

A V I S N° 1.791

Séance du mardi 20 décembre 2011

Vacances annuelles – Mise en demeure de la Commission européenne n° 2007/4673

x x x

2.372-1

A V I S N° 1.791

Objet : Vacances annuelles – Mise en demeure de la Commission européenne n° 2007/4673

Par lettre du 19 janvier 2009, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi de l'époque, a informé le Conseil national du Travail de la mise en demeure notifiée le 16 octobre 2008 par la Commission européenne à l'État belge pour non-mise en conformité de la réglementation relative aux vacances annuelles avec l'article 7 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Étant donné que le régime des vacances annuelles du secteur privé confère un rôle primordial à la concertation sociale, elle a demandé au Conseil d'entamer une réflexion et un examen approfondi afin de formuler des propositions sur la manière de réformer le régime des vacances annuelles, et ce, en vue de se conformer pleinement aux obligations découlant de ladite directive.

Par lettre du 1^{er} décembre 2011, elle a fait savoir au Conseil national du Travail que la Commission européenne a, le 24 novembre 2011, transmis un avis motivé dans lequel il est constaté que l'État belge n'a pas adopté les mesures législatives ou réglementaires nécessaires à la transposition correcte de l'article 7 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, et dans lequel l'État belge est invité à prendre les mesures requises pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci. La ministre a dès lors insisté dans sa lettre pour que le Conseil fasse part de ses propositions pour le 31 décembre 2011 au plus tard.

L'examen de la problématique a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Dans le cadre de ses travaux, la commission a pu compter sur la précieuse collaboration de représentants de l'Office national des vacances annuelles (ONVA) et du SPF Sécurité sociale.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 20 décembre 2011, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. CONTEXTE, PORTÉE ET HISTORIQUE DE LA DEMANDE D'AVIS

A. L'article 7 de la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail est formulé comme suit :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales.

2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail. »

B. Par lettre du 19 janvier 2009, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi de l'époque, a informé le Conseil national du Travail de la mise en demeure notifiée le 16 octobre 2008 par la Commission européenne à l'État belge pour non-mise en conformité de la réglementation relative aux vacances annuelles avec l'article 7 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Dans la mise en demeure, la Commission européenne a souligné que la directive 2003/88/CE a pour objectif d'améliorer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, notamment en veillant à ce que tous les travailleurs disposent des périodes minimales de repos journalier, de repos hebdomadaire et de congé annuel jugées nécessaires pour leur permettre de récupérer de la fatigue et de préserver leur santé et leur bien-être à court terme et à long terme.

La Commission relève que si la législation belge applicable au secteur privé en matière de congés annuels prévoit que chaque travailleur acquiert des droits à un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément à l'article 7 de la directive 2003/88, en revanche, la même législation prévoit des conditions d'exercice de ces droits qui ont pour conséquence, dans diverses circonstances, l'impossibilité pour les travailleurs de bénéficier effectivement de ces droits pendant de très longues périodes après leur acquisition (douze mois et plus dans certains cas).

La Commission rappelle que, par plusieurs décisions, la Cour de justice a considéré que l'article 7 de la directive 2003/88 n'autorise pas les États membres à imposer des conditions à l'obtention ou à l'octroi d'un congé annuel payé qui, dans la pratique, empêcheraient les travailleurs d'exercer effectivement les droits garantis par ledit article, ce qui risquerait de compromettre la santé et la sécurité des travailleurs et serait donc contraire aux objectifs de la directive.

En conséquence, la Commission estime que le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2003/88/CE et elle a dès lors invité le gouvernement, conformément à l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois à compter de la réception de la mise en demeure.

Dans sa lettre, la ministre a souligné que par sa mise en demeure, la Commission européenne remet en cause un principe essentiel sous-tendant la mise en œuvre de la réglementation en matière de vacances annuelles, à savoir la distinction entre l'exercice de vacances (année civile au cours de laquelle le travailleur acquiert des droits à un congé annuel) et l'année de vacances (année civile au cours de laquelle le travailleur peut exercer les droits qu'il a acquis).

Elle a également reconnu que le régime des vacances annuelles du secteur privé confère un rôle primordial à la concertation sociale, que ce soit au niveau du financement du régime, de la prise des congés annuels et de manière générale de tout changement de la réglementation en matière de vacances annuelles, et nécessite donc d'être soumis à une procédure de négociation qui prend du temps.

Elle a fait savoir que l'État belge a adressé, via le Représentant permanent auprès de l'Union européenne, ses observations au commissaire européen à l'Emploi, aux Affaires sociales et à l'Égalité des chances, et a communiqué une copie de ces observations au Conseil.

Elle a finalement invité le Conseil à entamer une réflexion et un examen approfondi afin de formuler des propositions sur la manière de réformer le régime belge des vacances annuelle, et ce, en vue de se conformer pleinement aux obligations découlant de la directive 2003/88.

- C. Lors de sa réunion du 4 mai 2009, le Bureau du Conseil national du Travail a chargé la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale de l'examen de ce dossier.
- D. Cette commission a consacré plusieurs réunions à l'examen de ce dossier.
- E. Lors de sa réunion du 22 juin 2011, le Bureau du Conseil national du Travail a été informé que des discussions étaient en cours au sein du comité de gestion de l'Office national des vacances annuelles sur la manière dont il est possible de tenir compte des critiques de la Commission européenne. Il a dès lors jugé indiqué de suspendre provisoirement les travaux au sein du Conseil.
- F. Le 30 novembre 2011, l'Office national des vacances annuelles a transmis au Conseil national du Travail un compte rendu des résultats des discussions qui ont eu lieu entre les partenaires sociaux au sein de son comité de gestion.

Sur cette base, ladite commission du Conseil national du Travail a repris ses travaux sur ce dossier.

- G. Par lettre du 1^{er} décembre 2011, madame J. Milquet, ministre de l'Emploi de l'époque, a informé le Conseil national du Travail que la Commission européenne a, le 24 novembre 2011, transmis aux autorités belges un avis motivé dans lequel il est constaté que l'État belge n'a pas adopté les mesures législatives ou réglementaires nécessaires à la transposition correcte de l'article 7 de la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, et dans lequel l'État belge est invité à prendre les mesures requises pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci. À défaut, la Commission pourrait décider de traduire la Belgique devant la Cour de justice.

La ministre a dès lors insisté dans sa lettre pour que le Conseil fasse part de ses propositions pour le 31 décembre 2011 au plus tard.

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil s'est penché sur la mise en demeure et l'avis motivé de la Commission européenne.

Il juge important de formuler un certain nombre de considérations préalables avant d'aborder les propositions qu'il souhaite émettre afin de répondre à la procédure de mise en demeure ouverte par la Commission européenne à l'encontre de l'État belge.

A. Considérations préalables

1. Concernant l'actuelle réglementation belge relative aux vacances annuelles

Le Conseil rappelle que la réglementation belge relative aux vacances annuelles fait une distinction entre l'exercice de vacances et l'année de vacances. Par exercice de vacances, on entend l'année civile qui précède celle au cours de laquelle les vacances doivent être accordées. Par année de vacances, on entend l'année civile au cours de laquelle les vacances sont effectivement octroyées.

La législation prévoit un droit à quatre semaines de vacances et au pécule de vacances correspondant. Ces droits sont constitués, pour tous les travailleurs, dès le premier jour de l'occupation. La durée des vacances est déterminée au prorata du nombre de jours effectivement travaillés et de jours assimilés au cours d'une année civile (l'exercice de vacances). Le montant du pécule de vacances est environ égal à un double salaire (pécule de vacances simple et double) pour les jours de vacances.

L'exercice effectif des droits en matière de vacances (jours de vacances et pécule de vacances) intervient normalement au cours de l'année civile (l'année de vacances) suivant celle au cours de laquelle l'occupation a eu lieu et qui a été prise en considération pour le calcul des jours de vacances et du pécule de vacances (l'exercice de vacances). Une exception est faite pour les employés qui, en cas de fin de leur contrat de travail, reçoivent à ce moment-là le pécule de vacances pour l'année suivante.

Il en résulte que, durant la première année civile d'occupation, les travailleurs n'ont droit ni à des vacances ni à un pécule de vacances. D'autre part, les travailleurs qui arrêtent définitivement de travailler ont encore droit à un pécule de vacances sans que celui-ci aille effectivement de pair avec des jours de vacances. En considérant les choses sur plusieurs années, il s'avère donc qu'il y a un déficit en termes de jours de vacances, mais pas en termes de pécule de vacances.

Le Conseil signale qu'il est déjà remédié partiellement à ce déficit de droits en matière de vacances pour les jeunes sortant de leurs études et pour les travailleurs âgés (les « vacances jeunes » et les « vacances seniors »). Quand ils n'ont pas effectué suffisamment de prestations, durant la première année d'occupation ou de reprise du travail, pour avoir droit à quatre semaines de vacances, ils peuvent, après avoir épuisé ce à quoi ils ont normalement droit en matière de vacances, prétendre à des vacances complémentaires pour la période manquante. Ils reçoivent pour cela une allocation de vacances à charge de l'assurance-chômage. Cette allocation de vacances est un supplément au pécule de vacances normal simple et double qui est constitué dès le début de l'occupation et qui est payé l'année suivante. Cette mesure apporte ainsi une solution pour le déficit de droits en matière de vacances de la deuxième année civile d'occupation des jeunes sortant de leurs études et des travailleurs âgés (mais pas pour la première année civile).

Le Conseil souhaite souligner que l'utilisation de l'année civile qui précède l'année au cours de laquelle les jours de vacances sont accordés, comme période de référence pour le calcul des droits en matière de vacances, offre un certain nombre d'avantages, tels que :

- une base de calcul incontestable, à savoir des données définitives, qui sont, aussi pour le travailleur, compilées dans un document (le compte individuel annuel) et contrôlables ;
- pour les travailleurs dont le pécule de vacances est payé par des caisses de vacances, la pleine utilisation des données sur les salaires et les temps de travail et des données relatives aux périodes assimilées qui sont rassemblées par les employeurs et les institutions de sécurité sociale par le biais des flux de données d'e-government et qui sont validées par les autorités et les institutions coopérantes de sécurité sociale au moyen de toutes sortes de processus de contrôle ;
- le fait que le travailleur peut exercer l'ensemble de ses droits en matière de vacances dès le début de chaque année de vacances, sans courir le risque d'être tenu par la suite de rembourser les jours de vacances dont il aurait bénéficié en trop.

2. Concernant la procédure de mise en demeure de la Commission européenne

Le Conseil constate que la principale critique de la Commission européenne concernant la législation belge des vacances annuelles est le fait que cette législation prévoit des conditions d'exercice des droits en matière de vacances qui ont pour conséquence, dans diverses circonstances, l'impossibilité pour les travailleurs de bénéficier effectivement de ces droits pendant de très longues périodes après leur acquisition. La Commission rappelle dans ce cadre que, par plusieurs décisions, la Cour de justice a considéré que l'article 7 de la directive sur le temps de travail n'autorise pas l'imposition de conditions à l'obtention ou à l'octroi d'un congé annuel payé qui, dans la pratique, empêcheraient les travailleurs d'exercer effectivement les droits garantis par ledit article.

Le Conseil reconnaît que puisque la législation belge prévoit que les droits acquis en matière de vacances annuelles au cours de l'exercice de vacances ne peuvent être exercés qu'au cours de l'année civile suivante (l'année de vacances), il arrive que des travailleurs ne puissent pas prendre quatre semaines de vacances par année d'occupation en cours, et ce, non seulement lors de leur première année d'occupation, mais aussi dans un certain nombre d'autres situations.

Le Conseil a pris connaissance du fait que, selon la Commission européenne, le régime belge des vacances est de ce fait contraire à l'article 7 de la directive susvisée. La Commission cite comme exemples les situations des travailleurs qui ont des contrats à durée déterminée, des travailleurs qui passent d'une période de chômage à une période d'emploi, des travailleurs qui ne passent pas la même année des études à un emploi et des personnes qui passent du secteur public au secteur privé.

3. Concernant les points de départ de l'élaboration de l'adaptation du régime belge des vacances pour répondre aux critiques de la Commission européenne

Pour répondre aux critiques de la Commission européenne, le Conseil souhaite rechercher une solution qui remette le moins possible en cause le régime légal existant des vacances annuelles et qui soit financièrement la plus neutre possible et administrativement la plus simple possible.

À cet effet, le Conseil invoque notamment les arguments suivants :

- le régime existant offre des avantages clairs : une base de calcul définitive et contrôlable, l'utilisation de flux de données existants, informatisés et organisés pour un usage multiple, liés à l'organisation de la sécurité sociale, le fait que les récupérations auprès du travailleur sont pratiquement inexistantes ;
- des adaptations importantes des systèmes existants de traitement des salaires sont impossibles à réaliser d'un point de vue tant financier qu'organisationnel et entrent en conflit avec de nombreuses autres priorités qui sont nécessaires pour poursuivre le développement de l'e-government de la sécurité sociale et la simplification administrative ;
- jusqu'à présent, les travailleurs, dans leur immense majorité, n'ont pas considéré le régime existant comme problématique ;
- pour les travailleurs dont le pécule de vacances est payé par des caisses de vacances, ce régime s'accompagne de flux d'argent et de réserves financières considérables, qui, certainement dans des temps de crise ou de difficultés économiques, servent d'amortisseur et offrent la garantie du paiement du pécule de vacances. L'organisation de ce système est liée à toutes sortes de processus basés sur l'année civile. Il faut éviter au maximum toute perturbation.

Le Conseil juge en outre important que la solution soit la plus simple possible, faisable techniquement et applicable de manière générale, et qu'elle ne constitue pas un obstacle au recrutement de nouveaux travailleurs.

Finalement, le Conseil souhaite souligner que la solution au problème qui est proposée ci-après ne préfigure en rien le résultat des discussions relatives à l'élaboration d'un nouveau statut pour les ouvriers et les employés.

B. Proposition du Conseil

Le Conseil propose de réagir en deux phases à la procédure de mise en demeure de la Commission européenne.

Il souhaite dans une première phase que les autorités belges répondent le plus rapidement possible à l'avis motivé de la Commission européenne en indiquant les grandes lignes, développées ci-après, de la façon dont la législation belge en matière de vacances annuelles sera adaptée pour assurer la transposition correcte de l'article 7 de la directive sur le temps de travail.

Pour permettre aux travailleurs de pouvoir utiliser plus rapidement les droits en matière de vacances qu'ils se constituent, le Conseil propose de compléter la législation des vacances par un nouveau régime prévoyant :

- qu'un droit à des vacances « européennes » est introduit et donne aux travailleurs la possibilité de prendre effectivement des vacances durant la même année civile que celle durant laquelle ils ont effectué des prestations, proportionnellement à ces prestations, si la durée de leurs vacances calculée en fonction des prestations de l'exercice précédent est inférieure à la durée des vacances calculée en fonction des prestations de l'année en cours ;
- que le travailleur ne pourra demander son droit à des vacances « européennes » qu'après épuisement de ses jours de vacances normaux en fonction des prestations de l'exercice (de vacances) précédent ;
- que le travailleur a droit au salaire normal (simple pécule de vacances) pendant les vacances « européennes ». Ce simple pécule de vacances sera toutefois considéré comme le paiement anticipé d'une partie du droit normalement constitué à bénéficier d'un pécule de vacances ;
- que les dispositions actuelles en matière de vacances jeunes et des vacances seniors continuent intégralement d'exister. Les travailleurs concernés reçoivent, pour une même année, le choix entre ces dispositions et les vacances « européennes » ;
- que les jours de vacances octroyés en vertu des nouvelles dispositions sont assimilés à des prestations de travail de la même façon que les jours de vacances légaux ;

- que le droit à des vacances et à un pécule de vacances européens ne peut être exercé qu'à partir du moment où les périodes d'occupation au cours d'une année civile atteignent au moins trois mois (ce qui permet de garantir également le droit normal à une période de vacances ininterrompue d'au moins une semaine dans le courant de l'année de prestations) ; pour le calcul des trois mois, on tient compte de la totalité des périodes d'occupation au cours de l'année civile concernée, quelle que soit la nature du contrat de travail ; dès que le travailleur atteint un total de trois mois de prestations au cours de l'année civile, il peut exercer son droit à des vacances européennes à la fin de cette période de trois mois.

C. Considérations finales

Le Conseil souligne que l'introduction de ce nouveau régime demandera des efforts considérables de la part des entreprises et de leurs prestataires de services sur les plans administratif, organisationnel et financier, et qu'il faut que la solution mise en place soit faisable techniquement pour les différents acteurs. Il faudra aussi examiner, pour les caisses de vacances, quelles sont les adaptations nécessaires sur le plan du financement et des flux de données organisés dans le cadre de l'e-government de la sécurité sociale.

Le Conseil élaborera dès lors, dans une deuxième phase et au plus tard d'ici le milieu de l'année prochaine, les modalités concrètes d'exécution du nouveau régime, de sorte que les travailleurs puissent exercer dès 2012 leur droit à des vacances européennes.

Le Conseil insiste finalement auprès du gouvernement belge pour qu'il prenne contact au plus haut niveau avec la Commission européenne pour que l'État belge ait le temps nécessaire pour adapter sa législation selon les principes susmentionnés afin de se conformer à l'article 7 de la directive sur le temps de travail.
