

A V I S N° 1.871

Séance du mercredi 6 novembre 2013

Introduction d'un système électronique d'enregistrement des personnes sur les chantiers temporaires et mobiles : projet de loi

x x x

2.637-1

A V I S N° 1.871

Objet : Introduction d'un système électronique d'enregistrement des personnes sur les chantiers temporaires et mobiles : projet de loi

Par lettre du 3 septembre 2013, madame M. De Coninck, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur le projet de loi susvisé.

Ce projet de loi a deux objectifs. D'une part, il entend harmoniser et simplifier les différentes déclarations qui doivent être effectuées en vertu de différentes législations (sécurité sociale et bien-être au travail), auprès d'instances différentes (l'ONSS, la Direction générale Contrôle du bien-être au travail du SPF ETCS et le Comité national d'action pour la sécurité et l'hygiène dans la construction). D'autre part, il vise à introduire un système électronique d'enregistrement des personnes qui sont présentes sur les chantiers temporaires ou mobiles.

Le Conseil s'est déjà prononcé en détail sur la simplification de la déclaration unique de chantier dans l'avis n° 1.866 du 24 septembre 2013. Il y indique toutefois qu'il se prononcera sur l'enregistrement des présences lors de sa prochaine séance plénière, lorsqu'il aura une idée complète du fonctionnement de ce système, quand les deux arrêtés d'exécution y afférents lui auront été soumis pour avis.

Par lettre du 9 octobre 2013, monsieur J. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, a consulté le Conseil sur deux projets d'arrêtés royaux d'exécution de la loi susmentionnée.

Le dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale, qui a pu, dans ce cadre, bénéficier de la collaboration précieuse de la cellule stratégique de monsieur J. Crombez.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 6 novembre 2013, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Le projet de loi soumis pour avis

Par lettre du 3 septembre 2013, madame M. De Coninck, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur le projet de loi susvisé.

Il s'agit de la troisième version de l'avant-projet de loi que le Conseil reçoit. Par lettres des 27 juin 2013 et 10 juillet 2013, monsieur J. Crombez avait déjà consulté le Conseil sur les deux premières versions, mais celles-ci ont été adaptées à la suite de l'avis du Conseil d'État du 8 août 2013.

Ce projet de loi a deux objectifs. D'une part, il entend harmoniser et simplifier les différentes déclarations qui doivent être effectuées en vertu de différentes législations (sécurité sociale et bien-être au travail), auprès d'instances différentes (l'ONSS, la Direction générale Contrôle du bien-être au travail du SPF ETCS et le Comité national d'action pour la sécurité et l'hygiène dans la construction). D'autre part, il vise à introduire un système électronique d'enregistrement des personnes qui sont présentes sur les chantiers temporaires ou mobiles.

Le Conseil s'est déjà prononcé en détail sur la simplification de la déclaration unique de chantier dans l'avis n° 1.866 du 24 septembre 2013.

Il y indique toutefois qu'il se prononcera sur l'enregistrement des présences lors de sa prochaine séance plénière, lorsqu'il aura une idée complète du fonctionnement de ce système, quand les deux arrêtés d'exécution y afférents lui auront été soumis pour avis.

Comme expliqué en détail dans l'avis n° 1.866, cette partie du projet de loi vise à adapter les dispositions qui ont été introduites par la loi du 27 décembre 2012 dans une section 4 du chapitre V de la loi sur le bien-être, afin d'atteindre une harmonisation maximale avec la formulation utilisée dans les textes de lois relatifs à la déclaration unique de chantier.

B. Les avant-projets d'arrêtés royaux soumis pour avis

Comme demandé dans l'avis n° 1.866, monsieur J. Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, a, par courriel du 7 octobre 2013, consulté le Conseil national du Travail sur deux projets d'arrêtés royaux d'exécution de la loi susmentionnée.

Il s'agit de deux projets d'arrêtés royaux pris en exécution de la section 4 du chapitre V de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (loi sur le bien-être), qui a été insérée par la loi du 27 décembre 2012 établissant l'enregistrement électronique des présences sur les chantiers temporaires ou mobiles.

Le Conseil constate qu'il est indiqué dans la demande d'avis que cette réglementation prévoit l'adoption de quatre types d'arrêtés royaux d'exécution (simple, simple sur avis de la Commission de la protection de la vie privée, délibéré et délibéré sur avis de la Commission de la protection de la vie privée), mais qu'afin de simplifier l'exécution de la loi, il a été choisi de ne préparer que deux arrêtés, tous deux soumis à la Commission de la protection de la vie privée, qui a rendu un avis à ce sujet le 2 octobre 2013. Cet avis a été annexé à la demande d'avis.

Cet avis a été entièrement suivi et c'est sur cette base que, le 9 octobre 2013, la cellule stratégique a communiqué au Conseil deux projets d'arrêtés royaux adaptés.

L'arrêté simple soumis au Conseil précise que la banque de données est tenue par l'ONSS et Smals pour le SPF ETCS. Il fixe également les conditions auxquelles le système alternatif d'enregistrement doit répondre et définit les services d'inspection compétents pour le contrôle.

L'arrêté délibéré soumis au Conseil définit les caractéristiques du système d'enregistrement (banque de données – appareil – moyen), fixe les modalités relatives à la tenue à jour du système, détermine les renseignements et données à enregistrer ou à récupérer via des sources authentiques. Il précise les garanties minimales équivalentes auxquelles la méthode alternative d'enregistrement doit répondre et fixe les obligations et responsabilités des acteurs concernés. Enfin, il précise également les accès aux données enregistrées (droit de consultation).

II. POSITION DU CONSEIL SUR LE PROJET DE LOI

Le Conseil a examiné avec beaucoup d'attention le projet de loi relatif à l'enregistrement des présences sur les chantiers temporaires et mobiles, qui lui a été soumis pour avis, ainsi que les deux arrêtés d'exécution.

Le Conseil a constaté dans ce cadre qu'en vertu de l'article 13 du projet de loi, les obligations relatives à l'enregistrement des présences en cas de travail intérimaire reposent sur l'entreprise de travail intérimaire. Il remarque toutefois que, depuis le 1^{er} juillet 2013, la déclaration Dimona pour le secteur intérimaire a été adaptée dans ce sens que le numéro d'entreprise de l'utilisateur y est mentionné. En conséquence, il est possible de faire le lien entre le travailleur et son employeur (la société d'intérim), même si les différentes obligations en matière de mise à disposition de l'appareil d'enregistrement ou du moyen d'enregistrement reposent sur l'utilisateur.

Le Conseil souhaite dès lors que l'article 13 soit réécrit de sorte que, lorsque l'employeur est une société d'intérim, les différentes obligations qui, en application de la section 4, reposent sur l'employeur sont, conformément à l'article 19 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, à charge de l'utilisateur.

Les organisations représentées au Conseil n'ont cependant pas pu parvenir à une position commune sur l'objectif et le contenu de cette mesure. Elles ont toutefois un certain nombre de remarques communes sur l'applicabilité pratique et la légistique des arrêtés d'exécution soumis au Conseil, qui nécessitent un examen complémentaire et seront reprises dans un prochain avis.

A. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

Remarque préalable

La réduction des charges, annoncée dans le budget 2013 comme compensation pour les secteurs qui souscrivent à l'obligation en matière d'enregistrement des présences, constitue une composante essentielle de ce dossier, mais n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent. Les membres représentant les organisations d'employeurs ne peuvent dès lors pas souscrire à cette mise en œuvre partielle, qui représente une lourde charge administrative supplémentaire et un coût supplémentaire important (tant directement qu'indirectement) pour les entreprises concernées sans la compensation financière promise.

Remarques sur le texte du projet de loi

1. Clarté du projet de loi

Les membres représentant les organisations d'employeurs déplorent que cette réglementation, qui s'inscrit dans la loi relative au bien-être, ne définisse pas des notions figurant dans la directive européenne – par exemple, ce qu'est le « maître d'œuvre chargé de l'exécution » des travaux. Par ailleurs, la définition de la notion de « fournisseurs de biens sur le chantier » n'est toujours pas claire. La sécurité juridique sur le terrain serait mieux assurée si la clarté était faite à ce sujet.

Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent également que la responsabilité des sous-traitants (ou sous-...-sous-traitants) soit précisée lorsque l'enregistrement a lieu au moyen d'un appareil d'enregistrement mis à disposition par le « maître d'œuvre chargé de l'exécution », surtout lorsqu'il est question du bon fonctionnement de l'appareil d'enregistrement.

Finalement, il convient de préciser les « mesures à prendre » par le sous-traitant (ou sous-...-sous-traitant) lorsque l'enregistrement a lieu au moyen d'un appareil d'enregistrement mis à disposition par le « maître d'œuvre chargé de l'exécution », plus particulièrement en ce qui concerne les données qui doivent être enregistrées effectivement et correctement, et être transmises.

2. Objectif du législateur

Par ce projet de loi, le législateur entend introduire un système qui permet de savoir qui travaille – ou est présent – où et quand sur les chantiers temporaires et mobiles. Les autorités sauront ainsi de manière plus précise qui effectue des prestations et en quelle qualité. Cette mesure vise, d'une part, à réduire la fraude sociale sur les chantiers temporaires et mobiles et, d'autre part, à promouvoir la santé et la sécurité des travailleurs sur les chantiers, en permettant dorénavant d'identifier les différentes personnes qui sont présentes sur le chantier.

L'objectif du législateur est assurément louable.

Se pose toutefois la question de savoir si cette mesure sera également effective dans la lutte contre la concurrence déloyale d'entreprises de construction et d'indépendants étrangers, qui ne suivent pas les conditions de salaire et de travail belges, peuvent travailler à des tarifs très bas et évincent les entreprises belges du marché. Le gouvernement actuel investit d'importants moyens dans la lutte contre la fraude sociale, ce qui, en soi, est positif, mais il opte ici surtout pour le système dit de l'« autorégulation ». Cela signifie que toutes les entreprises qui exécutent ou font exécuter des activités sont rendues coresponsables du non-respect de dispositions légales et/ou réglementaires par leur cocontractant, ou par leur sous-traitant dans la chaîne. Les autorités rejettent ainsi la tâche de contrôle sur les entreprises concernées, et obtiennent la possibilité de recouvrer les dettes sur l'entreprise qui en a les moyens financiers. Toutes ces mesures, y compris l'enregistrement des présences, font peser une charge administrative supplémentaire extrêmement lourde sur les entreprises et les confrontent à des risques incalculables. Dans ce sens, il est dès lors nécessaire que le gouvernement évalue en temps utile si l'arsenal des mesures récemment imposées réduit aussi effectivement la concurrence déloyale, entre autres en décourageant les intervenants malhonnêtes par une politique de sanctions effective.

Il est dès lors essentiel que le législateur garantisse à tout moment que les entreprises étrangères sont soumises à l'obligation d'enregistrement.

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent par ailleurs que le système de l'enregistrement des présences peut, dans certains cas, aboutir à une inutile communication supplémentaire d'informations qui ont déjà été communiquées aux autorités par d'autres canaux.

- a. Les membres représentant les organisations d'employeurs se demandent comment l'arrêté royal du 14 novembre 2011 portant exécution des articles 49, 50 et 51 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail (chômage temporaire), tel que modifié par l'arrêté royal du 20 septembre 2012, s'articule par rapport au système d'enregistrement des présences. Cet arrêté royal dispose en effet que l'employeur mentionne « l'adresse complète du lieu où l'ouvrier mis en chômage aurait normalement travaillé ce jour ». Les employeurs doivent par conséquent déjà communiquer le lieu d'occupation à une instance officielle (l'ONEM). Ces membres se demandent s'il ne serait dès lors pas judicieux d'harmoniser ces systèmes, ce qui pourrait alléger quelque peu la charge administrative qui pèse sur les entreprises.
- b. L'entreprise étrangère doit également indiquer clairement où se trouve le lieu d'occupation dans le cadre de la déclaration Limosa. Il pourrait également être judicieux ici d'envisager une harmonisation ou une coordination.

3. Politique de répression

Le succès de toute réglementation qui vise un but donné dépend d'une politique de contrôle et de répression efficace. Les sanctions prévues dans cette législation ne sont pas légères et peuvent toucher plusieurs personnes pour une infraction commise, intentionnellement ou non, par une personne. De plus, d'autres législations, prévoyant des amendes, peuvent également s'appliquer. Si un travailleur n'enregistre pas sa présence, il peut se voir infliger une amende, tout comme son employeur et le maître d'œuvre. Les membres représentant les organisations d'employeurs demandent aux autorités de mettre en place une politique de sanctions efficace, qui punit la fraude (et s'attaque à la concurrence déloyale) et ne se concentre pas sur la sanction d'entreprises de bonne foi qui commettent une erreur.

Les membres représentant les organisations d'employeurs considèrent que l'enregistrement des présences n'est pas le meilleur moyen d'atteindre l'objectif du législateur. Ce système ne peut fonctionner qu'à condition qu'une politique de contrôle effective et efficace soit menée, éventuellement combinée à une possible identification visuelle sur certains chantiers.

Il est également à noter que, dans le cadre des « travaux publics », il existe actuellement une obligation de tenir chaque jour les listes des personnes qui travaillent sur le chantier. Cette disposition doit dès lors être remplacée – là où cela s'applique (soit les chantiers de 800.000 euros et plus) – par la disposition relative à l'enregistrement électronique des présences sur les chantiers.

B. Position des membres représentant les organisations de travailleurs

Les membres représentant les organisations de travailleurs ont pris connaissance du projet de loi concernant l'enregistrement électronique des présences sur les chantiers. Ils considèrent cette mesure comme un important pas en avant dans la lutte contre le travail illégal dans le secteur de la construction. La mesure est urgente et utile, et ce, en particulier en vue de combattre les abus dans le détachement international.

Depuis plus de dix ans, le travail illégal dans la chaîne de sous-traitance constitue une menace importante pour le secteur régulier. L'emploi légal subit de plus en plus fortement la pression de la concurrence déloyale et du dumping social. Le problème a continué de croître ces dernières années pour prendre aujourd'hui des proportions structurelles. Ces cinq dernières années, le détachement international a plus que triplé dans le secteur de la construction en Belgique. En 2011, 45 % de toutes les déclarations Limosa concernaient la construction (contre seulement 36 % en 2007).

Ces dernières années, la lutte contre les abus n'a pas pu aboutir à un résultat convaincant en raison de l'absence d'une législation appropriée. Le secteur lui-même n'a pas non plus réussi à résoudre le problème qui se pose dans la chaîne de sous-traitance. La nouvelle législation apporte par conséquent une réponse à un problème des plus urgents.

La connaissance des présences sur les chantiers est nécessaire pour pouvoir mener une politique. Il est nécessaire d'organiser des contrôles ciblés, de mettre en œuvre la responsabilisation (responsabilité salariale) et de sanctionner les abus.

Les membres représentant les organisations de travailleurs déplorent dès lors que la mesure proposée soit appliquée de manière très sélective. L'enregistrement des présences reste limité aux chantiers de 800.000 euros et plus. Il manque toujours un instrument approprié pour lutter activement contre la fraude dans les chantiers moins importants.

Une deuxième critique porte sur la concomitance avec le formulaire C3.2A. Le travailleur du bâtiment enregistre sur ce formulaire sa présence sur les chantiers dans le cadre de la réglementation du chômage. Il doit donc enregistrer sa présence à deux reprises. Il est deux fois responsable et risque une double sanction pour une seule et même présence.
