

# SÉNAT DE BELGIQUE

## SESSION DE 2011-2012

17 JUILLET 2012

**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**

*Procédure d'évocation*

### RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES SOCIALES  
PAR  
**MME THIBAUT**

### I. INTRODUCTION

Le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport et qui relève de la procédure bicamérale facultative a été

# BELGISCHE SENAAT

## ZITTING 2011-2012

17 JULI 2012

**Wetsontwerp tot wijziging van titel XIII van de programmawet (I) van 27 december 2006, wat de aard van de arbeidsrelaties betreft**

*Evocatieprocedure*

### VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR  
DE SOCIALE AANGELEGENHEDEN  
UITGEBRACHT DOOR  
**MEVROUW THIBAUT**

### I. INLEIDING

Dit optioneel bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk

Composition de la commission :/ Samenstelling van de commissie :

**Présidente/Voorzitster:** Elke Sleurs.

**Membres/Leden :**

N-VA	Piet De Bruyn, Patrick De Groot, Louis Ide, Elke Sleurs.
PS	Christie Morreale, Fatiha Saïdi, Fabienne Winckel.
MR	Jacques Brotchi, Dominique Tilman.
CD&V	Cindy Franssen, Rik Torfs.
sp.a	Fauzaya Talhaoui, Marleen Temmerman.
Open Vld	Nele Lijnen.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Cécile Thibaut.
cdH	André du Bus de Warnaffe.

**Suppléants/Plaatsvervangers :**

Frank Boogaerts, Inge Faes, Danny Pieters, Helga Stevens, Karl Vanlouwe.
Hassan Bousetta, Philippe Mahoux, Muriel Targnion, Olga Zrihen.
François Bellot, Christine Defraigne, Gérard Deprez.
Dirk Claes, Sabine de Bethune, Peter Van Rompuy.
Bert Anciaux, Dalila Douifi.
Rik Daems, Guido De Padt.
Bart Laeremans, Anke Van dermeersch.
Marcel Cheran, Zakia Khattabi.
Francis Delpérée, Dimitri Fourny.

*Voir:*

Documents du Sénat :

5-1714 - 2011/2012 :

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

*Zie:*

Stukken van de Senaat :

5-1714 - 2011/2012 :

Nr. 1 : Ontwerp geëvoerd door de Senaat.

déposé initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement (doc. Chambre, n° 53 2319/1). Il a été adopté le 13 juillet 2012 par la Chambre des représentants, à l'unanimité des 148 membres présents.

Le projet de loi a été transmis le 16 juillet 2012 au Sénat, qui l'a évoqué le même jour.

La commission l'a examiné au cours de sa réunion du 17 juillet 2012, en présence de M. John Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale.

## **II. EXPOSÉ INTRODUCTIF**

M. John Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, déclare que le projet de loi examiné au bénéfice de l'urgence vise à mettre en place des contrôles plus stricts et plus rapides dans plusieurs secteurs confrontés à des problèmes de faux indépendants et de très graves distorsions de concurrence.

Contrairement à la réglementation prévue par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, la voie choisie est celle d'une approche plus spécifique et plus sectorielle : par un travail « sur mesure », effectué de préférence en étroite concertation avec les secteurs concernés, il sera possible de mieux réagir aux problèmes sur le terrain dans des secteurs qui sont plus touchés que la moyenne par cette problématique. Il ne sera donc pas nécessaire de modifier les dispositions générales dans tous les secteurs au même rythme ou selon les mêmes modalités. Les organisations sectorielles sont d'ailleurs généralement plutôt demandeuses d'une lutte contre la concurrence déloyale à laquelle sont confrontées les entreprises de bonne foi qu'elles représentent.

Le secteur de la construction et celui de la transformation de la viande ont d'ores et déjà conclu un protocole relatif à la lutte contre les faux indépendants et les faux travailleurs salariés. D'autres secteurs ont également manifesté un intérêt pour l'élaboration d'un protocole.

Concrètement, le projet prévoit une procédure offrant aux secteurs la possibilité de déterminer eux-mêmes les critères qu'ils jugent les plus importants et les plus efficaces pour définir les relations de travail.

Il convient également d'accorder l'attention nécessaire à des situations spécifiques. Le secteur des transports, par exemple, est un amalgame de nombreuses entreprises en tous genres, allant de grosses sociétés de transport à des petits indépendants n'exploitant qu'un seul camion. Le but n'est absolument pas que les critères fassent courir aux petits indépen-

tingediend als een wetsontwerp van de regering (stuk Kamer, nr. 53-2319/1). Het werd op 13 juli 2012 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met eenparigheid van de 148 aanwezigen.

Het wetsontwerp werd op 16 juli 2012 overgezonden aan de Senaat en op diezelfde dag geëvoeerd.

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 17 juli 2012 in aanwezigheid van de heer John Crombez, staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude.

## **II. INLEIDENDE UITEENZETTING**

De heer John Crombez, staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude, verklaart dat het voorliggende dringende wetsontwerp ertoe strekt te kunnen zorgen voor striktere en snellere controles in een aantal sectoren die geconfronteerd worden met problemen van schijnzelfstandigheid en zeer zware concurrentievervalsing, .

Anders dan in de vigerende regeling van de programmawet (I) van 27 december 2006 wordt nu geopteerd voor een meer specifieke en sectorale benadering : door maatwerk, dat bij voorkeur tot stand komt in nauw overleg met sectoren, zal beter kunnen worden ingespeeld op problemen op het terrein in sectoren die meer dan gemiddeld gevoelig zijn voor de problematiek. Het is dus niet nodig de algemene bepalingen in alle sectoren met eenzelfde snelheid of op dezelfde manier te wijzigen. De sectorale organisaties zijn veelal zelf vragende partij voor het aanpakken van deloyale concurrentie waarmee de bona-fide ondernemingen die zij vertegenwoordigen, worden geconfronteerd.

Nu reeds hebben de bouwsector en de vleesverwerkende nijverheid, die vragende partij zijn, een protocol gesloten over de strijd tegen schijnzelfstandigheid en -werknehmerschap. Ook andere sectoren vertonen interesse om een protocol te ontwikkelen.

Concreet wordt in een procedure voorzien waarbij de sectoren de mogelijkheid krijgen om zelf te determineren welke criteria voor hen het belangrijkste en meest efficiënt zijn om de arbeidsrelaties te bepalen.

Ook moet de nodige aandacht besteed worden aan specifieke situaties. Zo is de transportsector bijvoorbeeld een amalgaam van veel verschillende soorten bedrijven, gaande van zeer grote transportbedrijven tot kleine zelfstandigen met één vrachtwagen. Het is absoluut niet de bedoeling dat de criteria ertoe leiden dat kleine zelfstandigen in de transportsector het risico

dants du secteur des transports le risque de ne plus être considérés comme des indépendants.

Les secteurs disposent d'un délai de 4 mois pour formuler une proposition. S'ils atteignent un consensus dans ce délai, celui-ci sera officialisé par arrêté royal. Si le secteur ne parvient pas à un accord, le gouvernement prendra un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

M. Crombez observe que les faux indépendants exposent les entreprises à d'énormes difficultés. Les entreprises qui travaillent correctement connaissent plus ou moins les prix et les charges salariales. Mais elles sont confrontées à des offres 50 % moins chères, qui relèvent de l'impossible. De même, les administrations qui lancent des adjudications se voient forcées de choisir l'offre la moins chère, alors que les écarts avec d'autres offres sont tels qu'elles devraient savoir qu'il y a anguille sous roche.

Le projet de loi à l'examen devrait permettre de résoudre de tels problèmes de distorsion de concurrence.

### **III. DISCUSSION GÉNÉRALE**

#### **A. Questions et observations des membres**

Mme Thibaut fait remarquer que le phénomène des faux indépendants ne se limite pas aux secteurs cités par le secrétaire d'État. Ce dernier peut-il dire quels sont les autres secteurs qui rédigeront également un protocole ? Sa deuxième question porte sur les opérateurs étrangères actifs en Belgique. Comment seront-ils soumises à ces règles ?

M. Claes soutient le projet à l'examen. La concurrence déloyale entre les entreprises peut être un véritable poison et il importe de l'enrayer. L'intervenant demande pourquoi l'article 9, § 3, du projet dispose que le chapitre en question n'est pas applicable aux relations de travail familiales.

M. du Bus de Warnaffe a trois observations à formuler. Sa première observation concerne l'avis du CNT qui insiste pour que les secteurs qui ne sont pas visés par le projet, étudient de manière approfondie le problème des faux indépendants et des faux travailleurs salariés, afin qu'ils puissent, à un moment donné, s'aligner également sur le système proposé. Ces secteurs se sont-ils déjà manifestés ?

M. du Bus de Warnaffe relève en outre que le CNT a évoqué une évaluation. Ce point a été repris par la loi-programme de 2006 qui est modifiée par le projet à l'examen. Cette évaluation devrait être réalisée deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, par le CNT, d'une part, et par le Conseil supérieur des indépen-

lopen om niet langer als zelfstandige beschouwd te worden.

De sectoren beschikken over een periode van vier maanden om een voorstel te doen. Als zij binnen die periode een consensus bereiken, dan wordt dit per koninklijk besluit ingevoerd. Bereikt de sector geen overeenstemming, dan neemt de regering een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

De heer Crombez merkt op dat de ondernemingen enorme problemen ondervinden door de schijnzelfstandigen. Ondernemingen die op een correcte manier werken kennen ongeveer de prijzen en de loonkosten. Zij worden echter geconfronteerd met offertes die tot 50 % goedkoper zijn, wat niet kan kloppen. Ook besturen die opdrachten uitschrijven zien zich verplicht de laagste offerte te moeten kiezen, alhoewel de verschillen met andere offertes zo groot zijn dat ze zouden moeten weten dat er meer aan de hand is.

Dit wetsontwerp zou een oplossing moeten bieden voor dergelijk problemen van concurrentievervalsing.

### **III. ALGEMENE BESPREKING**

#### **A. Vragen en opmerkingen van de leden**

Senator Thibaut merkt op dat het fenomeen van schijnzelfstandigen niet beperkt blijft tot de sectoren die de staatssecretaris aanhaalde. Kan hij zeggen welke sectoren nog een protocol zullen opstellen ? Een tweede vraag betreft de buitenlandse ondernemingen die in België actief zijn. Hoe zullen zij aan deze regels onderworpen worden ?

De heer Claes steunt het voorliggende ontwerp. Oneerlijke concurrentie tussen ondernemingen kan een echt gif zijn en het is belangrijk dit te bestrijden. Spreker zou wel graag vernemen waarom artikel 9, § 3, van het ontwerp vermeldt dat het niet van toepassing is op familiale arbeidsrelaties.

Senator du Bus de Warnaffe heeft 3 opmerkingen. Zijn eerste betreft het advies van de NAR, dat er op aandringt dat de sectoren waar het ontwerp zich niet op richt, een diepgaand onderzoek zouden uitvoeren naar het probleem van de schijnzelfstandigheid en -werk-nemers, zodat zij op een bepaald moment ook het voorgestelde systeem zouden kunnen onderschrijven. Hebben deze sectoren zich al gemanifesteerd ?

Verder merkt senator du Bus de Warnaffe op dat de NAR een evaluatie ter sprake bracht. Dit werd overgenomen door de programmawet van 2006, die door het voorliggende ontwerp gewijzigd wordt. Deze evaluatie zou moeten uitgevoerd worden door enerzijds de NAR en anderzijds de Hoge Raad voor

dants et des PME, d'autre part. Pareille évaluation a-t-elle aussi été prévue ici et quand doit-elle avoir lieu ?

Enfin, une question plus théorique porte sur une discrimination potentielle relevée par le Conseil d'État. Le Conseil considère que la possibilité inscrite dans le régime en projet de fixer des critères spécifiques pour des secteurs, professions ou catégories de professions spécifiques implique par elle-même qu'une certaine fonction professionnelle peut être qualifiée différemment selon le secteur, la profession ou la catégorie de professions. La création de cette possibilité n'est pas en soi contraire aux principes constitutionnels de l'égalité et de la non-discrimination. Il faut cependant veiller à ce que lors de la fixation de ces critères spécifiques, la différence de traitement qui en découle éventuellement soit objectivement et raisonnablement justifiée au regard des principes précités, ce qui doit s'apprécier en tenant compte de l'objectif et des effets de la mesure. Dès lors que les critères seront fixés par le Roi, il ne pourra y avoir aucun contrôle par la Cour constitutionnelle. Le secrétaire d'État peut-il répondre à cette observation du Conseil d'État ?

Mme Winckel remarque que le projet apporte une solution à un problème vraiment crucial. En effet, la problématique des faux indépendants, non seulement encourage la concurrence déloyale mais il met aussi notre sécurité sociale en danger. Le principe de solidarité responsable est bien le socle sur lequel repose notre sécurité sociale. Pour cela, son groupe soutient ce projet.

La suppression de la section normative de la Commission de règlement et la mise en place d'une procédure plus souple rencontre également son approbation.

Autre point positif, la procédure d'avis qui inclut les commissions paritaires concernées. Ce type de dispositif lui semble indispensable parce que ces commissions paritaires sont les mieux informées de la réalité de terrain et sont par conséquent les mieux placées pour élaborer des critères spécifiques propres aux secteurs concernés.

Pour ces différentes raisons, Mme Winckel soutiendra le projet.

## B. Réponses du ministre

M. John Crombez, secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude sociale et fiscale, déclare que plusieurs secteurs se montrent intéressés par le système, mais il ne va pas les énumérer ici. Le but est en effet d'offrir aux secteurs concernés la possibilité de mener d'abord la discussion dans le calme et la sérénité ou de chercher à conclure un accord. Certains secteurs,

Zelfstandigen en de KMO, en dit twee jaar na de inwerkingtreding van de wet. Werd dergelijke evaluatie ook hier voorzien en wanneer zou die moeten plaatsvinden ?

Ten slotte een eerder theoretische vraag over een potentiële discriminatie waar de Raad van State op wees. De Raad stelt dat de in de ontworpen regeling opgenomen mogelijkheid om voor specifieke sectoren, beroepen of categorieën van beroepen specifieke criteria te bepalen, uit zichzelf impliceert dat een bepaalde beroepsfunctie verschillend kan gekwalificeerd worden, naar gelang van de sector, het beroep of de categorie van beroepen. Het creëren van die mogelijkheid is op zichzelf beschouwd niet in strijd met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie, maar men dient ervoor te waken dat er een objectieve en redelijke verantwoording voor bestaat, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel. Vermits de criteria door de Koning zullen vastgelegd worden, zal er echter geen controle door het Grondwettelijk Hof kunnen plaatsvinden. Kan de staatssecretaris antwoorden op deze opmerking van de Raad van State ?

Mevrouw Winckel merkt op dat het ontwerp een oplossing biedt voor een erg cruciaal probleem. De problematiek van de schijnzelfstandigen moedigt immers niet alleen oneerlijke concurrentie aan, maar brengt ook onze sociale zekerheid in gevaar. Het beginsel van verantwoorde solidariteit is de pijler waarop onze sociale zekerheid steunt. Daarom steunt de fractie van spreekster dit ontwerp.

De afschaffing van de normatieve afdeling van de commissie ter regeling van de arbeidsrelatie en de invoering van een soepelere procedure dragen ook de goedkeuring van spreekster weg.

Een ander positief punt is de adviesprocedure waarbij de betreffende paritaire comités betrokken zijn. Dat soort dispositief lijkt spreekster onontbeerlijk omdat de paritaire comités het best geïnformeerd zijn over de werkelijkheid op het terrein en bijgevolg het best geplaatst zijn om specifieke criteria uit te werken die eigen zijn aan de betrokken sectoren.

Om die verschillende redenen steunt mevrouw Winckel dit ontwerp.

## B. Antwoorden van de minister

De heer John Crombez, staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude, stelt dat verschillende sectoren momenteel interesse vertonen voor het systeem maar gaat deze niet opsommen. Het is immers de bedoeling dat de betrokken sectoren de kans krijgen om eerst in alle rust en kalmte zelf de discussie voeren of op zoek gaan naar een akkoord.

comme celui de la transformation de la viande, souffrent considérablement des distorsions de la concurrence et la discussion y avance donc à grands pas.

Le projet à l'examen traite des relations de travail. Les entreprises étrangères établies dans notre pays ont une règle très simple à respecter : lorsqu'un contrat est exécuté en Belgique, elles doivent suivre les règles belges en matière de paiement et de sécurité sociale. Cela ne nécessite pas d'échanger des informations avec d'autres pays. Tout peut se faire ici. Dans certains secteurs comme celui du nettoyage, il est difficile de délocaliser, ce qui facilite la tâche de nos contrôleurs chargés de vérifier les paiements. Même les entreprises étrangères sont soumises au critère du lieu où le contrat est exécuté.

S'agissant des relations de travail familiales, on considère que beaucoup de petites entreprises emploient une partie de la famille, souvent sous statut de travailleur indépendant. C'est en fait la manière normale de procéder et cela ne pose aucun problème pour les paiements et la sécurité sociale. Le projet à l'examen n'entend pas créer des problèmes dans ces entreprises et c'est pourquoi le texte y consacre une disposition explicite.

L'évaluation était déjà prévue dans la loi de 2006 mais elle n'a pas encore eu lieu à ce jour. Le secrétaire d'État estime que la discussion en cours dans les secteurs et au Parlement constitue déjà en quelque sorte une évaluation. Certains secteurs estimeront que le cadre général de la loi de 2006 suffit, tandis que d'autres proposeront des mesures spécifiques. L'intervenant n'a pas connaissance d'une évaluation qui aurait lieu à bref délai. Il pense qu'une évaluation de la loi à l'examen peut être utile pour vérifier si les mesures spécifiques génèrent effectivement un effet positif. Cela doit se faire en étroite collaboration avec les secteurs concernés.

Le Conseil d'État avait déjà formulé la même observation à propos du projet qui est devenu la loi de 2006. À l'heure actuelle, certaines professions ont déjà un statut différent en fonction du secteur. Le secrétaire d'État ne sait pas s'il y a ou s'il y a eu des plaintes à ce sujet. Il ne voit toutefois aucun problème à ce qu'une même profession ait un statut différent dans des secteurs différents. Dans le secteur des transports par exemple, on peut dire que les chauffeurs ont des statuts fort différents : certains sont de petits indépendants, d'autres sont des travailleurs salariés. Selon le secrétaire d'État, cela ne pose aucun problème de discrimination.

Enfin, il est effectivement important d'associer les commissions paritaires. Ces dernières pourront contribuer à localiser et à résoudre les problèmes. L'intervenant espère que les résultats seront positifs.

Bepaalde sectoren zoals de vleesverwerkende nijverheid, lijden sterk onder de concurrentievervalsing, waardoor de discussie snel gaat.

Het voorliggende ontwerp handelt over arbeidsrelaties. Voor buitenlandse bedrijven in ons land geldt de simpele regel dat, als een werk werd uitgevoerd in België, hiervoor de Belgische regels inzake betaling en zekerheid moeten gevuld worden. Om dit vast te stellen is geen gegevensuitwisseling met andere landen nodig, dit kan hier gebeuren. In sommige sectoren, zoals de schoonmaaksector, is delokalisatie moeilijk. Dit vergemakkelijkt de controle van de betalingen door onze controleurs. Zelfs voor buitenlandse ondernemingen geldt het criterium van de plaats waar het werk werd uitgevoerd.

Inzake de familiale arbeidsrelaties wordt ervan uitgegaan dat bij veel kleinere bedrijven een deel van de familie in het bedrijf werkt, vaak in een zelfstandigenstatuut. Dit is eigenlijk de normale gang van zaken en levert geen problemen op voor betalingen en sociale zekerheid. Het voorliggend wetsontwerp wenst daar geen probleem te creëren en daarom werd dit uitdrukkelijk opgenomen in de tekst.

De evaluatie werd reeds voorzien in de wet van 2006. Tot hertoe heeft die echter niet plaatsgevonden. De staatssecretaris meent dat de discussie die momenteel plaatsvindt in de sectoren en in het parlement, al voor een zekere evaluatie zorgt. Sommige sectoren zullen oordelen dat het algemene kader van de wet van 2006 volstaat, andere zullen specifieke maatregelen voorstellen. Spreker is niet op de hoogte van een evaluatie die op korte termijn zou plaatsvinden. Hij meent dat een evaluatie van de voorliggende wet, om te oordelen of de specifieke maatregelen inderdaad een positief effect genereren, nuttig kan zijn. Dit moet gebeuren in nauwe samenwerking met de betrokken sectoren.

De Raad van State heeft dezelfde opmerking reeds geformuleerd naar aanleiding van de wet van 2006. Momenteel is het dus reeds zo dat bepaalde beroepen een verschillend statuut hebben naargelang van de sector. De staatssecretaris weet niet of hierover klachten bestaan of bestaan hebben. Hij meent dat het echter geen probleem is indien eenzelfde beroep in verschillende sectoren een verschillend statuut zou hebben. In de transportsector bijvoorbeeld, kan gesteld worden dat het statuut van veel chauffeurs onderling verschilt: sommigen zijn kleine zelfstandigen, anderen zijn werkneiders. Dit stelt volgens de staatssecretaris geen problemen van discriminatie.

Ten slotte is het inderdaad belangrijk de paritaire comités te betrekken. Zij kunnen ertoe bijdragen de problemen te lokaliseren en op te lossen. Spreker hoopt dat de resultaten positief zullen zijn.

**IV. VOTES**

L'ensemble du 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 est adopté à l'unanimité des 14 membres présents.

Confiance a été faite à la rapporteuse pour la présentation d'un rapport oral en séance plénière.

*La rapporteuse,*  
Cécile THIBAUT.

*La présidente,*  
Elke SLEURS.

\*  
\* \*

**Le texte adopté par la commission  
est identique au texte du projet  
transmis par la Chambre  
des représentants  
(voir le doc. Chambre, n° 53-2319/004).**

**IV. STEMMINGEN**

Het wetsontwerp tot wijziging van titel XIII van de programmawet (I) van 27 december 2006, wat de aard van de arbeidsrelaties betreft, wordt in zijn geheel aangenomen met eenparigheid van de 14 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het uitbrengen van een mondeling verslag aan de plenaire vergadering.

*De rapporteur;*  
Cécile THIBAUT.

*De voorzitster;*  
Elke SLEURS.

\*  
\* \*

**De door de commissie aangenomen tekst  
is dezelfde als de tekst van het door  
de Kamer van volksvertegenwoordigers  
overgezonden ontwerp  
(zie stuk Kamer, nr. 53-2319/004).**