

AVIS N° 1.508

Séance du jeudi 24 mars 2005

Transposition de la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne

X X X

1.944-1.

A V I S N° 1.508

Objet : Transposition de la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne

Par lettre du 18 avril 2002, madame L. ONKELINX, alors ministre de l'emploi, a demandé l'avis du Conseil national du Travail quant à la transposition de la directive européenne du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.

Le Conseil a confié l'examen de cette demande d'avis à la Commission des conseils d'entreprise, qui y a consacré plusieurs réunions.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, lors de sa séance du 24 mars 2005, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil a consacré un examen à la demande d'avis de la ministre de l'Emploi concernant le problème de la transposition de la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.

Sur la base de cet examen, les organisations d'employeurs et de travailleurs représentées au sein du Conseil n'ont pas pu parvenir à un accord à ce sujet.

Leurs positions respectives sont reprises ci-après.

I. POSITION DES MEMBRES REPRÉSENTANT LES ORGANISATIONS DE TRAVAILLEURS

A. Position des membres représentant la FGTB et la CSC

1. Principes de base

Les membres représentant la FGTB et la CSC font remarquer que la demande d'avis soumise au Conseil national du Travail sur la transposition de la directive 2002/14 touche à la question du dialogue social dans les PME.

Ils sont d'accord sur les principes de base suivants :

- 1° il faut définir un régime pour les PME à partir de 20 travailleurs ;
- 2° un régime interne à l'entreprise avec des représentants des travailleurs ;
- 3° prévoir la création d'un comité de prévention et de protection avec des compétences élargies aux informations économiques et financières ;

- 4° il faut au moins passer par la désignation par les organisations syndicales ;
- 5° prévoir une protection normale comme celle des élus au CPPT/CE ;
- 6° un régime de base interprofessionnel tous secteurs confondus.

2. Instrument

Les membres représentant la FGTB et la CSC sont d'avis que les lignes de force précitées peuvent être transposées dans la loi par arrêté royal.

À cet égard, ils attirent l'attention sur le fait que l'article 51 de la loi du 4 août 1996 sur le bien-être donne le pouvoir au Roi d'élargir par arrêté royal l'obligation de créer un comité aux employeurs occupant habituellement en moyenne moins de 50 travailleurs. Il définit les compétences de ces comités et en règle les modalités de fonctionnement.

Cette disposition permet donc de prévoir par arrêté royal la création de comités dans toutes les entreprises à partir de 20 travailleurs.

3. Motivation

Selon les membres représentant la FGTB et la CSC, les prescriptions minimales de la directive doivent, conformément à l'article 1er de cette directive, être définies et mises en œuvre conformément à la législation nationale et aux pratiques en vigueur dans la concertation sociale. Dans la perspective d'améliorer le dialogue social dans les PME et vu l'avis d'experts en la matière, il convient de se référer, dans le cadre de la transposition en droit belge, à la prescription minimale d'un seuil de 20 travailleurs.

Ces membres font également remarquer à ce sujet que la Belgique accuse un grand retard sur les autres États membres de l'Union européenne dans le domaine de la consultation des travailleurs sur des matières économiques et des matières de sécurité. Les notes communiquées par l'administration au Conseil national du Travail montrent que les seuils de 100 travailleurs pour un CE et de 50 pour un CPPT, qui sont en vigueur en Belgique, contrastent vivement avec la situation dans les autres pays européens. Ainsi, il y a une représentation des travailleurs à partir de 5 travailleurs en Allemagne et en Autriche, à partir de 10 travailleurs aux Pays-Bas, à partir de 11 travailleurs en France, à partir de 15 travailleurs au Luxembourg et en Italie, à partir de 6 en Espagne, dans toutes les entreprises en Suède, à partir de 20 en Grèce et en Finlande. Ces pays n'ont dès lors dû apporter que quelques menues adaptations techniques à leur système de concertation pour se conformer à toutes les dispositions de la directive.

Ces membres rappellent également que la directive cadre européenne 89/391 oblige toutes les entreprises à organiser une concertation avec les travailleurs sur la sécurité. C'est pourquoi il est souhaitable de transposer la directive 2002/14 en prévoyant la création d'un CPPT doté d'un mix de compétences CPPT - directive susvisée.

Par ailleurs, ces membres jugent que la présence d'un système de concertation sociale dans une entreprise détermine dans une large mesure le respect des dispositions du droit du travail et de la législation en matière de sécurité. Cela ressort de nombre de données officielles. Ainsi, plus de deux tiers des procédures devant les juridictions du travail entre l'employeur et les travailleurs concernent des PME sans concertation interne : des problèmes qui sont réglés dans d'autres entreprises par la concertation sociale, doivent être tranchés ici devant les tribunaux. Les récents rapports annuels de l'inspection des lois sociales et de l'administration de la sécurité au travail démontrent l'effet positif d'organes de concertation sociale sur le respect de la législation. Les seuils fixés à la représentation des travailleurs révèlent en effet une fracture au niveau du respect de la législation du travail. Cela ressort aussi des données relatives aux accidents du travail qui indiquent dans la plupart des secteurs une fréquence nettement plus importante d'accidents du travail, qui sont en outre plus graves, dans les PME sans concertation sociale. Plus de la moitié des accidents du travail graves (54 %) se produisent dans des PME. Contrairement à ce que les membres représentant les organisations d'employeurs affirment, il apparaît que le risque plus élevé d'accidents est constaté de manière systématique au sein de toute une série de secteurs différents. Les PME sans représentation des travailleurs ont toujours des accidents du travail plus fréquents. Cela concerne des secteurs aussi différents que l'alimentation, la chimie, l'industrie de la transformation du métal, la métallurgie, les meubles, l'énergie, la construction, l'horeca, les transports, l'habillement, le cuir, le bois, le papier, etc. L'explication selon laquelle la fréquence plus élevée d'accidents du travail dans les PME est occasionnée par les risques importants liés à la nature des activités dans quelques secteurs de PME typiques ne tient pas.

Selon les membres représentant la FGTB et la CSC, une enquête scientifique indépendante réalisée auprès de travailleurs des PME indique que pour 86% de ces travailleurs, la défense de leurs intérêts par un collègue de travail jouissant d'une protection légale est très importante. L'organisation d'une représentation par des travailleurs protégés est d'ailleurs explicitement prévue à l'article 7 de la directive 2002/14. L'implication des travailleurs par la voie de la concertation s'avère également être un important facteur de satisfaction au travail.

En outre, ces membres signalent que la majorité des secteurs font déjà des efforts dans le domaine de la concertation sociale par le biais de la délégation syndicale dans les entreprises de moins de 50 ouvriers ou employés. La pratique montre suffisamment qu'il n'est pas question d'une entrave à l'emploi.

Enfin, ils attirent l'attention sur le fait que l'article 23 de la Constitution stipule que "Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...) Ces droits comprennent notamment : (...) le droit d'information, de consultation et de négociation collective". Sur la base de cet article, une procédure ad hoc de consultation et de concertation a été imposée, dans une jurisprudence retentissante, à des employeurs d'entreprises de moins de 50 travailleurs qui refusaient de manière flagrante toute concertation. Il est dès lors conseillé que le législateur, et non les tribunaux, comble cette lacune dans le droit du travail belge.

B. Position des membres représentant la CGSLB

Les membres représentant la CGSLB peuvent souscrire pleinement à chacun des arguments de fond développés ci-dessus au point 3 et se rapportant à la motivation d'une nécessaire présence syndicale dans les PME, et ce à tout le moins dès 20 travailleurs. Ces membres estiment aussi que rien ne justifie plus aujourd'hui que des travailleurs, simplement parce qu'ils sont occupés au sein d'une entreprise de taille moins importante, ne puissent pas, par l'intermédiaire de représentants librement choisis, être informés de la situation économique et sociale de leur entreprise, ni consultés sur son développement futur.

Ils divergent cependant en ce qui concerne les instruments proposés pour parvenir à cet objectif.

Les membres représentant la CGSLB considèrent que la solution à rechercher sur la question de la représentation des travailleurs au sein des PME doit être adaptée aux spécificités de ces entreprises. Dès lors, ces membres optent plutôt pour la recherche d'une solution qui puisse faire usage des organes existant déjà aujourd'hui en Belgique. Parmi ceux-ci, le comité pour la prévention et la protection au travail, dans ses conditions d'application actuelles, devrait tout d'abord voir ses compétences élargies aux matières économiques et sociales, dans les entreprises sans conseil d'entreprise. Puis, pour les entreprises de moins de 50 travailleurs ne disposant par définition pas d'un tel comité, la délégation syndicale pourrait constituer une piste possible, mais à condition qu'un certain nombre d'éléments soient adaptés en vue de toujours garantir une mise en place et un fonctionnement étendu et démocratique.

Ainsi :

- la couverture doit être complète : mettre en place une délégation syndicale doit être possible dans chaque entreprise, quel que soit son secteur d'activité et la mise en place doit en être plus systématique en adaptant les seuils sectoriels là où c'est nécessaire ;
- tous les signataires de la convention collective de travail n°5 concernant le statut des délégations syndicales doivent pouvoir pleinement participer à la mise en place et au renouvellement des délégations syndicales ; il convient de supprimer les écueils, pouvant parfois exister, et relatifs à son fonctionnement.

Les membres représentant la CGSLB estiment qu'avec une solution ainsi structurée et impliquant une intervention directe des partenaires sociaux, il sera possible de couvrir de manière pleine et entière tous les travailleurs concernés par le champ d'application de la directive européenne, ainsi que défini plus haut.

II. POSITION DES MEMBRES REPRÉSENTANT LES ORGANISATIONS D'EMPLOYEURS

A. Mise en œuvre stricte de la directive

Les membres représentant les organisations d'employeurs affirment qu'il ne faut plus faire traîner les choses en ce qui concerne la transposition de la directive européenne relative à l'information et la consultation. Cette transposition doit toutefois être exécutée de manière stricte. La Belgique dispose en effet déjà d'une réglementation très élaborée en la matière. Le législateur belge doit veiller à ne pas imposer aux entreprises plus d'obligations que celles prévues dans la directive.

Les Pays-Bas ont également décidé, dans le cadre de la simplification administrative, d'appliquer la règle du un pour un. Cela signifie que les Pays-Bas ne poseront jamais aucune condition supplémentaire aux entreprises néerlandaises lors de la transposition de directives.

B. Qu'impose formellement l'Europe ?

Les membres représentant les organisations d'employeurs indiquent que la directive s'applique, selon le choix fait par les États membres, soit aux entreprises employant dans un État membre au moins 50 travailleurs, soit aux établissements employant dans un État membre au moins 20 travailleurs.

Ce choix est déterminé par la législation nationale et les pratiques en matière de relations entre les partenaires sociaux en vigueur dans les différents États membres (art. 1er, 2. de la directive). Il faut souligner à cet égard que la notion d'"établissement" a été introduite dans la directive européenne au cours des travaux préparatoires, à la demande de l'Allemagne. Cette notion diffère des notions utilisées dans le droit social belge, à savoir l'entité juridique et l'unité technique d'exploitation. La Belgique satisfait donc parfaitement à la directive en prévoyant que la directive s'applique aux "entreprises" employant au moins 50 travailleurs et situées en Belgique.

C. Où la réglementation belge doit-elle être adaptée ?

Les membres représentant les organisations d'employeurs font remarquer que les compétences fixées par la directive européenne qui sont attribuées aux représentants des travailleurs ont trait au droit à :

- 1° l'information sur les activités de l'entreprise et sa situation économique ;
- 2° l'information et la consultation sur la situation, la structure et l'évolution probable de l'emploi au sein de l'entreprise, ainsi que sur les éventuelles mesures d'anticipation envisagées ;
- 3° sur l'information et la consultation sur les décisions susceptibles d'entraîner des modifications importantes dans l'organisation du travail ou dans les contrats de travail.

Ces compétences sont déjà en grande partie prévues en Belgique.

Sur le plan de l'information et de la consultation sociales

- La délégation syndicale doit être informée et consultée en cas d'introduction de nouvelles technologies (CCT n° 39), en cas d'introduction de nouveaux régimes de travail (CCT n° 42) et en cas de licenciements collectifs (CCT n° 24).

- En outre, la délégation syndicale est, à défaut de conseil d'entreprise, compétente pour exercer les tâches, droits et missions qui sont confiés au conseil d'entreprise par la CCT n° 9 du 9 mars 1972. Il s'agit :
 - * des perspectives générales en matière d'emploi (art. 4) ;

 - * de l'information annuelle en matière d'emploi : structure, évolution, prévisions et mesures d'ordre social décidées ou projetées (art. 5) ;

 - * de l'information trimestrielle en matière d'emploi : état de réalisation des perspectives annoncées annuellement et modifications éventuelles de ces perspectives (art. 6) ;

 - * de l'information occasionnelle en matière d'emploi : lorsque des licenciements ou des recrutements collectifs sont envisagés en dérogation aux prévisions annuelles ou trimestrielles (art. 7) ;

 - * des perspectives d'emploi, d'organisation du travail et de politique de l'emploi en général en cas de fusion, concentration, reprise, fermeture ou autres modifications de structure importantes négociées par l'entreprise (art. 11).

- De plus, la délégation syndicale est, à défaut de comité pour la prévention et la protection au travail, chargée d'exercer les missions (de sécurité) de ces comités (loi du 4 août 1996 relative au bien-être, art. 52).

Sur le plan de l'information économique

Les entreprises publient annuellement leur bilan et leurs comptes annuels, ainsi qu'un bilan social. Tous ces documents sont mis à la disposition du public via la Banque nationale. Le bilan social est d'ailleurs un document qui doit être mis à la disposition de tous les travailleurs pour consultation. Ces documents sont commentés au sein du conseil d'entreprise.

Le comité pour la prévention et la protection au travail et la délégation syndicale ne sont toutefois pas compétents en matière d'information sur l'évolution récente et probable des activités de l'entreprise et sur sa situation économique. La réglementation belge doit donc être adaptée uniquement sur ce point.

D. Quelle est la meilleure manière de transposer la directive en droit belge ?

Les membres représentant les organisations d'employeurs attirent l'attention sur le fait qu'il est mentionné explicitement dans les considérants de la directive que "Le cadre communautaire en matière d'information et de consultation devrait limiter au minimum les charges imposées aux entreprises ou établissements, tout en assurant l'exercice effectif des droits accordés". La transposition de la directive doit donc se faire aisément, de manière souple et sans charges administratives lourdes.

Cela peut être réalisé de la manière suivante :

- dans les entreprises de plus de 50 travailleurs (étant donné que la directive s'y limite) où il y a une délégation syndicale, en attribuant les compétences prévues dans la directive à la délégation lorsqu'elle existe au sein de l'entreprise. Les compétences en matière d'information et de consultation se situent en effet dans le prolongement du rôle qui est actuellement déjà rempli par cette délégation.
- dans les entreprises de plus de 50 travailleurs où il n'y a pas de délégation syndicale, il est indiqué d'attribuer ces compétences aux comités.

Quant aux modalités pratiques, l'information et la consultation doivent répondre aux exigences suivantes :

- étendue et contenu : limités à ce qui est imposé par la directive ;

- forme : il convient d'éviter tout formalisme excessif ;
- fréquence de l'information : raisonnable et non excessive, conformément à l'objectif de la directive. L'information économique devrait, par exemple, être donnée une fois par an.

E. Pourquoi cette directive ne peut-elle pas être utilisée pour abaisser le seuil ?

Les membres représentant les organisations d'employeurs indiquent tout d'abord que cela n'est pas nécessaire d'un point de vue légal. La directive permet parfaitement à la Belgique de placer le seuil à 50 travailleurs (voir point B).

Ensuite, il n'est pas besoin de modifier le seuil connu de 50 travailleurs (seuil de 50 travailleurs pour l'organisation d'élections sociales, seuil de 50 travailleurs pour la création d'un comité pour la prévention et la protection au travail).

Pour les petites entreprises, il n'existe en effet pas de modèle unique de dialogue social, copié sur celui des grandes entreprises. Dans certains secteurs, le dialogue social a lieu par le biais de la délégation syndicale, dans d'autres entreprises cela se passe directement entre l'employeur et les travailleurs de manière informelle. Dans les petites entreprises, la direction est en effet plus accessible et la communication se fait plus facilement. Une étude récente, effectuée par le Studiecentrum van Ondernemerschap (SVO)¹, confirme que cette situation emporte l'adhésion de la plupart des chefs d'entreprises et des travailleurs et qu'il n'existe pas de besoin d'une structure de dialogue fixée par la loi. Au contraire même, tant les employeurs que les travailleurs apprécient grandement l'usage actuel et s'opposent, à une large majorité, à un rôle des syndicats dans les petites entreprises.

Les conséquences non voulues auxquelles aboutirait la proposition des membres représentant les organisations de travailleurs (comités à partir de 20 travailleurs) ne doivent pas être sous-estimées.

¹ "Sociaal overleg in KMO's: door de lens van de werkgevers en van de werknemers". SVO, Studiecentrum van Ondernemerschap (EHSAL + KUB) – juin 2004.

Ainsi, un abaissement du seuil aura un lourd impact sur la croissance des petites entreprises et sur le processus de création d'emplois. Actuellement déjà, il est constaté que la croissance des entreprises stagne lorsqu'elles approchent des seuils de 50 et de 100 travailleurs (respectivement, seuil pour l'organisation d'élections sociales et la création d'un comité et seuil pour la création d'un conseil d'entreprise). L'abaissement du seuil actuel de 50 travailleurs à 20 travailleurs entravera encore davantage la croissance et l'emploi des petites entreprises, qui tenteront de rester sous le seuil des 20 travailleurs.

Cette stagnation est liée aux lourdes obligations auxquelles les entreprises belges sont confrontées à la suite de la mise en place de structures légales de concertation : le monopole des syndicats en ce qui concerne la présentation de candidats, le grand nombre de personnes protégées (tant les membres effectifs et suppléants que les candidats non élus²), le degré et le coût élevés de la protection (allant jusqu'à 8 ans de salaire), le nombre d'organes, le caractère forfaitaire des indemnités de protection, les procédures de licenciement lourdes et laborieuses, le formalisme élevé et la forte augmentation des charges administratives (réunions formelles mensuelles avec la préparation correspondante, procès-verbaux formels, suivi formel, etc.) qui ne se rencontrent dans aucun des pays voisins de la Belgique.

À ces considérations peuvent être également ajoutés des facteurs d'alourdissement des coûts liés à la moindre contribution des délégués à la production, pour ne pas parler, dans un certain nombre de cas, de difficultés relationnelles (voies de fait, etc.), liées à cette protection hors du commun.

Lorsque les membres représentant les organisations de travailleurs déclarent que la Belgique accuserait un retard en matière de dialogue social, ils comparent uniquement les seuils pour la création d'organes paritaires, mais ils oublient les obligations plus larges (et exceptionnelles par rapport aux autres pays) qui en découlent pour les entreprises belges.

Les membres représentant les organisations d'employeurs insistent dès lors pour que la directive soit mise à exécution de manière stricte, à savoir pour les "entreprises" de 50 travailleurs.

² Exemple : calcul du nombre de travailleurs protégés selon les règles existantes pour une entreprise de 20 travailleurs. Si seuls 2 mandats sont disponibles, cela peut aboutir à 12 travailleurs protégés (formule : nombre de mandats x 2 (membres effectifs + suppléants) x 3 (nombre de syndicats)). Ces travailleurs ne peuvent jamais être renvoyés pour des raisons liées à la qualité de leur travail ou à leur personne mais uniquement pour des raisons économiques ou techniques (reconnues au préalable par la commission paritaire du secteur) ou pour motif grave (reconnu au préalable par le juge du travail).

1. Respect du droit du travail et de la législation en matière de sécurité

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que, selon les organisations de travailleurs, la présence d'un système de concertation sociale dans une entreprise détermine dans une large mesure le respect des dispositions du droit du travail et de la législation en matière de sécurité. Elles renvoient dans ce cadre à des données chiffrées dont l'interprétation est fortement contestée.

Il ressort en effet d'études du Fonds des accidents du travail que les accidents du travail se produisent principalement dans les secteurs d'activités à risque. Nombre de ces "secteurs à risque" comptent proportionnellement beaucoup de PME et beaucoup de travailleurs manuels (par exemple le secteur de la construction) par rapport aux secteurs des services, dans lesquels il y a surtout des grandes entreprises et des travailleurs intellectuels (par exemple les banques et les assurances). C'est la raison pour laquelle les chiffres d'accidents sont globalement plus élevés dans les PME. Toutefois, comme le montrent les études sectorielles (ou sous-sectorielles) du Fonds des accidents du travail, il n'existe aucune relation avec la représentation syndicale. De (trop) nombreux accidents du travail se produisent toujours également dans les entreprises ayant une représentation syndicale structurée.

2. Article 23 de la Constitution

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que les organisations de travailleurs étayent leur affirmation en indiquant que, selon la Constitution belge, chaque citoyen a le droit "(...) à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective".

Personne ne conteste qu'il s'agit d'un droit fondamental pour tous les citoyens. Néanmoins, il est clair que le législateur n'avait pas l'intention d'affirmer que ces droits fondamentaux ne peuvent être garantis que par l'introduction d'une représentation syndicale dans chaque entreprise à partir de 20 travailleurs.

D'ailleurs, si l'on pousse plus loin ce raisonnement, à savoir que ces droits individuels ne peuvent être garantis que par le biais d'une représentation syndicale, il faudrait introduire une représentation syndicale dans chaque entreprise à partir de 2 travailleurs. De plus, ce principe, qui n'est pas absolu (cf. le cas des citoyens qui ne sont pas engagés dans une relation de louage de travail), doit être concilié avec celui, plus fondamental, de la liberté d'association.

F. Conclusion

Les membres représentant les organisations d'employeurs s'opposent avec force à l'interprétation large que les organisations de travailleurs souhaitent donner à la directive et qui aurait pour conséquence qu'un dialogue social rigide et onéreux serait dorénavant imposé aux PME, sans créer de valeur ajoutée.
