

A V I S N° 1.554

Séance du mardi 2 mai 2006

Exécution du Pacte de solidarité entre générations - Projets d'arrêtés royaux relatifs à la pré-pension - Suite de l'avis n° 1.538 du 13 décembre 2005

x x x

2.162/5-1.

AVIS N° 1.554

Objet : Exécution du Pacte de solidarité entre générations - Projets d'arrêtés royaux relatifs à la prépension - Suite de l'avis n° 1.538 du 13 décembre 2005

Par lettre du 9 novembre 2005, messieurs P. Vanvelthoven, ministre de l'Emploi, B. Tobbacq, ministre des Pensions, et R. Demotte, ministre des Affaires sociales, ont consulté le Conseil national du Travail sur un avant-projet de loi et un certain nombre de projets d'arrêtés royaux portant exécution du Pacte de solidarité entre les générations.

Le Conseil a été invité à émettre un avis sur les textes susvisés en plusieurs phases.

Dans une première phase, il s'est prononcé sur l'avant-projet de loi relative au Pacte de solidarité entre les générations (avis n°s 1.534, 1.535 et 1.536, émis respectivement les 16, 18 et 30 novembre 2005).

Dans une deuxième phase, il s'est prononcé sur un certain nombre de projets d'arrêtés royaux sur lesquels il lui avait été demandé d'émettre rapidement un avis (avis n° 1.538 du 13 décembre 2005).

Dans une troisième phase, le Conseil s'est prononcé, dans son avis n°1.551 du 9 mars 2006 sur les projets d'arrêtés royaux relatifs à l'allocation-vacances seniors ainsi qu'au bonus de démarrage et de tutorat.

Dans une quatrième phase, la phase actuelle, le Conseil examine deux projets d'arrêtés royaux relatifs à la prépension. Le premier vise à convertir à partir de 2007 les cotisations capitatives existantes sur la prépension en cotisations exprimées en pourcentages, qui varient en fonction de l'âge du prépensionné. Le deuxième projet d'arrêté introduit de nouvelles règles en matière de prépension conventionnelle à partir du 1^{er} janvier 2008.

Le Bureau a confié l'examen de ces deux dernières phases, d'une part, à un groupe de travail ad hoc et, d'autre part, aux Commissions de la sécurité sociale et des relations individuelles du travail.

Sur la base des travaux de ce groupe de travail ad hoc et de la Commission de la sécurité sociale, le Conseil a émis, le 2 mai 2006, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 9 novembre 2005, messieurs P. Vanvelthoven, ministre de l'Emploi, B. Tobbyack, ministre des Pensions, et R. Demotte, ministre des Affaires sociales, ont consulté le Conseil national du Travail sur un avant-projet de loi et un certain nombre de projets d'arrêtés royaux portant exécution du Pacte de solidarité entre les générations.

Le Conseil a été invité à émettre un avis sur les textes susvisés en plusieurs phases.

Dans une quatrième phase, la phase actuelle, le Conseil examine les deux projets d'arrêtés royaux suivants :

- le projet d'arrêté royal portant des dispositions en matière de cotisations patronales et de retenues en cas de prépension conventionnelle

- le projet d'arrêté royal fixant la prépension conventionnelle, dans le cadre du Contrat de solidarité entre les générations

En d'autres termes, le premier projet d'arrêté vise à convertir à partir de 2007 les cotisations capitatives existantes sur la prépension en cotisations exprimées en pourcentages, qui varient en fonction de l'âge du prépensionné. Le deuxième projet d'arrêté introduit de nouvelles règles en matière de prépension conventionnelle à partir du 1^{er} janvier 2008.

II. POSITION DU CONSEIL

1. Concernant le projet d'arrêté royal portant des dispositions en matière de cotisations patronales et de retenues en cas de prépension conventionnelle

a. Contenu et portée

Le Conseil fait observer qu'il se prononce sur une version corrigée du projet d'arrêté royal susvisé. Cette version a été adaptée aux remarques de l'Office national de l'Emploi (ONEM) et a été transmise au Conseil par courrier du 25 janvier 2006, à la demande de la Commission Relations individuelles du travail / Sécurité sociale.

Le projet d'arrêté royal ainsi soumis pour avis au Conseil exécute les points 53 et 58 du Pacte de solidarité entre les générations.

Dans cette optique, il convertit à partir de 2007 les cotisations capitatives existantes sur la prépension en cotisations exprimées en pourcentages, qui varient en fonction de l'âge du prépensionné.

Par ailleurs, il prévoit une dispense de ces cotisations lorsque l'on continue à payer l'indemnité complémentaire lors d'une reprise du travail auprès d'un autre employeur ou lors des reprises de travail en tant qu'indépendant. La condition est que la poursuite du paiement de l'indemnité complémentaire soit ancrée dans la réglementation prévoyant le paiement de l'indemnité complémentaire.

Pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2007, cela veut dire que la réglementation ne peut pas explicitement mentionner que le paiement est interrompu lors d'une reprise du travail. À partir du 1er janvier 2008, cela signifie que la réglementation doit explicitement mentionner que le paiement est poursuivi lors d'une reprise du travail.

b. Remarques

- 1) Le Conseil constate qu'aux articles 3 et 4 du projet d'arrêté royal, les cotisations patronales sont exprimées en un pourcentage de l'indemnité complémentaire, qui varie selon l'âge du prépensionné. Dans la version corrigée du projet d'arrêté, des montants minimums forfaitaires sont également prévus.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que, sur base des chiffres de l'ONP, l'introduction des cotisations procentuelles en 2007 aurait pour conséquence que des cotisations patronales moins élevées doivent être payées sur la prépension.

Ces membres doutent que l'objectif de la mesure est de diminuer les recettes de l'ONP et de l'ONSS et ils demandent par conséquent que les recettes de l'ONP et de l'ONSS ne soient pas liées à cette anomalie.

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que les cotisations exprimées en pourcentages partent d'une moyenne fictive qui a été calculée sur la base du nombre total d'indemnités complémentaires qui sont versées. Par conséquent, ils estiment qu'aucune différence notable n'apparaîtra sur l'ensemble des cotisations et ils ne partagent pas cette inquiétude.

- 2) Le Conseil constate que l'article 5 du projet d'arrêté royal prévoit une dispense desdites cotisations sur la prépension en cas de reprise du travail en tant qu'indépendant ou en tant que salarié auprès d'un autre employeur. Selon l'article 7 du projet d'arrêté royal, l'indemnité complémentaire est considérée comme un salaire lors d'une reprise du travail auprès du même employeur.

Les membres représentant les organisations de travailleurs déplorent qu'à l'article 7 du projet d'arrêté royal, une reprise du travail auprès du même employeur soit possible en tant qu'indépendant ou en tant qu'intérimaire, même si cette reprise entraîne une augmentation des cotisations et des retenues sur les indemnités complémentaires. Cela aboutira sans aucun doute à la mise en place de constructions, vu notamment le fait qu'aucune réglementation légale adéquate n'a été élaborée jusqu'à présent pour lutter contre les faux indépendants. Ces membres jugent dès lors qu'il ne faut pas autoriser la reprise du travail en tant qu'indépendant ou en tant qu'intérimaire auprès du même employeur ou d'un employeur appartenant au même groupe.

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment toutefois qu'il ne peut pas être exclu que l'on reprenne le travail en tant qu'indépendant ou en tant qu'intérimaire auprès du même employeur, mais ils jugent que l'ONEM doit prendre garde aux abus éventuels dans ces cas.

Concernant le dernier alinéa de l'article 5 du projet d'arrêté royal, le Conseil constate qu'à partir du 1er janvier 2008, la dispense de cotisations en cas de reprise du travail n'est accordée que si le règlement en matière de prépension mentionne explicitement que le paiement est poursuivi en cas de reprise du travail.

Le Conseil va envisager une mention explicite de cette poursuite du paiement dans la convention collective de travail n° 17. Cela impliquerait que les travailleurs et les employeurs relevant du champ d'application de cette convention collective de travail pourraient se prévaloir de cette disposition soit pour la poursuite du paiement de l'indemnité complémentaire pendant la reprise du travail, soit pour la dispense des cotisations patronales pendant cette reprise du travail.

- 3) Le Conseil constate que l'article 8 du projet d'arrêté royal dispose que l'employeur est toujours obligé de payer personnellement les cotisations patronales, même dans les cas où un Fonds de sécurité d'existence paie complètement ou partiellement l'indemnité complémentaire.

Le Conseil souscrit à l'objectif de cette mesure, à savoir responsabiliser les employeurs pour les prépensions qu'ils octroient. Il a toutefois constaté que cette règle s'appliquera à toutes les prépensions au 1er janvier 2007.

Concernant les prépensions déjà octroyées, il estime toutefois que cette règle remet en question des accords conclus, comme certains engagements de solidarité au niveau sectoriel, ce qui a pour conséquence que des employeurs seront soudain confrontés à des coûts supplémentaires imprévus.

De ce fait, il estime que cette disposition ne peut pas avoir d'effet rétroactif et que les textes devraient être adaptés dans ce sens.

- 4) Le Conseil constate enfin que le projet d'arrêté royal s'inscrit dans la centralisation des flux d'argent et d'informations relatifs aux cotisations et retenues sur la prépension.

Dans ce cadre, il rappelle ses avis n °s 1.368 du 19 septembre 2001 et 1.414 du 10 juillet 2002, dans lesquels il s'est prononcé clairement en faveur de la piste de la centralisation de toutes les retenues et cotisations auprès de l'ONSS. Il insiste dès lors pour que toutes les démarches nécessaires soient entreprises afin de rendre cette piste opérationnelle. Il faut également tenir compte dans ce cadre des adaptations qui doivent être effectuées au niveau des acteurs concernés, comme les Fonds de sécurité d'existence.

2. Concernant le projet d'arrêté royal fixant la prépension conventionnelle, dans le cadre du Contrat de solidarité entre les générations

a. Contenu et portée

Le Conseil indique au préalable qu'il se prononce sur une version corrigée du projet d'arrêté royal qui lui a été soumis pour avis. Cette version lui a été transmise par e-mail en date du 25 janvier dernier.

Le projet d'arrêté royal a en effet fait l'objet d'adaptations techniques suite aux remarques formulées par l'ONEM.

Le Conseil constate ensuite que le projet d'arrêté royal dont saisine exécute les points 54 et 55 du Pacte des générations.

Ledit projet d'arrêté établit de nouvelles règles en matière de prépension conventionnelle à partir du 1er janvier 2008 et remplace la réglementation actuelle contenue dans l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle.

Ainsi, à partir de 2008, l'âge de départ à la prépension est fixé à 60 ans et le nombre d'années de carrière à justifier en tant que travailleur salarié est progressivement rehaussé.

Des dérogations restent possibles pour le secteur de la construction, les métiers lourds (dont la liste reste encore à définir), le travail de nuit ainsi que pour les longues carrières.

b. Remarques

Le Conseil a examiné de manière approfondie le projet d'arrêté royal soumis pour avis et entend formuler un certain nombre de remarques à son endroit.

- 1) Le Conseil relève tout d'abord que l'article 3 du projet d'arrêté établit des règles dérogatoires au régime général de la prépension conventionnelle en ce qui concerne les conditions d'âge et d'ancienneté pour le départ en prépension et autorise, en son paragraphe 1er, alinéa 3, les partenaires sociaux à déterminer tous les deux ans, dans l'accord interprofessionnel, les conditions et modalités permettant la prolongation des régimes dérogatoires existants via des conventions collectives de travail.

Le Conseil constate que les versions française et néerlandaise du texte de l'article 3, § 1er, 3e alinéa divergent, dans la mesure où la version néerlandaise indique que la convention collective de travail doit être conclue en application et en conformité avec les modalités et les conditions fixées dans "een tweejaarlijks interprofessioneel overleg tussen de sociale partners", alors que la version française parle de "l'accord interprofessionnel conclu tous les deux ans entre les partenaires sociaux". La version néerlandaise permet aux partenaires sociaux de parvenir à un accord soit dans le cadre de l'accord interprofessionnel biennal, soit au sein du Conseil national du Travail.

Les membres représentant les organisations d'employeurs soulignent que la notion de "concertation interprofessionnelle" n'existe pas sur le plan juridique et qu'une telle disposition n'a par conséquent pas de sens sur le plan juridique.

Afin de donner un sens à cette disposition et de créer la sécurité juridique pour les secteurs concernés, il faut renvoyer à un instrument juridique qui est présent dans notre système de droit et qui existe donc sur le plan juridique : une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du Travail. Cet instrument est bien connu et permet uniquement aux partenaires sociaux interprofessionnels de prévoir la prolongation en question. De la sorte, l'on met très fidèlement à exécution la mesure 55 du Pacte de solidarité entre les générations, qui disposait expressément que seuls les négociateurs d'un accord interprofessionnel – les partenaires sociaux représentés au sein du Conseil – peuvent prévoir une telle prolongation.

Les membres représentant les organisations d'employeurs proposent dès lors de préciser cela à l'article 3, § 1er, 3e alinéa du projet d'arrêté et d'adapter cette disposition comme suit :

"Par dérogation à l'article 2, § 2, alinéa 1er, la convention collective de travail qui prévoit ce régime doit être conclue en application et en conformité avec les modalités et les conditions fixées dans une convention collective de travail conclue tous les deux ans au sein du Conseil national du Travail."

Cette formulation permet d'ailleurs, même en l'absence d'accord interprofessionnel, de rendre malgré tout possible la prolongation pour deux ans pour les secteurs concernés si les partenaires sociaux représentés au sein du Conseil le souhaitent.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que le point 55 du Pacte de solidarité entre générations est libellé comme suit : « La réglementation spécifique existante (56 ans) pour les ouvriers du bâtiment en incapacité de travail et le travail de nuit (travail de nuit en équipes) reste en vigueur. Lors des négociations de l'accord interprofessionnel, ces règlements peuvent être prolongés chaque fois pour deux ans. »

Ces membres soulignent la divergence entre les versions française et néerlandaise du texte de l'article 3, § 1er, 3e alinéa du projet d'arrêté royal, signalée dans la position du Conseil ci-dessus.

Ainsi dans la version française du texte de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3 on lit : « Par dérogation à l'article 2 § 2 alinéa 1^{er}, la convention collective de travail qui prévoit ce régime doit être conclue en application et en conformité avec les modalités et les conditions fixées dans l'accord interprofessionnel conclu tous les deux ans entre les partenaires sociaux. » tandis que la version néerlandaise stipule : "In afwijking van artikel 2 § 2, eerste lid moet de collectieve arbeidsovereenkomst die dit stelsel voorziet, gesloten worden in toepassing van en conform de modaliteiten en de voorwaarden vastgelegd in een tweejaarlijks interprofessioneel overleg tussen de sociale partners."

Les membres représentant les organisations de travailleurs rappellent que de l'examen des mécanismes liés à l'exécution antérieure des accords interprofessionnels, il ressort clairement qu'en matière de prépension, la reconduction des régimes visés par le point 55 du Pacte de solidarité entre générations est traditionnellement issue des accords interprofessionnels successifs mais est basée sur des lois proposées par le Gouvernement.¹

Ce mécanisme n'a jamais posé de problèmes à ce jour et rien aujourd'hui ne dit qu'il en posera à l'avenir.

Dès lors, les membres représentant les organisations de travailleurs préfèrent utiliser la version néerlandaise du texte du projet d'arrêté royal car elle rencontre mieux la réalité du modèle belge de la concertation interprofessionnelle. Ils proposent d'adapter le texte français comme suit "Par dérogation à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, la convention collective de travail qui prévoit ce régime doit être conclue en application et en conformité avec les modalités et les conditions fixées par une concertation interprofessionnelle menée tous les deux ans entre les partenaires sociaux."

- 2) Le Conseil constate que l'article 4 du projet d'arrêté royal détermine ce qu'il faut entendre par carrière professionnelle et fixe les périodes assimilées à du travail salarié pour le calcul de la carrière professionnelle exigée dans les différents régimes de prépension.

¹ Ainsi , l'AIP de 99-2000 a été concrétisé par la loi du 26.03.1999, l'AIP 2001-2002, par la loi du 10.08.2001, l'AIP 2003-2004 par la loi du 01.04.2003. Même le projet d'AIP 2005-2006 allait en ce sens : « Au printemps 2005, les partenaires sociaux et le gouvernement fédéral actualiseront le régime de la fin de carrière pour les travailleurs de nuit et les ouvriers du bâtiment, pour qu'il puisse entrer en vigueur au 01.01.2007 ».

Il indique à cet égard que des discussions sur le contenu de cet article du projet d'arrêté royal sont en cours entre partenaires sociaux.

Afin de tenir compte du résultat de ces négociations, le Conseil estime que la partie du projet d'arrêté royal contenant l'article 4 précité doit faire l'objet d'un arrêté royal séparé, lequel pourrait néanmoins entrer en vigueur en même temps que l'ensemble du dispositif sous revue.

- 3) Le Conseil observe que le chapitre 4 du projet d'arrêté royal (articles 5 à 11) traite de l'obligation pour l'employeur de remplacer le travailleur prépensionné et définit les délais et les modalités de ce remplacement.

Il remarque, à ce titre, que des modifications ont été apportées dans le dispositif de l'article 7 du projet d'arrêté royal par rapport au régime prévu dans l'arrêté royal du 7 décembre 1992 précité. Une première modification établit une interdiction générale de remplacer un travailleur prépensionné par un travailleur engagé dans les liens d'une convention de premier emploi ainsi que par un travailleur intérimaire ou dans un programme de remise au travail visé à l'article 6 § 1er, IX de la loi spéciale du 8 août 1980. Une deuxième modification autorise néanmoins le remplacement par un travailleur intérimaire à condition toutefois d'avoir été occupé en tant qu'intérimaire dans l'entreprise concernée ou dans une entreprise du groupe auquel elle appartient durant les six mois précédant l'engagement.

Le Conseil fait remarquer que le Pacte des générations n'a pas modifié la réglementation sur la prépension conventionnelle en ce qui concerne le remplacement du travailleur prépensionné, laquelle doit dès lors rester inchangée.

- 4) Le Conseil constate que l'article 15 a) du projet d'arrêté royal, lequel définit ce qu'il faut entendre par entreprise en restructuration, reprend l'hypothèse du licenciement collectif qui concerne 30 % du nombre de travailleurs occupés, à l'instar de l'article 12 quater du projet d'arrêté royal insérant une section III bis dans l'arrêté royal du 7 décembre 1992 précité.

Il souhaite, à cet égard, réitérer la remarque qu'il a formulée au sujet de l'article 12 quater dans l'avis n° 1.538 qu'il a émis le 13 décembre 2005.

L'hypothèse mentionnée dans cet article, reprise par l'article 15 a) du projet d'arrêté royal dont saisine ne figure pas dans le Pacte des générations.

Le Conseil n'en comprend dès lors pas la portée et estime, par conséquent, que l'article 15 a) du projet d'arrêté royal doit être une reproduction exacte de l'ancien dispositif prévu par l'article 9 de l'arrêté royal du 7 décembre 1992 précité.
