour les Fonds de sécurité d'existence pour lesquels ce n'est pas l'ONSS qui perçoit les cotisations.

Si, dans le cadre d'un changement d'activité, il ressort de l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail que c'est une autre commission paritaire qui est compétente et qu'il faut donc modifier la catégorie d'employeurs, l'ONSS modifiera la catégorie d'employeurs à compter du trimestre au cours duquel il a été informé du changement d'activité, sauf en cas de mauvaise foi.

Si l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail est demandé par l'employeur ou par d'autres instances, sans que l'ONSS en soit informé, l'ONSS effectuera le changement de catégorie d'employeurs à partir du premier jour du trimestre au cours duquel il a pris connaissance de l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail.

En cas de changement de catégorie d'employeurs, la méthode de travail actuelle veut que l'on remonte plus loin dans le temps parce qu'il s'écoule un certain temps entre le moment où une demande d'avis est adressée à la Direction générale Relations collectives de travail par l'ONSS et le moment où celui-ci reçoit l'avis. C'est notamment dû au fait que la procédure administrative permet la contestation. L'administration peut décider de faire effectuer une enquête complémentaire par la Direction générale Contrôle des lois sociales.

Dans le cadre du présent avis, le Conseil propose dès lors une solution afin d'éviter que l'ONSS ne remonte plus loin dans le temps en cas de changement de catégorie d'employeurs et que l'employeur ne doive supporter de lourdes conséquences financières parce qu'il peut s'écouler un certain temps avant que l'ONSS dispose de l'avis de la Direction générale Relations collectives de travail et procède à la régularisation rétroactive de la catégorie d'employeurs.

2. Efforts des administrations

Depuis quelques années, l'ONSS, la Direction générale Relations collectives de travail et la Direction générale Contrôle des lois sociales ont fourni ensemble un certain nombre d'efforts afin de réduire la durée de la procédure administrative et de veiller à davantage de transparence et d'efficacité.

- En vue d'accroître la transparence, les interprétations administratives de la réglementation concernant les commissions paritaires compétentes sont publiées sur le site du SPF ETCS. Ces interprétations comprennent une description d'une activité, les commissions paritaires compétentes et non compétentes pour cette activité et la motivation de cette compétence. Les avis de la Direction générale Relations collectives de travail sont également motivés de sorte qu'il soit possible de prendre connaissance des raisons à la base de la détermination de la commission paritaire compétente.

- L'ONSS a pu diminuer le nombre de demandes d'enquête adressées à la Direction générale Relations collectives de travail en réutilisant, dans la mesure du possible, les informations déjà obtenues dans de précédents avis.

- Afin de réduire la durée de la procédure administrative, la signature des avis de la Direction générale Relations collectives de travail a été confiée aux attachés. Par ailleurs, les demandes d'avis que l'ONSS adresse à la Direction générale Relations collectives de travail et les demandes d'enquête que la Direction générale Relations collectives de travail adresse à la Direction générale Contrôle des lois sociales se font de manière électronique.

- En vue d'améliorer la qualité de la détermination de la commission paritaire compétente et des rapports d'enquête, des formations sont données aux inspecteurs de la Direction générale Contrôle des lois sociales, en collaboration avec la Direction générale Relations collectives de travail. L'objectif de ces formations est que les inspecteurs de terrain collectent toutes les informations nécessaires, de sorte que la Direction générale Relations collectives de travail puisse émettre un avis et qu'aucune enquête complémentaire ne soit donc nécessaire.

L'utilisation du système de « balanced scorecard » en tant qu'outil d'évaluation permet de suivre la réalisation des objectifs de l'Inspection Contrôle des lois sociales. Un de ces objectifs concerne la diminution de la durée de l'enquête pour la détermination de la commission paritaire compétente. En janvier 2015, la Direction générale Contrôle des lois sociales a également mis en place un nouveau programme informatique qui centralise les documents d'une enquête, ce qui réduit l'échange de documents sur papier. Cela permet par exemple d'échanger plus rapidement les rapports intermédiaires quand il faut se rendre dans des sièges d'exploitation géographiquement éloignés et donc pris en charge par des inspecteurs différents.

- En concertation avec l'ONSS et la Direction générale Contrôle des lois sociales, la Direction générale Relations collectives de travail est en train d'élaborer un projet visant à améliorer la communication entre eux par la modernisation de ses procédures internes.
- Lorsque l'employeur introduit une réclamation en dehors du délai de 14 jours, l'ONSS en est informé par la Direction générale Relations collectives de travail et est invité à reporter la régularisation de la catégorie d'employeurs, afin d'éviter les contestations avec l'employeur concerné.
- Dans les affaires en justice suite à une action pour non-paiement des cotisations à l'ONSS, la Direction générale Relations collectives de travail soutient l'ONSS en lui fournissant le dossier administratif et les conseils nécessaires.
- Des rencontres ont lieu de manière régulière, sous la forme de groupes de travail, entre la Direction générale Relations collectives de travail et la Direction générale Contrôle des lois sociales, et entre la Direction générale Relations collectives de travail et l'ONSS, pour un échange d'informations sur la jurisprudence administrative et pour discuter des problèmes rencontrés.
- Les différentes administrations soulignent toutefois qu'il est difficile de fournir encore des efforts supplémentaires, vu le contexte budgétaire actuel. Cela nécessite en effet du budget et du personnel supplémentaires.

D. Propositions visant à remédier à l'insécurité juridique sur le terrain

1. Rôle préventif des commissions paritaires

Vu le rôle que les commissions paritaires peuvent jouer dans la résolution des difficultés existant sur le terrain lors de la détermination de la commission paritaire compétente, le Conseil adresse les recommandations suivantes aux commissions paritaires :

- En cas de modifications futures de la description de compétence de la commission paritaire, il est demandé à cette dernière de tenir compte des possibles conséquences de ces modifications pour le fonctionnement d'autres commissions paritaires.
- Si les activités ont évolué au sein d'un secteur, il est demandé à la commission paritaire de se pencher sur les adaptations nécessaires à apporter à la description de compétence de la commission paritaire.
- En cas d'extension du champ de compétence d'une commission paritaire, il est demandé à la commission paritaire concernée, en application de l'article 27 de la loi du 5 décembre 1968, d'établir, au moment de l'extension du champ de compétence, si les dispositions des CCT existantes doivent le cas échéant être rendues applicables aux employeurs concernés par l'extension de compétence.

2. Une approche préventive pour tous les acteurs impliqués dans la procédure

Pour l'employeur concerné, les conséquences d'un changement de commission paritaire et de catégorie d'employeurs sont lourdes. Le Conseil plaide dès lors pour une approche préventive, en vue d'éviter les contestations et donc les régularisations. Cette approche permet également de prévenir des procédures longues et l'insécurité juridique. Il demande que tous les acteurs s'inscrivent dans cette approche.

Le Conseil pense ici à une meilleure communication entre les différents acteurs (ONSS, Direction générale Relations collectives de travail, secrétariat social et employeur) au moyen de la concertation.

Le Conseil juge indiqué que l'ONSS prenne l'initiative de cette concertation ; d'une part, pour signaler sa position à l'employeur et, d'autre part, pour demander des informations complémentaires auprès de l'employeur ou de son secrétariat social s'il estime que les données fournies par l'employeur ne concordent pas avec l'activité effectivement exercée. Cette méthode de travail semble indiquée, selon le Conseil, avant que l'ONSS ne procède à la détermination de la catégorie d'employeurs.

Le Conseil propose par ailleurs de signaler, dans la lettre de l'ONSS à l'employeur, que celui-ci peut prendre contact avec l'ONSS s'il a des questions. Cela permet d'échanger des informations complémentaires sur les activités exercées et les raisons à la base de la détermination de la catégorie d'employeurs. Les secrétariats sociaux ont également un rôle à jouer dans ce cadre.

3. Réduire la durée de l'enquête visant à déterminer la commission paritaire compétente

Le Conseil constate que l'ONSS, la Direction générale Relations collectives de travail et la Direction générale Contrôle des lois sociales ont fourni des efforts en vue de réduire la durée de la procédure administrative. Le Conseil encourage l'ONSS, la Direction générale Relations collectives de travail et la Direction générale Contrôle des lois sociales à poursuivre ces efforts, de manière à continuer à réduire le délai de réalisation de l'enquête visant à déterminer la commission paritaire compétente, et ce, afin de limiter à un minimum la période d'insécurité juridique pour l'employeur et d'éviter des conséquences lourdes sur le plan financier.

4. Limiter la rétroactivité

Le Conseil estime qu'il faut éviter autant que possible un changement de la catégorie d'employeurs avec effet rétroactif, tant lors de l'inscription qu'après celle-ci. En outre, un changement rétroactif n'est pas toujours simple à appliquer sur le plan administratif, ni pour l'employeur, ni pour l'ONSS.

Le Conseil propose par conséquent que les règles existantes soient conservées mais que la catégorie d'employeurs ne puisse être changée rétroactivement qu'au maximum jusqu'au premier jour du trimestre précédant le trimestre au cours duquel l'ONSS est informé du résultat final de l'enquête (avis de la Direction générale Relations collectives de travail), sauf en cas de mauvaise foi.

Le Conseil demande que le comité de gestion de l'ONSS continue de disposer d'une marge décisionnelle en ce qui concerne cette problématique, de sorte que celui-ci puisse porter un jugement d'opportunité et puisse se pencher sur les situations qui donnent lieu à un changement rétroactif remontant plus loin que le premier jour du trimestre précédant le trimestre au cours duquel l'ONSS est informé du résultat final de l'enquête (avis de la Direction générale Relations collectives de travail).

5. Suivi

Le Conseil demande à être tenu informé des évolutions concernant ce dossier.
