

A V I S N° 1.712

Séance du mercredi 25 novembre 2009

Projet d'arrêté royal adapté modifiant l'article 19 bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et projet d'arrêté ministériel exécutant l'article 19 bis, § 3, 4 ° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs - Utilisation des titres-repas électroniques

x x x

2.406-1

A V I S N° 1.712

Objet : Projet d'arrêté royal adapté modifiant l'article 19 bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et projet d'arrêté ministériel exécutant l'article 19 bis, § 3, 4 ° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs - Utilisation des titres-repas électroniques

Par lettre du 17 juillet 2009, Monsieur V. VANQUICKENBORNE, Ministre pour l'Entreprise et la Simplification a consulté le Conseil national du Travail sur les projets d'arrêtés royal et d'arrêté ministériel susvisés.

L'examen de ces projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel a été confié à la Commission de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 25 novembre 2009, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE

Le Conseil constate que la demande d'avis du Ministre porte, d'une part, sur un projet d'arrêté royal adapté modifiant l'article 19 bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui prévoit un cadre réglementaire pour l'introduction des titres-repas électroniques et d'autre part, sur un projet d'arrêté ministériel adapté exécutant l'article 19 bis, §3, 4° de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui détermine les conditions ainsi que la procédure d'agrément de l'éditeur et règle le contrôle du respect par l'éditeur reconnu des conditions de la reconnaissance ainsi que l'avertissement et la révocation de la reconnaissance si l'éditeur ne satisfait plus aux conditions de la reconnaissance.

Les textes dudit projet d'arrêté royal et dudit projet d'arrêté ministériel soumis pour avis ont notamment été adaptés suite aux avis du Conseil national du Travail. Il s'est prononcé une première fois sur le projet d'arrêté royal dans son avis n°1.602 du 30 mars 2007 et une seconde fois sur le projet d'arrêté royal adapté et sur le projet d'arrêté ministériel dans son avis n°1.680 du 1er avril 2009.

Ces textes soumis pour avis ont été approuvés en première lecture lors du Conseil des Ministres du 17 juillet 2009 et resoumis aux organes consultatifs qui avaient été consulté auparavant, afin de s'assurer que les remarques formulées par ceux-ci ont bien été intégrées dans la dernière mouture desdits projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel adaptés.

Ainsi, le Conseil supérieur des Indépendants et des PME s'est, pour sa part, déjà prononcé sur ces deux projets de texte adaptés dans un avis qu'il a émis le 8 septembre 2009.

En outre, à la suite d'une remarque du Conseil d'Etat sur le projet d'arrêté royal précité, un projet d'amendement à l'avant-projet de loi portant des dispositions sociales diverses a été approuvé lors du Conseil des Ministres du 2 octobre 2009. Ce projet d'amendement vise à créer la base juridique pour encadrer les conditions et procédures à respecter par les éditeurs agréés de titres-repas électroniques.

Enfin, il ressort des informations fournies par le représentant du Ministre qui a collaboré aux travaux du Conseil national du Travail que, également à la suite d'une remarque du Conseil d'Etat, le projet d'arrêté ministériel précité va devoir prendre la forme juridique d'un projet d'arrêté royal.

II. POSITION DU CONSEIL

A. Remarques préalables du Conseil

Le Conseil souligne la complexité de l'examen auquel il a procédé, compte tenu des nombreuses adaptations apportées aux textes en cours de saisine.

Il constate cependant avec satisfaction que le projet d'arrêté royal adapté et le projet d'arrêté ministériel adapté donnent en grande partie suite à l'avis n° 1.680 qu'il a émis le 1er avril 2009.

Le Conseil tient à rappeler son soutien à l'introduction des titres-repas électroniques. Il souhaite cependant que des garanties optimales accompagnent la mise en place de ce système, afin de permettre le fonctionnement de celui-ci.

Dans cette optique, le Conseil souligne la nécessité de ne pas alourdir les procédures administratives et de veiller à ce que les coûts liés à un tel système soient maintenus aussi bas que possible. Il est également d'avis qu'une transparence totale à l'égard de ces coûts et de leur évolution doit être recherchée. En outre, le Conseil rappelle que l'introduction de ce système ne peut remettre en cause les droits des travailleurs et que leur accessibilité à ce système doit être garantie.

Le Conseil remarque que des nouveaux éléments ont été introduits dans lesdits projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel depuis la dernière consultation du Conseil national du Travail. Il souhaite dès lors encore formuler quelques remarques sur ces textes adaptés.

Enfin, il demande, de manière générale, de vérifier minutieusement la version française tant du projet d'arrêté royal adapté que du projet d'arrêté ministériel adapté et de la mettre en conformité avec la version néerlandaise.

B. Remarques du Conseil concernant les articles du projet d'arrêté royal adapté et du projet d'arrêté ministériel adapté

Le Conseil a examiné article par article le projet d'arrêté royal adapté et le projet d'arrêté ministériel adapté et formule à ce sujet un certain nombre de remarques.

Il insiste pour que l'on tienne également compte des précisions qu'il propose dans le présent avis en ce qui concerne le rapport au Roi, aux fins de le compléter et de le mettre ainsi en conformité avec les précisions proposées.

1. Concernant le projet d'arrêté royal adapté

Nouveau § 3, 3°, avant-dernier alinéa

Le Conseil rappelle tout d'abord que, dans le cadre de son avis n° 1.680 du 1er avril 2009, il avait demandé d'ajouter, au § 3, 3°, avant-dernier alinéa, l'expression "ni de disposition dans le règlement de travail" après les mots "s'il n'y a pas de convention collective de travail".

Il constate que l'expression mentionnée dans la version française de cette disposition adaptée n'est pas tout à fait exacte et demande de la mettre en conformité avec la version néerlandaise du texte.

Il constate en outre que, conformément au régime supplétif repris au § 3, 3°, avant-dernier alinéa, le choix des titres repas sur support papier ou sur support électronique est valable au moins trois mois et au maximum un an. Par ailleurs, si ni l'employeur, ni le travailleur ne réagissent un mois avant l'expiration de la période d'un an, le choix de titres-repas sous forme électronique est prolongé chaque fois tacitement pour une période d'un an.

Il rappelle que, dans le cadre de son avis n° 1.680 précité, il avait considéré que le délai maximum d'un an allait impliquer que l'employeur interroge chaque année les travailleurs au sujet de leur choix et que cette procédure allait complexifier le système sur le plan administratif. Ainsi, le Conseil avait estimé que, au lieu d'un délai maximum d'un an, un délai de préavis pour modifier son choix pourrait être prévu.

Le Conseil relève que le présent texte soumis pour avis mentionne toujours le délai maximum d'un an et prévoit par ailleurs un système de tacite reconduction en cas d'absence de réaction de l'employeur ou du travailleur un mois avant la fin de cette période d'un an.

Il constate donc que sa demande n'a pas été suivie d'effet et confirme sa position sur ce point. En effet, dans l'optique de la simplification administrative, le Conseil demande d'opter pour un délai de préavis plutôt que pour un délai maximum.

Nouveau § 3, 4°

Le Conseil souligne que, compte tenu du fait que le projet d'arrêté ministériel qui détermine notamment les conditions pour être agréé en tant qu'éditeur de titres-repas sous forme électronique va devoir prendre la forme d'un projet d'arrêté royal, la formulation de cette disposition devra être adaptée en conséquence en terme légistique.

Nouveau § 3, 5°, premier alinéa

Le Conseil constate que cette disposition porte notamment sur le coût à charge du travailleur en cas de perte ou de vol de la carte. Ainsi, elle prévoit que le Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions, le Ministre qui a l'Emploi dans ses attributions, le Ministre qui a les Indépendants dans ses attributions et le Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions fixent le montant maximum qui peut être mis à charge du travailleur.

Il estime que la notion de "montant maximum" manque de précision.

Il demande dès lors que le montant maximum à charge du travailleur ne soit pas supérieur à la valeur faciale d'un titre-repas.

Nouveau §3, 5°, dernier alinéa

Le Conseil constate, aux termes de cette disposition, que les titres-repas sous forme électronique émis par un éditeur dont l'agrément a été retiré, sont considérés comme rémunération à partir de l'échéance de la validité des titres-repas sous forme électronique.

Il considère que cette formulation est confuse. En effet, un titre-repas n'acquiert pas la nature de rémunération à l'échéance de sa validité.

Par ailleurs, le retrait de l'agrément de l'éditeur n'a pas d'effet sur la validité du titre-repas électronique. La validité du titre-repas ne prend fin qu'à l'expiration de sa date de validité.

Il suppose donc que le sens à donner à cette disposition est que, pour autant que toutes les conditions soient respectées, les titres-repas peuvent être utilisés pendant toute la durée de leur validité, même si l'agrément de l'éditeur est retiré.

Le Conseil demande donc que cette disposition soit clarifiée et propose la formulation suivante: "les titres-repas sous forme électronique émis par un éditeur dont l'agrément a été retiré restent valables jusqu'à l'expiration de leur durée de validité".

Article 2

Le Conseil constate que cette disposition consacre la création d'un comité d'avis et de contrôle ad hoc pour les titres-repas sous forme électronique et lui attribue un certain nombre de tâches.

Il souhaite que, dans le cadre de l'évaluation prévue trois ans après l'entrée en vigueur du système, la tâche de rassembler les données nécessaires pour permettre l'évaluation du système soit ajoutée à celles déjà prévues dans cette disposition.

Il va de soi que les partenaires sociaux doivent être associés tant au fonctionnement du comité d'avis et de contrôle qu'à la collecte des données.

Article 5

Le Conseil constate que cette disposition prévoit que les éditeurs de titres-repas pourvoient pour 50% du solde actif une sécurité financière qui couvre le risque de faillite.

Il estime que cette notion de solde actif n'est pas assez précise étant donné qu'il s'agit d'un montant qui varie en permanence.

De plus, il craint que cette référence à la notion de solde actif ne soit pas de nature à faciliter l'accès au marché de nouveaux opérateurs qui ne disposent pas encore de solde actif et que cette notion ne soit pas adéquate pour les nouveaux opérateurs.

Le Conseil reconnaît l'importance de prévoir une garantie financière suffisante qui puisse s'appliquer à tous les opérateurs, y compris les nouveaux entrants sur le marché.

Il attire l'attention sur le fait que des exigences disproportionnées par rapport aux risques encourus pourraient être répercutées par les opérateurs sur le coût du système.

Il demande donc de s'orienter vers une forme de garantie financière qui permettrait un équilibre entre la possibilité d'accroître le nombre d'opérateurs sur le marché et la nécessité de prévoir une garantie financière suffisante pour couvrir le risque de faillite. Cela pourrait prendre plusieurs formes, eu égard aux différents types de garantie qui existent actuellement dans le monde financier.

En outre, le Conseil constate que la notion de "sécurité" financière est utilisée dans la version française de cette disposition. Or, cette expression est juridiquement incorrecte. Il demande donc que ce terme soit remplacé par celui de "sûreté"..

2. Concernant le projet d'arrêté ministériel

Le Conseil remarque, aux termes des informations fournies par le représentant du Ministre, que le projet d'arrêté ministériel va devoir revêtir la forme juridique d'un projet arrêté royal.

Il rappelle donc la nécessité d'apporter les adaptations légistiques nécessaires au texte du projet d'arrêté ministériel à l'occasion de son intégration dans un projet d'arrêté royal.

Il relève par ailleurs qu'un rapport au Roi devra ainsi être établi, ce qui permettra d'apporter un éclairage à l'égard de certains éléments.

Article 2, 5°

Le Conseil relève que cette disposition évoque la possibilité d'utiliser la carte d'identité électronique comme support pour les titres-repas électroniques.

Il relève que cette possibilité n'est techniquement pas encore envisageable actuellement. De plus, cette mention introduit le risque de se focaliser sur ce procédé alors que d'autres possibilités techniques existent.

Par ailleurs, il constate que cette option est difficile à combiner avec les dispositions relatives à la mise à la disposition gratuite de la carte pour le travailleur et au remplacement de la carte dans les 10 jours ouvrables en cas de perte ou de vol.

Il estime dès lors qu'il est prématuré de mentionner cette possibilité, même s'il est disposé à la considérer le moment venu.

Il juge donc préférable de supprimer la partie de phrase suivante dans cette disposition : "et il analyse et motive les possibilités en matière d'utilisation de la carte électronique".

Cette possibilité pourrait toutefois être évoquée dans la cadre du rapport au Roi.

Article 2, 10°

Le Conseil constate que cette disposition prévoit que, en cas de perte ou de vol, le nouveau support doit être crédité du solde en titre-repas sous forme électronique précédant la déclaration de perte ou de vol.

Il estime que le terme "précédant" doit être remplacé par l'expression "au moment" de la déclaration de perte ou de vol.

En outre, cette même disposition précise que le coût des supports de remplacement ne peut excéder la valeur d'un titre-repas.

Il considère qu'il y a lieu de préciser qu'il s'agit de la valeur faciale d'un titre-repas.

Article 2, 13°

Le Conseil relève que cette disposition prévoit que les éditeurs veillent à ce que les coûts directs et indirects portés par les commerçants pour l'acceptation des titres-repas électroniques n'excèdent pas les coûts directs et indirects générés par les titres-repas sur papier.

Il craint que cette disposition n'introduise une confusion. En effet, le 11° du même article stipule, conformément au projet d'arrêté royal et à l'avis n°1.680 précité du Conseil, que les frais d'utilisation des titres-repas électroniques ne peuvent être à charge du travailleur. La formulation du 13° laisse donc supposer que l'ensemble des coûts supplémentaires pourraient incomber aux seuls employeurs.

Le Conseil rappelle que, dans le cadre de son avis n°1.680 précité, il a souligné que les titres-repas électroniques offrent également certains avantages pour les commerçants, comme une réduction des charges administratives, un gain de temps, un remboursement plus rapide, etc. Dans la perspective de la réalisation de ces avantages, le Conseil était d'avis qu'une répartition équilibrée des frais entre les employeurs et les commerçants, ainsi qu'une transparence totale des frais et de leur évolution allait devoir être cherchée. Il a également demandé qu'il soit tenu compte, lors de la reconnaissance des éditeurs, d'une répartition proportionnelle des frais pour les commerçants, en fonction des économies d'échelle que leur offre un système de titres-repas électroniques et, plus précisément, selon la taille de leur commerce et la présence ou non de système de paiement électroniques. Cet avis précise également que ce point fera l'objet d'une attention particulière lors de l'évaluation du système.

Afin d'éliminer toute confusion, le Conseil estime nécessaire que le projet de texte soumis pour avis soit complété, par un 13° bis, en indiquant que les éditeurs veillent à assurer une transparence totale des coûts liés au fonctionnement du système et de leur évolution, de manière à garantir une répartition équilibrée de ces coûts entre les employeurs et les commerçants. De plus, il demande que la ratio legis de cette nouvelle disposition soit précisée dans le rapport au Roi, en reprenant le souci d'équilibre du Conseil.

Article 2, 14°

Le Conseil renvoie à la remarque qu'il a formulée ci-avant en ce qui concerne l'article 5 du projet d'arrêté royal.

Article 3, 1°

Le Conseil constate que cette disposition est libellée de la manière suivante :

"L'éditeur pourvoit à un système informatique disponible en permanence. Hormis les intervalles d'entretien, le système doit être disponible au moment où le travailleur utilise son compte titres-repas. L'éditeur prévoit à cette fin un plan de continuité".

Il considère qu'il y a une contradiction au sein de cette disposition, compte tenu du fait que le système informatique doit être disponible en permanence.

Il pense qu'il serait donc préférable, dans un souci de clarification, de supprimer la seconde phrase de cette disposition.

Article 3, 8°

Le Conseil a une remarque à formuler concernant la dernière phrase du premier alinéa de cette disposition qui porte sur l'information à donner au travailleur.

Il suggère en effet de mettre les deux versions de cette phrase en concordance et propose de corriger la version néerlandaise du texte de la manière suivante : "De werknemer wordt uiterlijk één week voor de vervaldatum van de maaltijdcheques in elektronische vorm, hiervan op de hoogte gebracht".

Par ailleurs, il constate que le second alinéa de cette disposition stipule que l'éditeur respecte d'une manière générale la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

Il estime que cette mention est ambiguë dans la mesure où cette législation doit nécessairement être respectée.

Il propose dès lors de reformuler cette phrase sous un 9° comme suit : "L'éditeur veille au respect de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée".

Article 5

Le Conseil relève que la dernière phrase du premier alinéa de cette disposition précise que les ministres qui donnent la reconnaissance ainsi que le Comité sectoriel de la sécurité sociale et de la santé peuvent préciser les conditions d'agrément.

Il estime que cette disposition ouvre la porte à l'arbitraire.

Dès lors, il demande de veiller à ce que, dans un souci de sécurité juridique, des conditions d'agrément supplémentaires ne puissent être ajoutées par ce biais-là.

Chapitre 4 - Avertissement, révocation et la forclusion de l'agrément

Le Conseil remarque que, dans la version française de ce texte, le terme "forclusion" est mentionné à plusieurs reprises, tant dans le titre du chapitre que dans les articles 10 et 11.

Il estime que cette traduction du terme néerlandais "verval" n'est pas adéquate. Afin de mettre la version française du texte en conformité avec sa version néerlandaise, il suggère que le terme "forclusion" soit à chaque fois remplacé par le terme "caducité".

Par ailleurs, il relève que la dernière phrase de l'article 9 stipule que, en cas de faillite, l'agrément est "supprimé".

Il demande donc, conformément à sa remarque précédente, que le terme néerlandais "vervalt" soit traduit, dans la version française de la phrase, par le terme "caduque".

x x x

Le Conseil souhaite être tenu informé régulièrement de l'évolution de ce dossier, afin de pouvoir mener en temps utile une évaluation du système.
