

**F Evaluation NRT A**  
MH/JC/JP  
738-2015

**Bruxelles, le 15 décembre 2015**

**AVIS**

**sur**

**L'EVALUATION DE LA LOI SUR LA NATURE  
DES RELATIONS DE TRAVAIL**

*Par sa lettre du 22 avril 2015, Kris Peeters, Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs, Willy Borsus, Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture, et de l'Intégration sociale et Bart Tommelein, Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude sociale, ont demandé l'avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME concernant l'évaluation de la nature des relations de travail.*

*Après avoir consulté les organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées représentées au Conseil Supérieur et après avoir organisé, le 2 juillet 2015, une séance d'audition avec les autres organismes interrogés et suite aux réunions de la commission ad hoc des 15 septembre et 9 novembre 2015, le Conseil Supérieur a émis le 15 décembre 2015 l'avis suivant sur l'évaluation de la loi sur la nature des relations de travail.*

## INTRODUCTION

Dans la demande d'avis, il est demandé au Conseil Supérieur d'effectuer une évaluation approfondie qui jettera un regard critique sur l'efficacité de la loi sur la nature des relations de travail. Le Conseil est invité à indiquer les initiatives qui, selon lui, peuvent être prises afin d'optimiser cette loi. Cette demande a également été transmise au Conseil National du Travail, au Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants ainsi qu'au Comité de direction du Service d'information et de recherche sociale.

La loi sur la nature des relations de travail n'est pas une loi en soi mais fait partie d'une loi-programme, à savoir le Titre XIII. Nature des relations de travail de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 tel qu'il a été modifié par la loi du 25 août 2012. La loi sur la nature des relations de travail vise à contrer la fausse indépendance et les faux travailleurs et à offrir davantage de sécurité juridique en déterminant la manière d'évaluer la nature de la relation de travail et en créant une commission de ruling.

Concrètement, cette loi prévoit :

- les principes et les critères pour l'évaluation de la relation de travail
  - o choix libre concernant la nature de la relation de travail dont l'exécution effective du contrat doit être en concordance avec la nature de la relation de travail (art. 331);
  - o requalification du contrat lorsque l'exécution de la relation de travail laisse apparaître la réunion de suffisamment d'éléments incompatibles avec la qualification ou, si la relation de travail concerne un secteur qualifié à risque, lorsque la qualification donnée ne correspond pas à la nature de la relation de travail présumée et que cette présomption n'est pas renversée (art. 332);
  - o quatre critères généraux qui sont d'application à toutes les relations de travail (art. 333);
  - o neuf critères spécifiques et une présomption réfragable en ce qui concerne les relations de travail dans quatre secteurs dont le législateur présume que des problèmes spécifiques de fausse indépendance peuvent se poser (travaux immobiliers, surveillance, nettoyage, transport) (art. 337/1, § 1<sup>er</sup> et 337/2, § 1<sup>er</sup> et § 2);
  - o la faculté de fixer des critères spécifiques complémentaires en sus des critères généraux pour un(e) ou plusieurs professions ou secteurs (art. 334 et 335);
  - o la faculté de remplacer ou de compléter les neuf critères spécifiques pour les quatre secteurs fixés par la loi ou leurs sous-secteurs (art. 337/2, § 3) → il est fait usage de cette possibilité par trois des quatre secteurs susmentionnés : travaux immobiliers (travaux immobiliers, agriculture et horticulture), gardiennage et transport (taxis, autobus, transport de biens);

- la faculté d'inclure d'autres secteurs sous la présomption réfragable et les neuf critères avec le cas échéant, la possibilité de remplacer ou de compléter ces neuf critères (art. 337/1, § 2) → il a été fait usage de cette possibilité en vue d'étendre la présomption réfragable à toutes les activités qui tombent sous le champ d'application de la commission paritaire de l'agriculture ou de la commission paritaire pour les entreprises horticoles.
- création de la Commission administrative de règlement de la relation de travail qui, sans porter préjudice au pouvoir souverain des Cours et Tribunaux, a pour mission de prendre des décisions en matière de qualification d'une relation de travail déterminée (art. 329, 338 et 339).

En exécution de cette loi, un certain nombre d'arrêtés d'exécution ont été pris concernant les critères spécifiques et la présomption réfragable et concernant la commission administrative. La loi sur la nature des relations de travail et ces arrêtés d'exécution seront ci-dessous dénommés "législation sur la nature des relations de travail".

## POINTS DE VUE GENERAUX

### **1. Trop peu d'expérience pour introduire de grandes réformes**

Le Conseil Supérieur estime qu'il est encore trop tôt pour procéder à de grandes réformes de la législation sur la nature des relations de travail. Quoique la loi sur la nature des relations de travail date initialement de décembre 2006, elle a été adaptée en août 2012. Ces adaptations n'ont donc été réellement appliquées qu'après la mise en œuvre des arrêtés d'exécution durant la période allant de février à octobre 2013. L'expérience avec cette législation est donc encore limitée, surtout sur le plan de l'application des critères sectoriels spécifiques.

### **2. Législation non efficace pour combattre la fraude sociale transfrontalière**

Le Conseil Supérieur estime toutefois que l'on peut dès à présent affirmer que la législation sur la nature des relations de travail n'est pas efficace pour combattre la fraude sociale transfrontalière à laquelle les entreprises sont confrontées. Cette législation n'a en effet aucun impact sur la concurrence déloyale dont l'origine se trouve à l'étranger tels que les phénomènes souvent constatés de faux-indépendants étrangers qui tombent sous le système de la sécurité sociale de leur pays d'origine. C'est justement cette concurrence déloyale qui pose de très gros problèmes à nos entreprises. Les autorités publiques devraient donc s'occuper prioritairement de la lutte contre ce phénomène.

A part pour la problématique de la fraude sociale transfrontalière, la législation sur la nature des relations de travail peut cependant être utile dans le cadre des relations de travail "intérieures" dans la mesure où elle peut offrir un point de repère et un cadre de référence pour juger, dans des cas difficiles à trancher, de la nature de la relation de travail et ainsi accroître la sécurité juridique. Pour les personnes qui souhaitent exercer une activité, les donneurs d'ordre mais également pour les services de contrôle, la commission administrative ainsi que les Cours et Tribunaux, cette législation représente un cadre de référence pouvant les aider à estimer d'une manière équitable la nature de la relation de travail.

### 3. Informer et sensibiliser

Afin de combattre, à l'intérieur de nos frontières, le phénomène de faux-indépendants et de faux travailleurs, il faut investir en premier lieu dans l'information et la sensibilisation des parties concernées. Lors de l'audition organisée le 2 juillet 2015, les services d'inspection ont signalé que, vu sa complexité, le contrôle de la législation existante constitue une trop lourde charge de travail et qu'il serait préférable de simplifier cette législation. Le Conseil Supérieur estime toutefois qu'il faut accorder le temps nécessaire à l'examen de ces aspects importants qui peuvent avoir de lourdes conséquences pour les parties concernées. Le Conseil Supérieur est d'avis qu'introduire une simplification uniquement en vue de faciliter le contrôle n'est pas un bon choix.

D'autre part, cette remarque des services d'inspection confirme qu'il s'agit d'une matière compliquée. Lorsque les services d'inspection signalent qu'ils ont souvent des difficultés à évaluer une relation de travail, on peut s'attendre à ce que cela soit certainement le cas pour les entreprises concernées. La lutte contre les faux indépendants et les faux travailleurs commence donc par une bonne information et la sensibilisation des parties concernées.

### 4. Conserver les critères généraux

Lors de l'audition organisée le 2 juillet 2015, les services d'inspection ont proposé de réduire le nombre de critères généraux existant et d'y rajouter ensuite des critères de nature socio-économique. Le Conseil Supérieur n'est pas d'accord avec cette proposition car cela irait à l'encontre de la sécurité juridique, de la liberté contractuelle et de l'équivalence entre les deux systèmes de sécurité sociale. Vu la complexité et les divergences des relations de travail, il est impossible de déterminer des critères socio-économiques suffisamment pertinents pour toutes les relations de travail.

### 5. Pas stigmatiser les secteurs

La désignation dans la loi en tant que secteur à risque de certains secteurs déterminés tombant sous le coup de la présomption réfragable a pour effet de stigmatiser ces secteurs. Cette désignation a été la conséquence d'une sélection unilatérale effectuée par les responsables politiques sans impliquer tous les secteurs et sous-secteurs en question. Dans son avis sur l'avant-projet de loi de la loi du 25 août 2012 modifiant la loi sur la nature des relations de travail, le Conseil d'Etat a en outre fait remarquer qu'il faut veiller à ce que le choix des secteurs soit basé sur une motivation objective et raisonnable<sup>1</sup>. Toutefois, le Conseil Supérieur n'a pas connaissance d'une telle motivation. Excepté le secteur de la construction, les organisations professionnelles représentatives des secteurs en question estiment que ces secteurs ne sont en réalité pas des secteurs à risque et ne doivent donc pas être désignés comme tels par le législateur. S'il s'avère utile d'appliquer à certains secteurs le système de la présomption réfragable et des critères sectoriels spécifiques y afférent, ces secteurs pourraient être définis d'une manière plus neutre et sans les stigmatiser comme secteurs à risque.

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'Etat 51.174/1 du 10 mai 2012 sur l'avant-projet de loi modifiant le Titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 en ce qui concerne la nature des relations de travail (cf. p. 23 du document parlementaire 53K2319001- <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/2319/53K2319001.pdf>).

## **6. Adapter partiellement le système de la présomption réfragable**

Le Conseil Supérieur est partisan du maintien du système actuel de la présomption réfragable couplée aux critères spécifiques adaptables y afférent. Ce système a l'avantage de prévoir un certain nombre de critères spécifiques qui sont réfragables sur base des critères généraux. De toute façon, l'expérience de la législation existante est insuffisante pour modifier fondamentalement ce système.

Le Conseil Supérieur est pourtant intéressé par une l'évaluation plus détaillée effectuée par les secteurs concernés des critères sectoriels spécifiques qui sont d'application pour eux. Il tient toutefois à souligner que les organisations professionnelles du secteur du transport de biens estime que les critères spécifiques qui sont actuellement d'application pour son secteur ne constituent pas de bons critères. Dans un certain nombre de ces critères, il est en effet déterminé qu'à défaut de certificat ou d'attestation de capacité professionnelle visée dans le Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et dans la loi du 3 mai 1999 relative au transport de choses par route, cela signifie que l'on ne répond pas au critère. Une telle attestation est nécessaire pour avoir accès à la profession mais peut également être introduite par une autre personne. Dans un avis unanime de la commission paritaire n° 140.03 du 2 mai 2013 ainsi que dans l'avis du Conseil Supérieur du 4 juillet 2013 un certain nombre de critères étaient proposés pour que si l'indépendant lui-même apporte son attestation de capacité professionnelle dans l'entreprise; il est présumé qu'il répond à ces critères. Une conclusion erronée est donc tirée dans l'arrêté royal. Le Conseil Supérieur demande donc que les précédents avis en la matière soient suivis.

Cependant, le Conseil Supérieur souhaiterait que le champ d'application du système de la présomption réfragable soit adapté. Les organisations professionnelles représentant le secteur de la navigation fluviale ne veut plus que son secteur tombe sous le système de la présomption réfragable. Le secteur de la navigation fluviale tombe sous le secteur plus large du "transport" sans que cela soit la volonté explicite du secrétaire d'Etat compétent et des partenaires sociaux concernés. Une correction sur ce point s'impose toujours.

De plus, le Conseil Supérieur estime, qu'à l'instar de la procédure déjà existante d'inclure les secteurs dans le champ d'application du système de la présomption réfragable, il faudrait également prévoir une procédure pour retirer les secteurs de ce champ d'application.

Cette nouvelle procédure peut se dérouler de la même façon que la procédure existante. Cette faculté de retirer un secteur déterminé du champ d'application du système de la présomption réfragable doit valoir non seulement pour les secteurs qui ont été ajoutés par le biais d'un arrêté royal mais également pour les secteurs qui ont été désignés par le législateur.

## **7. Tenir compte de l'avis des partenaires sociaux**

En général, le Conseil Supérieur tient à attirer l'attention sur l'importance de l'implication des partenaires sociaux à l'élaboration et à l'exécution de la législation sur la nature des relations de travail. Les organisations interprofessionnelles et professionnelles sont prêtes à collaborer à l'information et à la sensibilisation des indépendants et des PME. En outre, les partenaires sociaux sont aussi les mieux placés pour donner des avis aux responsables politiques quant aux secteurs qui devraient tomber sous le système de la présomption légale ainsi qu'aux critères sectoriels spécifiques qui doivent être d'application.

Dans le cas du secteur du transport de biens, l'avis unanime de la commission paritaire concernée et l'avis du Conseil Supérieur n'ont donc pas été pris en compte par les autorités. Le Conseil Supérieur demande également qu'il soit effectivement tenu compte de ces avis.

## **8. Adaptation sur le plan du fonctionnement de la commission administrative**

### **a. Rendre la commission administrative plus connue, plus accessible et plus attractive**

Depuis août 2013, date à laquelle la commission administrative est devenue opérationnelle, elle a examiné 40 demandes dont 24 ont été déclarées irrecevables. Une décision a donc été prise pour 16 demandes. La commission administrative a confirmé la relation de travail dans onze cas et a décidé que celle-ci devait être requalifiée seulement dans cinq cas. En ce qui concerne ces cinq requalifications, il s'agissait dans quatre cas d'une requalification au statut de travailleur et donc une seule fois d'une requalification au statut d'indépendant.

Le Conseil Supérieur pense qu'il y a diverses explications au fait qu'il y ait un nombre restreint de décisions de la commission administrative. Les facteurs qui peuvent expliquer le faible nombre de demande sont la notoriété limitée de la commission, les conditions trop sévères pour y avoir accès et la crainte d'introduire une demande auprès de la commission administrative de peur que cette plainte n'amène des contrôles supplémentaires ou des sanctions.

Selon le Conseil Supérieur, il faut donc améliorer la notoriété de cette commission et procéder à un certain nombre d'adaptations permettant de rendre cette commission plus accessible et plus attractive :

- 1) Le filtre temporel doit être adapté. L'article 338 de la loi sur la nature des relations de travail prévoit maintenant qu'une demande peut être adressée à la commission administrative dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ou de l'arrêté d'exécution applicable à la relation de travail concernée ou dans un délai d'un an à dater du début de la relation de travail. Le Conseil Supérieur estime que ces délais doivent être portés à trois ans.
- 2) La législation doit davantage tenir compte du possible caractère évolutif d'une relation de travail. Ainsi, l'accès à la commission administrative doit être réouverte dans un délai de trois ans suivant une modification substantielle dans la relation de travail même si l'avis de la commission a été demandé au début de la relation de travail.
- 3) Le Conseil Supérieur est partisan d'une possibilité de régularisation. Comme il l'a déjà mentionné, l'évaluation de la nature de la relation de travail s'avère parfois un exercice difficile. Il arrive que les parties aient inconsciemment mal qualifié leur relation de travail. Lorsqu'elles parviennent finalement elles-mêmes à la conclusion qu'elles étaient dans le faux et qu'elles veulent qualifier correctement la relation de travail, elles sont toutefois confrontées aux lourdes conséquences (rétroactives) d'une telle requalification. Il faut donc réfléchir pour ces cas où les parties n'avaient pas l'intention de qualifier fautivement leur relation de travail à la possibilité pour ces parties de qualifier en fin de compte correctement leur relation de travail sans que cette requalification n'ait de lourdes conséquences financières pour elles en ce qui concerne le passé.

- 4) Le Conseil Supérieur n'est pas partisan d'autoriser les demandes anonymes. Il estime par contre que la confidentialité des demandes doit être mieux garantie. Actuellement, le demandeur ne sait pas clairement quel est le suivi de sa demande et si cette information est transmise à certains services publics.
- 5) Il devrait être possible pour les organisations d'employeurs et de travailleurs qui sont agréées dans le cadre des commissions paritaires ou représentées au sein du Conseil Supérieur, d'introduire des demandes auprès de la commission administrative pour un type de relation de travail et donc non pas pour une relation de travail concrète. Les organisations peuvent donc décrire de façon détaillée un type de relation de travail figurant dans leurs secteurs sur base duquel la commission administrative peut émettre un avis concernant l'évaluation de ce type de relation de travail. Un tel avis serait donc très utile pour informer et sensibiliser les entreprises et les aiderait à choisir la bonne relation de travail.

#### **b. Plus d'équilibre entre les droits des parties concernées**

Selon le Conseil Supérieur, il faudrait établir un meilleur équilibre entre les droits des parties concernées lorsqu'il s'agit de demande unilatérale auprès de la commission administrative. Lorsqu'une des parties concernées dans une relation de travail introduit une demande auprès de la commission administrative, la partie adverse n'est actuellement pas mise au courant de cette demande ni même de la décision définitive de la commission administrative. La partie adverse ne pourra donc prendre connaissance de la décision qu'indirectement, par exemple dans le cas d'une requalification. Vu que les parties peuvent faire appel devant les juridictions du travail dans le mois suivant la notification de la décision, la commission estime que pour la partie non impliquée dans la procédure, cette période d'appel prend cours au moment de la prise de connaissance effective de la décision.

La partie non impliquée dans la procédure peut donc uniquement donner sa version lorsqu'elle a effectivement pris connaissance de la décision de la commission administrative et introduire à ce moment-là un recours devant les juridictions du travail. Selon le Conseil Supérieur, il est impensable qu'une des parties ne soient pas impliquée dans la procédure devant la commission administrative. Lorsqu'une partie introduit une demande auprès de la commission administrative, la partie adverse doit en être informée et disposer de la possibilité d'être entendue.

C'est également le cas pour la procédure proposée sous le point 8.a.5) du présent avis selon laquelle les organisations agréées d'employeurs et de travailleurs peuvent demander l'avis de la commission administrative sur un type de relation de travail. Lors de la préparation de cet avis, il faut être attentif à ce que toutes les organisations agréées concernées d'employeurs et de travailleurs soient entendues.

#### **9. Arrêté d'exécution concernant la section normative**

L'arrêté royal du 17 janvier 2011 fixant les modalités des consultations incombant au Conseil supérieur des Indépendants et des Petites et Moyennes Entreprises dans le cadre de la procédure d'avis à suivre auprès de la section normative de la Commission de règlement de la relation de travail doit encore être abrogé.

## CONCLUSION

Vu l'expérience limitée en matière de législation sur la nature des relations de travail, le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME estime qu'il est trop tôt pour réformer fondamentalement cette législation. Toutefois, il est clair que la législation sur la nature des relations de travail n'est pas efficace pour contrer la problématique de la fraude sociale transfrontalière, alors que cette fraude constitue un problème important. Dans le cadre de la législation sur la nature des relations de travail, il faut veiller en premier lieu à informer et à sensibiliser les parties concernées.

Le Conseil Supérieur est partisan du maintien des critères généraux ainsi que, moyennant quelques adaptations sur le plan du champ d'application du système de la présomption réfragable couplée aux critères spécifiques adaptables y afférent. Les secteurs qui ne connaissent pas de grands risques de faux-indépendants ou de faux travailleurs ne peuvent être injustement qualifiés de secteur à risque. Lors de l'élaboration et de l'exécution de la législation sur la nature des relations de travail, il est important de réellement tenir compte des avis des organisations agréées d'employeurs et de travailleurs.

Il est important d'accroître la notoriété de la commission administrative et un certain nombre d'adaptations à la réglementation doivent être apportées afin de la rendre plus accessible et plus attrayante.

---