

A V I S N° 1.405

Séance du mercredi 12 juin 2002

Simplification et modernisation de l'administration sociale à tenir par les employeurs

x x x

1.541/XIII-1.

A V I S N° 1.405

Objet : Simplification de l'administration sociale à tenir par les employeurs

Par lettre du 14 mai 2002, monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, a saisi le Conseil national du travail d'une demande d'avis sur un certain nombre de projets de loi et d'arrêté royal en vue de la généralisation de la déclaration électronique, de la généralisation du système DIMONA et de l'introduction de la déclaration multifonctionnelle.

Ce point a été confié à la Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 12 juin 2002, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la simplification et de la modernisation de la gestion de la sécurité sociale, monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, a saisi, par lettre du 14 mai 2002, le Conseil national du Travail d'une demande d'avis sur un certain nombre de projets de loi et d'arrêté royal en vue de la généralisation de la déclaration électronique, de la généralisation du système DIMONA et de l'introduction de la déclaration multifonctionnelle.

Dans cette lettre, il est également indiqué que le Conseil des ministres a approuvé, le 14 mai 2002, les textes susvisés. Le Conseil national du Travail est invité à se prononcer d'urgence, étant donné le calendrier d'introduction du projet.

Le Conseil rappelle que, dans ses avis n°s 1.325 du 16 octobre 2000 et 1.335 du 6 février 2001, il s'est déjà rallié aux propositions faites par monsieur F. VANDENBROUCKE, pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies lors de l'entrée en vigueur effective, le 1^{er} janvier 2003.

II. POSITION DU CONSEIL

A. CONSIDERATIONS GENERALES

Avant d'examiner le contenu des textes, le Conseil souhaite d'abord attirer l'attention sur le contexte dans lequel il a émis le présent avis.

Comme il l'a déjà indiqué dans l'introduction, les textes lui ont seulement été transmis le 14 mai 2002, avec la demande qu'il émette un avis à ce sujet fin mai.

Il juge ce procédé inacceptable, d'autant qu'il a demandé à être étroitement associé aux travaux.

Comme il ressort d'avis précédents, ce dossier revêt une très grande importance aux yeux du Conseil, qui déplore dès lors le fait que le délai imparti par le ministre ne permet pas un examen exhaustif des textes, également parce qu'il s'agit d'une matière extrêmement complexe et technique. De ce fait, le Conseil n'a pas de vue sur l'impact des textes sur la simplification, la neutralité et la faisabilité du système. Plus précisément, en raison du délai imparti, il n'a aucune visibilité sur :

- l'application du droit et les sanctions

Plus particulièrement, il ne sait pas de quelle façon l'on fera respecter le droit ni quelles sanctions seraient appliquées lorsque les employeurs feront des erreurs dans leurs déclarations pendant la période de transition. A cet effet, il a demandé une note de l'administration. Le Conseil insiste néanmoins pour que l'introduction de la déclaration électronique et la généralisation de DIMONA n'occasionnent pas de perturbations dans la politique des administrations relative à l'application du droit, et pour que cela se fasse de manière raisonnable.

Le Conseil demande en outre que soit organisée une rencontre avec les différents services d'inspection quant aux modalités concrètes d'application par eux-mêmes des deux systèmes visés ci-dessus, et quant à leur implication sur l'évolution - ou non - des pratiques et politiques actuelles de contrôle et de sanctions.

- la simplification des documents

En ce qui concerne ce point, le Conseil prend note des assurances données par Madame L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi et Monsieur F. VANDENBROUCKE, Ministre des Affaires sociales et des Pensions, dans une lettre du 29 mai 2002, suivant lesquelles le Conseil des Ministres a pris acte du fait que la Ministre de l'Emploi soumettra au Conseil des Ministres dans les meilleurs délais un avant-projet de loi modifiant la réglementation relative à la tenue des documents sociaux.

Il n'a toutefois pas pour l'instant de vue concrète sur les documents sociaux qui seront supprimés ou sur les simplifications qui seront apportées. Néanmoins, il a déclaré dans son avis n° 1.325 du 16 octobre 2000 que cela était essentiel afin de pouvoir donner son aval au projet.

Tant les employeurs que les assurés sociaux ou encore les institutions de sécurité sociale, ont un intérêt à s'assurer de ce que la simplification des documents proposée sera opérée dans un souci de neutralité réglementaire globale et de lisibilité optimale, pour permettre aux personnes ayant à compléter ces formulaires - même électroniques - de comprendre les implications des mentions qui y sont apposées et ceci, parce qu'à des mentions fautives sont liées des sanctions parfois lourdes.

- les outils

Néanmoins, il avait indiqué dans ses avis précédents n°s 1.325 et 1.335 qu'il ne pouvait se prononcer sur le projet que si la clarté était faite sur les aspects susmentionnés. Comme expliqué ci-dessus, cela requiert un examen et une analyse plus poussés.

Dans ce sens, le présent avis ne doit dès lors pas être considéré comme un avis définitif ; le Conseil ne pourra se prononcer définitivement que lorsqu'il aura une image complète et claire du projet.

Enfin, le Conseil rappelle qu'il désire continuer à jouer un rôle central dans le processus de simplification et d'harmonisation de l'administration sociale à tenir par les employeurs. Dans ce contexte, il souhaite par conséquent être consulté sur l'exécution des textes qui lui ont été soumis.

Par ailleurs, il a encore d'autres préoccupations relatives à la mise en œuvre effective du projet :

1. L'e-government

Le Conseil estime que la modernisation de la gestion de la sécurité sociale ne peut pas être considérée comme un projet isolé, mais qu'un lien doit exister avec le projet d'e-government dans son ensemble. Il n'existe également aucune certitude et aucune clarté à ce sujet.

Néanmoins, du point de vue de la simplification, il est nécessaire que les employeurs soient toujours identifiés de la même manière dans leurs contacts avec les autorités ; par exemple, le même numéro d'entreprise unique doit être utilisé sur le plan de la sécurité sociale et sur le plan fiscal.

Dans la mesure où le projet n'est pas encore opérationnel, il faut rechercher des techniques propres pour la sécurité sociale.

2. Publicité

Le Conseil demande qu'avant l'introduction effective du projet - le 1^{er} janvier 2003 - des campagnes d'information soient encore mises sur pied et, plus précisément, il demande que le gouvernement fasse connaître ses intentions au moyen d'une communication gouvernementale sur l'application des TIC en ce qui concerne la sécurité sociale.

Pendant la période de transition, il faut prévoir des informations claires, la formation et l'accompagnement de tous les acteurs et, dans ce sens, il faut donner des instructions claires quant aux modalités de mise en œuvre.

B. CONSIDERATIONS QUANT AUX TEXTES

Le Conseil a examiné avec la plus grande attention les projets de loi et d'arrêté royal qui lui ont été soumis pour avis.

1. Quant à la généralisation de la déclaration électronique (projet de loi concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale)

Le Conseil constate qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs que le projet de loi qui lui est soumis, concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale, vise à rationaliser et à simplifier radicalement les obligations administratives des employeurs au moyen des techniques TIC.

Ledit projet de loi contient les dispositions légales requises afin de pouvoir utiliser la déclaration électronique à partir du 1^{er} janvier 2003. Dans ce cadre, une distinction est opérée entre la déclaration du risque social et la déclaration trimestrielle à l'ONSS.

Pour la déclaration du risque social, le choix est laissé à l'employeur entre une déclaration par voie électronique ou sur support papier. Le moment à partir duquel il devient possible d'utiliser une déclaration électronique pour un risque social est déterminé par le Comité Général de Coordination, en fonction de la période pour laquelle des données seront disponibles dans la nouvelle déclaration multifonctionnelle à l'ONSS.

Pour la déclaration trimestrielle à l'ONSS, l'employeur est tenu de travailler par voie électronique à partir du 1^{er} janvier 2003.

Après examen des textes, le Conseil marque son accord sur les principes de la proposition, si les garanties de l'avis n° 1.325 sont réunies et s'il est également tenu compte des remarques suivantes :

a. Les compétences du Comité Général de Coordination et des comités de gestion

- 1) Le Conseil constate que le projet de loi concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale confie de nouvelles compétences au Comité Général de Coordination en ce qui concerne l'introduction et l'utilisation des procédés électroniques.

Par ailleurs, il note que ce comité est institué auprès de la Banque carrefour et qu'il est composé de représentants des institutions de sécurité sociale, tant celles du réseau primaire que celles du réseau secondaire.

Néanmoins, il considère que la prise desdites décisions dans des buts de simplification et de faisabilité ne concerne pas uniquement les organes d'exécution de la sécurité sociale mais également les utilisateurs de celle-ci, à savoir les employeurs et les assurés sociaux.

Dans cette optique, il demande que les compétences qui sont accordées au Comité Général de Coordination dans le projet de loi soient confiées au comité de gestion de la Banque carrefour, parce que celui-ci exerce une compétence générale de coordination à ce niveau et que tous les partenaires sociaux y sont représentés.

Le Comité Général de Coordination pourrait alors se voir confier, au sein de la Banque carrefour, un rôle sur le plan de l'étude et de la préparation.

- 2) Ensuite, le Conseil observe qu'à l'article 3, § 2, 3^e alinéa du projet de loi, il est stipulé que le Comité Général de Coordination détermine le moment à partir duquel l'institution publique de sécurité sociale compétente est tenue de prévoir chaque transmission de données à l'aide d'un procédé électronique.

Cette dernière disposition donne l'impression qu'il revient à chaque institution de déterminer un procédé électronique pour son propre secteur. Le Conseil estime que ce procédé doit être commun et propose pour cette raison d'insérer dans ledit alinéa les mots "à l'aide du procédé approuvé par le Comité Général de Coordination".

Le contenu et le modèle des formulaires restent toutefois une compétence du comité de gestion de chaque institution de sécurité sociale. Le Conseil juge que, sur ce plan, les comités de gestions doivent rechercher la coordination, afin de pouvoir travailler avec des modèles simples et standardisés. A cet égard, la neutralité doit toujours être conservée.

b. L'accusé de réception

Le Conseil constate que l'article 2, § 2 du projet de loi dispose qu'un accusé de réception est transmis à l'employeur, son préposé ou mandataire s'il effectue une déclaration à l'aide d'un procédé électronique.

Il ressort des explications fournies par les fonctionnaires de l'ONSS qu'un tel accusé de réception peut être transmis de deux manières :

- soit par l'ONSS après contrôle sur l'extranet de la sécurité sociale,
- soit par le secteur concerné.

L'objectif est de vérifier flux par flux quelle est la meilleure solution.

Eu égard au délai dans lequel l'avis doit être émis, le Conseil n'a pas été en mesure d'effectuer un examen à ce sujet. Il demande dès lors au ministre de recevoir davantage d'informations à ce sujet, afin de pouvoir juger en connaissance de cause quelle est la meilleure technique.

c. La copie fournie à l'assuré social

Le Conseil constate que l'article 3, § 2, 4^o alinéa du projet de loi concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale stipule que l'employeur, son préposé ou mandataire qui effectue à l'aide d'un procédé électronique la transmission de données imposée en vertu de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, est tenu de fournir à l'assuré social une copie de données fournies le concernant.

Il ressort des explications données par les collaborateurs de l'ONSS et de la Task force que l'on songe ici en premier lieu aux communications relatives au secteur du chômage. Le Conseil souligne toutefois que l'assuré social doit également pour les autres branches de la sécurité sociale avoir droit aux informations sur sa situation et que les mesures nécessaires doivent être prises à cette fin.

d. La déclaration du risque social

1) Principes

Le Conseil constate que l'article 3 dudit projet de loi stipule qu'à partir du 1^{er} janvier 2003, la déclaration du risque social peut être envoyée non seulement sur support papier mais aussi par voie électronique. Le moment exact diffère d'un secteur à l'autre et dépend de la période pour laquelle des données seront disponibles dans la déclaration multifonctionnelle à l'ONSS.

Le Conseil rappelle qu'il s'est déjà rallié aux principes de la déclaration électronique du risque social dans son avis n° 1.325, à condition toutefois que la proposition soit encore complétée.

En particulier, le Conseil rappelle qu'il avait demandé dans ledit avis que les principes de neutralité et de simplification soient ici conciliés au maximum dans le sens où, dans la détermination des données à faire figurer dans la déclaration du risque social, il serait veillé à opérer un maximum de standardisation, étant entendu cependant la nécessité de garantir que toutes les données de sécurité sociale utiles au calcul des droits des assurés sociaux continuent à être transmises et qu'il n'y aura pas de perte d'informations à ce niveau.

Le Conseil demande qu'à l'issue d'une période de mise en route de 2 ans, une évaluation soit faite du nombre de déclarations du risque social encore effectuées sur support papier, pour en tirer les informations sur les éléments qui freinent l'utilisation généralisée des flux électroniques et envisager les solutions adaptées pour y remédier.

En outre, le projet ne pouvait conduire à une détérioration de l'information et de la maîtrise du travailleur sur les données de sécurité sociale le concernant, ce qui ne pourrait déboucher que sur une multiplication des recours administratifs et judiciaires qui augmenterait l'insécurité juridique.

2) Quant à l'introduction phasée de la déclaration électronique du risque social

- a) Le Conseil constate qu'en raison de l'introduction phasée de la déclaration électronique du risque social, les formulaires standardisés ne seront effectivement appliqués dans les secteurs qu'à la date du passage au procédé électronique. Cette date dépend de la période pour laquelle des données seront disponibles dans la nouvelle déclaration multifonctionnelle à l'ONSS et ne coïncide pas nécessairement avec la date d'entrée en vigueur de la réforme, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2003.

Par ailleurs, les formulaires de déclaration sont adaptés au cadre conceptuel, qui entre effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 2003.

Dans certains secteurs, il sera fait usage de l'occasion pour apporter encore d'autres modifications aux formulaires.

Comme il l'a déjà indiqué ci-dessus, le Conseil considère qu'il faut dans ce cadre s'efforcer de concilier au maximum simplification et neutralité. Dans cette optique, il plaide dès lors pour que, pendant la période de transition, entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2005, il ne soit pas introduit de nouvelles charges au niveau des formulaires en ce qui concerne les données transmises par le passé.

- b) Dans le même contexte, le Conseil constate que les articles 7, 9 et 10 du projet de loi concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale concernent l'extension légale du mode de calcul des indemnités, sur la base de la rémunération journalière moyenne, aux secteurs des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Cela répond à la remarque du Conseil d'État, qui affirme que cette disposition doit être prise par une loi et non par un arrêté royal, parce que sinon elle n'est pas conforme à l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et parce qu'il n'appartient pas au Roi de modifier la portée générale de la réglementation concernée.

Vu cet élargissement de la notion de rémunération aux 4 secteurs, le Conseil juge qu'il faut faire attention à la manière dont les données sont demandées. Dans cette optique, il propose en premier lieu de s'efforcer d'atteindre une uniformité rédactionnelle dans les formulaires. Ensuite, il faudrait également tenter d'arriver à une collecte des données plus cohérente.

e. La déclaration trimestrielle à l'ONSS

Le Conseil constate que le projet de loi stipule que l'employeur est tenu de travailler à partir du 1^{er} janvier 2003 avec une déclaration trimestrielle électronique à l'ONSS.

Il indique qu'il s'est déjà rallié à ce principe dans son avis n° 1.325, pour autant toutefois qu'un certain nombre de conditions soient remplies et que des garanties puissent être apportées. Il rappelle que :

- la faisabilité dans l'ONSS doit être garantie ;
- les applications informatiques doivent être testées et évaluées ;
- une évaluation des coûts directs et indirects doit être réalisée pour tous les acteurs ;
- sur le plan de la neutralité, il faut s'assurer que l'ensemble des données de sécurité sociale requises pour le calcul des droits des assurés sociaux sont communiquées.

Il insiste dès lors pour que ces points soient garantis. Il souhaite cependant encore formuler quelques remarques en ce qui concerne les aspects suivants :

1) La possibilité pour l'employeur de corriger et de vérifier les données

Le Conseil observe qu'il avait demandé dans son avis n° 1.325 du 16 octobre 2000 que l'employeur continue à avoir accès aux données qu'il transmet, parce que le principe de la responsabilité de l'employeur reste établi à l'égard de ces données.

Il a appris des fonctionnaires de l'ONSS que, dans une première phase, la possibilité serait donnée aux secrétariats sociaux agréés de consulter les données communiquées dans la DIMONA. A partir de 2003, l'on examinera comment cette possibilité pourra être élargie, en tenant compte des garanties qui peuvent être données en matière de confidentialité et de qualité des données.

Le Conseil souligne toutefois que, dans l'avis susmentionné, il n'avait pas seulement demandé que l'employeur continue à avoir accès aux données qu'il transmet, mais aussi qu'il ait le droit de reprendre et de corriger les données de sécurité sociale qu'il a introduites sur le réseau. Une procédure d'authentification devait être mise en place à cette fin (procédure de vérification et de correction).

En outre, ledit avis insistait pour que soit prévue une période transitoire au cours de laquelle un taux d'erreur serait toléré.

Pour le Conseil, un tel échange interactif - la possibilité de prendre connaissance des données et de les corriger - est essentiel afin que le flux des données de sécurité sociale vers l'ONSS s'accompagne de garanties en termes de confidentialité des données et de qualité.

2) Employeurs avec plusieurs entités

Le Conseil remarque qu'il avait demandé dans son avis n° 1.325 qu'une solution technique soit élaborée pour les employeurs qui établissent des déclarations ONSS séparées pour certaines entités de leur personnel.

Les fonctionnaires de l'ONSS l'ont informé du fait que, pour cela, il est examiné au cas par cas quelle solution est possible, avec toutefois pour objectif qu'il n'y ait qu'une seule déclaration ONSS par entreprise. Des exceptions administratives sont possibles sur ce point.

Le Conseil espère qu'une solution administrative de ce type est suffisante et qu'aucune entreprise n'est oubliée lors de l'examen de l'ONSS.

2. Quant à la déclaration électronique dans le secteur des accidents du travail

Le Conseil a examiné le projet d'arrêté royal établissant le mode et le délai de déclaration d'accident du travail.

a. Constats

1) Quant au contenu du projet d'arrêté royal

A la lecture du document transmis, le Conseil constate que les dispositions contenues dans le projet d'arrêté royal qui lui est soumis prévoient :

- Le délai (10 jours ouvrables à compter du jour qui suit celui de l'accident) dans lequel la déclaration doit être faite par l'employeur ou son préposé auprès de l'entreprise d'assurances (cf. art. 2, alinéa 1).
- Les compétences du comité de gestion du Fonds des accidents du travail pour fixer le contenu de la déclaration ainsi qu'un modèle de déclaration simplifiée (cf. art. 2, al. 2). Est également prévue, dans certains cas et sous certaines conditions, la possibilité de regrouper les déclarations simplifiées dans une déclaration collective trimestrielle (cf. art. 2, al 3).
- La possibilité pour l'employeur d'introduire la déclaration d'accident soit sur support papier à l'aide du formulaire établi par le comité de gestion du Fonds des accidents du travail, soit au moyen d'un procédé électronique approuvé par ce même comité de gestion (cf. art. 3).

- Les cas dans lesquels l'employeur ou son préposé est tenu de déclarer également l'accident à l'inspecteur compétant, à savoir (cf. art. 4, alinéa 1) :

1° l'employeur ressortit à la commission paritaire de la construction ;

2° la victime est un travailleur intérimaire ;

3° la victime est un étudiant qui, conformément au titre VII de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, a conclu avec l'employeur un contrat de travail d'étudiant, à l'exception des catégories d'étudiants exclus en vertu de l'article 22 de la même loi, mais y compris les étudiants travaillant au moins six mois, dans la mesure où ils ne le font pas durant une période ininterrompue de six mois chez le même employeur.

- Les modalités de transmission par l'employeur à l'entreprise d'assurances d'une attestation médicale contenant la description des lésions et de suites de l'accident (cf. art. 5).
- Les cas dans lesquels l'employeur transmet à l'entreprise d'assurances un relevé détaillé des rémunérations brutes gagnées durant l'année qui précède l'accident (cf. art. 6).
- L'abrogation de l'arrêté royal du 28 décembre 1971 établissant le modèle et le délai de la déclaration d'accident du travail (cf. art. 7).

2) Quant au cadre dans lequel s'inscrit le projet d'arrêté royal

Le Conseil constate en conséquence que les dispositions contenues dans le projet d'arrêté royal faisant l'objet de la présente saisine introduisent une nouvelle réglementation relative à la déclaration d'accident du travail visée à l'article 62 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Ces dispositions ont principalement pour objet de mettre en concordance la réglementation relative à la déclaration d'accident du travail avec les nouvelles dispositions prévues dans le projet de loi concernant la modernisation de la gestion de la sécurité sociale et plus particulièrement avec son article 3 relatif à la déclaration du risque social.

Elles s'inscrivent en conséquence dans le cadre plus général du nouveau système de déclaration du risque social, qui entrera en vigueur au premier janvier 2003.

b. Position du Conseil

Suite au constat ainsi opéré, le Conseil entend formuler les remarques suivantes :

1) Concernant l'article 4

A la demande du comité de gestion du Fonds des accidents du travail, le Conseil national du Travail suggère de remplacer l'article 4, alinéa, 1° par le texte suivant :

"1° l'employeur a l'obligation de déclarer l'accident en application du chapitre V de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêts d'exécution ;".

Cet amendement a pour objet de soumettre expressément à l'article 4 les chantiers temporaires ou mobiles visés au chapitre V de la loi du 4 août 1996 précitée.

2) Concernant l'article 6

Le Conseil relève, suite aux explications des représentants du Fonds des accidents du travail, que les dispositions prévues à l'article 6 du projet ont essentiellement vocation à s'appliquer durant la période transitoire qui ira du premier janvier au 31 décembre 2003, c'est à dire la période durant laquelle les données visées à cet article ne seront pas disponibles via la déclaration multifonctionnelle.

Il renvoie donc sur ce point aux considérations émises dans le présent avis concernant le phasage de l'introduction la déclaration du risque social.

Il suggère enfin que le caractère transitoire de cette disposition soit expressément prévu dans le projet de texte.

3. Quant à la généralisation de la DIMONA

Le Conseil a pris connaissance du projet d'arrêté royal instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, ainsi que du rapport au Roi qui l'accompagne.

Il indique avoir dans un premier temps examiné ce projet d'arrêté royal au regard des éléments de garanties qu'il avait jugés indispensables, dans son avis n° 1.325 du 16 octobre 2000, pour souscrire à l'opération de généralisation de la déclaration immédiate de l'emploi (DIMONA). Il a ensuite procédé à l'examen proprement dit du projet d'arrêté royal.

a. Quant aux garanties

Le Conseil rappelle à nouveau que dans son avis n° 1.325 précité, il avait subordonné son agrément à l'opération de la généralisation de la DIMONA à la condition essentielle de la suppression, simultanés à cette généralisation, de certains documents sociaux, c'est-à-dire du registre du personnel, y compris à terme du registre spécial du personnel, et de la copie du contrat de travail d'étudiant à transmettre au service de l'Inspection des Lois sociales du Ministère de l'Emploi. Il relève que le gouvernement avait marqué son accord sur le fait que la généralisation de la DIMONA est liée à cette suppression de documents sociaux.

Il souligne que pour lui, ce double processus forme donc un tout indissociable et que son agrément à l'opération de généralisation de la DIMONA reste par conséquent suspendu tant que la suppression demandée de documents sociaux n'aura pas eu lieu.

Il regrette qu'aucun projet de texte légal ne lui ait encore été soumis quant à cet aspect de la simplification administrative. Il insiste à cet égard sur la nécessité de textes clairs et coordonnés réglant cette problématique. Comme déjà indiqué dans les considérations générales, il prend néanmoins note des assurances données par Madame L. ONKELINX, Ministre de l'Emploi et Monsieur F. VANDENBROUCKE, Ministre des Affaires sociales et des Pensions, dans une lettre du 29 mai 2002, suivant lesquelles le Conseil des Ministres a pris acte du fait que la Ministre de l'Emploi soumettra au Conseil des Ministres dans les meilleurs délais un avant-projet de loi modifiant la réglementation relative à la tenue des documents sociaux, ce qui signifie que les dispositions utiles devraient être prises pour que la législation relative aux documents sociaux soit adaptée et que ces modifications entrent en vigueur au même moment que la généralisation de la DIMONA, à savoir le 1er janvier 2003.

Dans cette perspective, il réaffirme que la suppression des documents sociaux doit nécessairement s'accompagner de solutions juridiques et techniques crédibles permettant des contrôles alternatifs à ceux existant actuellement.

A cet égard, et plus particulièrement concernant la suppression de registre du personnel, il rappelle les assurances reçues de la Task force quant à la possibilité de reconstituer un registre de manière électronique par l'addition des données collectées par le biais de la DIMONA, ou d'autres flux.

De telles solutions alternatives apparaissent en effet particulièrement importantes pour l'application de certaines législations requérant la détermination du lieu d'occupation du travailleur.

Ensuite, la suppression de documents sociaux doit s'accompagner de la garantie du maintien de conditions équivalentes à celles prévalant 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.

Le Conseil constate que jusqu'à présent, ces nécessaires solutions juridiques et techniques ainsi que ces garanties quant à l'obtention et la disponibilité des informations ne lui ont pas encore été présentées. Il souligne que l'ensemble de celles-ci doit être compatible notamment avec les méthodes de travail des services d'inspection et il indique déjà qu'il entend se prononcer également sur cet aspect de la réforme. Ainsi, comme déjà annoncé dans les considérations générales qui précèdent, il se propose dans un premier temps de s'informer sur ces méthodes ainsi que sur les besoins de ces services.

Compte tenu du fait qu'il examinera encore certains aspects de la problématique et que pour réaliser ceci il lui manque encore certains éléments d'appréciation, ce qui ne lui permet pas encore de réaliser une évaluation de la généralisation de la DIMONA au regard des principes de simplification, de neutralité et de faisabilité, le Conseil souligne qu'il ne souhaite, également pour ces motifs, pas se prononcer définitivement sur la question de la généralisation de la DIMONA.

Il demande instamment de lui donner le temps pour ce faire, de manière telle qu'il puisse dégager des solutions qui garantiront que cette réforme soit praticable pour tous les acteurs concernés.

b. Quant au projet d'arrêté royal proprement dit

Le Conseil a examiné le projet d'arrêté royal portant généralisation de la DIMONA et a formulé certaines remarques, qui suivent. D'une façon plus générale, il constate que le texte devrait être revu pour assurer une meilleure concordance entre les versions française et néerlandaise, entre autres quant au parallélisme dans la terminologie.

1) Quant au champ d'application

Le Conseil constate que les articles 1er à 3 du projet d'arrêté royal règlent le champ d'application de la DIMONA. Il relève que le principe poursuivi est celui d'une généralisation la plus large possible de la DIMONA au 1er janvier 2003. Il constate ainsi qu'elle devrait s'appliquer tant au secteur privé qu'au secteur public (contractuels et statutaires). Il prend également note des explications fournies par la Task force suivant lesquelles les exceptions prévues à l'article 3 du projet d'arrêté royal présentent un caractère limité.

Le Conseil a également pris acte de l'exposé, par la Task force, des problèmes se posant dans certains secteurs quant à l'application de la DIMONA. Il a ainsi été porté à sa connaissance que des discussions ont abouti au sein d'un secteur pour demander des dérogations, tandis que dans un autre secteur, une solution d'ordre technique serait en cours d'élaboration. Dans l'esprit du troisième paragraphe de la page 18 du présent avis, le Conseil s'engage à se prononcer à court terme sur les problèmes qui se posent dans ces secteurs et sur les solutions qui pourraient y être apportées.

Il souligne que malgré les problèmes d'ordre technique et/ou pratique susceptibles de se poser dans certains secteurs quant à l'application de la DIMONA, auxquels il importe d'apporter une solution appropriée, le principe doit rester celui de l'universalité de cet instrument.

Il estime que la voie de l'adoption de dérogations propres à certains secteurs n'apparaît pas à cet égard comme une réponse pertinente, compte tenu du risque de multiplication d'exceptions qui feraient coexister différents systèmes de déclaration et de contrôle en fonction des secteurs concernés, ce qui aurait pour conséquence de porter atteinte à la réforme entreprise par une complexification considérable.

Le Conseil est d'avis que les problèmes d'application de la DIMONA devraient être examinés au sein des secteurs intéressés afin d'y dégager des solutions concrètes, techniques et/ou pratiques, s'inscrivant strictement dans le cadre du principe de la généralisation de la DIMONA. Ceci implique que le Conseil entend rester le noyau central de réflexion théorique et pratique du processus, également quant à cette problématique. A cette fin, le Conseil demande d'être saisi de toute demande de dérogation convenue au sein d'un secteur, afin d'en vérifier la compatibilité avec les principes fondant la DIMONA, à savoir la simplification, la neutralité et la faisabilité, ainsi qu'en termes de contrôle.

2) Quant à la déclaration d'entrée en service

Le Conseil constate que les articles 4 à 8 du projet d'arrêté royal sont relatifs à la déclaration d'entrée en service. En ce qui concerne ces dispositions, il entend formuler des considérations sur deux questions.

- a) En premier lieu, le Conseil prend note du fait que parmi les données que l'employeur doit communiquer à l'institution chargée de la perception des cotisations de sécurité sociale, figure le numéro sous lequel l'employeur, personne physique ou morale, est inscrit auprès de cette institution (article 4, a).

Il rappelle à ce propos les projets en cours d'élaboration afin d'instaurer un numéro unique d'identification des employeurs, à portée universelle, c'est-à-dire qu'il sera destiné à être utilisé par ceux-ci dans toutes leurs relations avec l'ensemble des administrations fédérales.

Le Conseil prend acte qu'à terme, ce numéro d'identification unique sera également applicable dans le cadre de la DIMONA. Il constate à cet égard qu'en principe, la législation introduisant ce numéro unique d'identification devrait entrer en vigueur en même temps que la généralisation de la DIMONA, à savoir le 1er janvier 2003. Il relève néanmoins que certains problèmes, essentiellement techniques, doivent encore être résolus avant qu'il ne puisse se substituer totalement aux moyens d'identification des employeurs existant, notamment en matière de sécurité sociale.

Le Conseil ne remet pas en cause une éventuelle coexistence temporaire de plus d'un numéro d'identification des employeurs afin de satisfaire à une nécessaire sécurité juridique. Il est toutefois d'avis qu'il conviendrait de régler le plus promptement possible les difficultés techniques subsistantes afin de permettre la mise en œuvre du numéro d'identification unique dans les meilleurs délais. Le Conseil insiste en effet sur la nécessité d'assurer la cohérence de l'ensemble du processus de simplification administrative. La coexistence de différents numéros d'identification des employeurs au-delà du 1er janvier 2003 n'irait certainement pas dans ce sens.

- b) Le Conseil constate ensuite que l'article 4 d) du projet d'arrêté royal prévoit la communication, dans la DIMONA, de la date de l'entrée en service du travailleur, tandis que l'article 8 dispose que les données doivent être transmises au plus tard au moment où le travailleur débute ses prestations.

Il apparaît cependant au Conseil, et sans que ceci remette en cause le principe même de la communication immédiate de la DIMONA, que dans certains cas de force majeure ou en raison de contraintes matérielles urgentes ou de contraintes administratives insurmontables, l'employeur, de bonne foi, pourrait ne pas être en mesure de remplir et de transmettre la DIMONA exactement au moment du début des prestations du travailleur nouvellement embauché.

Le Conseil relève qu'en raison du caractère électronique de la DIMONA, ce retard semblerait automatiquement comme étant une irrégularité. Or, les distorsions entre la date du début des prestations et celle de la DIMONA sont en principe sanctionnables.

Il souhaite par conséquent qu'une solution sûre soit recherchée à ces problèmes pour permettre la pleine mise en œuvre de la DIMONA sur le terrain par les entreprises, tenant compte du fait qu'elle est également un instrument de lutte contre le travail au noir. Sur cet aspect, il renvoie aux considérations générales qui précèdent lorsqu'il y demande une note à l'Administration quant à l'exercice de leurs missions par les services d'inspection et à l'application des sanctions, ce qui lui permettra de procéder à une évaluation également sur cet aspect de la problématique. Il estime également que les entreprises et les secteurs devraient adopter des mesures d'organisation pour pallier, dans la mesure du possible, à de telles difficultés.

3) Quant à la déclaration de sortie de service

Le Conseil relève que l'article 9 du projet d'arrêté royal prévoit la communication, par l'employeur à l'institution chargée de la perception des cotisations de sécurité sociale, au plus tard le premier jour ouvrable qui suit la fin de l'emploi déclaré, entre autres du numéro identifiant la déclaration d'entrée en service qui lui a été communiqué immédiatement par l'institution précitée après réception de la déclaration d'entrée en service.

L'article 9 du projet d'arrêté royal dispose également que si ce numéro n'existe pas, l'employeur doit transmettre son numéro d'inscription auprès de cette institution, le numéro d'identification à la sécurité sociale du travailleur et le numéro de la carte d'identité sociale du travailleur.

Le Conseil constate que la bonne application du principe de cette disposition, c'est-à-dire une mention du numéro, dans la déclaration de sortie, de la DIMONA d'entrée en service pose la question de la conservation de cette donnée. Il prend note qu'en principe, celle-ci sera sauvegardée et mise à la disposition de l'employeur à sa demande par l'institution susvisée.

Ensuite, le Conseil estime que le délai laissé à l'employeur pour remplir la déclaration de sortie de service, à savoir un jour ouvrable après la fin de l'emploi déclaré, peut dans certains cas se révéler très court.

Enfin, le Conseil prend note que suivant le dernier alinéa de l'article 9, l'employeur ressortissant à la commission paritaire pour le travail intérimaire et l'employeur occupant un étudiant doivent en même temps que la déclaration d'entrée en service, déclarer la date de fin de l'exécution du contrat de travail. Il estime que cette disposition doit se lire strictement et ne peut donc être étendue aux contrats de travail à durée déterminée, ce qui risquerait d'engendrer des erreurs.

4) Quant aux modalités de la déclaration

Le Conseil constate qu'il est prévu à l'article 11 du projet d'avis de laisser à l'employeur un délai de cinq jours ouvrables pour approuver les données mentionnées dans l'avis rédigé par l'institution susvisée et comportant le numéro DIMONA, accompagné des données enregistrées.

Le Conseil note qu'en certaines hypothèses, le délai de cinq jours pour l'approbation des données enregistrées pourrait se révéler trop court. Le Conseil déplore le manque de temps imposé dans la consultation, qui ne lui a pas permis d'analyser les difficultés pratiques rencontrées par certaines entreprises et il demande d'être impliqué dans l'élaboration des solutions pratiques apportées à celles-ci.

En conclusion, le Conseil rappelle que la DIMONA sera entre autres un instrument d'identification correcte et rapide du travailleur et que dans cette optique, il importe de sensibiliser le plus rapidement possible les employeurs à son utilisation. Cette information devrait au moins porter dans un premier temps sur les principes la sous-tendant.

Il réaffirme ainsi la nécessité de mener des campagnes d'informations et de rédiger des instructions claires et simples quant aux modalités de mise en œuvre de la DIMONA.

4. Quant à l'introduction de la déclaration multifonctionnelle

Le Conseil a examiné deux projets d'arrêté royal soumis pour avis, modifiant certaines dispositions, en application de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et modifiant certains arrêtés royaux dans le cadre de la définition uniforme de notions relatives au temps de travail à l'usage de la sécurité sociale.

Le Conseil constate que ces projets d'arrêté royal ont principalement pour objet d'adapter le cadre conceptuel uniforme aux évolutions qui se sont produites depuis la publication des arrêtés royaux du 10 juin 2001 en ce qui concerne le cadre conceptuel uniforme. Un certain nombre de nouvelles notions sont ainsi introduites ou des notions sont adaptées suite à l'introduction de nouveaux systèmes comme les vacances-jeunes, le congé de paternité, le congé d'adoption, le crédit-temps ou les pauses d'allaitement, et un certain nombre de dispositions légales et réglementaires sont mises en accord avec le cadre conceptuel uniforme.

Eu égard au délai imparti, le Conseil n'a pas pu consacrer d'examen approfondi à l'impact desdits projets d'arrêté royal.

Il formule toutefois les remarques suivantes :

1. Le Conseil se demande, de manière générale, quelle procédure sera suivie si les notions reprises dans le cadre conceptuel uniforme doivent être adaptées aux évolutions futures, par exemple l'adaptation de la notion de rémunération à l'évolution en matière de participation des travailleurs au capital et aux bénéfices des sociétés.

Il insiste sur le fait qu'en tout cas une procédure souple d'adaptation doit rester possible.

2. Le Conseil note enfin que l'article 2 de l'arrêté royal modifiant certains arrêtés royaux dans le cadre de la définition uniforme de notions relatives au temps de travail à l'usage de la sécurité sociale, remplace l'article 21 de l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, qui traite des documents justificatifs qui doivent être envoyés d'office à la caisse de vacances compétente.

En ce qui concerne cet article, le Conseil attire l'attention sur le principe qui veut que les informations dont d'autres institutions de sécurité sociale ont besoin pour l'application de leur réglementation doivent toujours être fournies par l'institution de sécurité sociale qui se trouve à la source des informations authentiques.

Ainsi, les informations relatives à tous les cas de chômage temporaire doivent être transmises par les organismes de paiement et non par l'ONEM.

Le Conseil demande que le texte dudit article 21 soit adapté à ce principe.
