

A V I S N° 2.320

Séance du mercredi 5 octobre 2022

Avant-projet de loi portant instauration temporaire d'un régime spécial de chômage économique temporaire pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui subissent des pertes d'exploitation en raison de l'augmentation des coûts du gaz naturel et de l'électricité liée à l'agression militaire russe contre l'Ukraine

x x x

A V I S N° 2.320

Objet : Avant-projet de loi portant instauration temporaire d'un régime spécial de chômage économique temporaire pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui subissent des pertes d'exploitation en raison de l'augmentation des coûts du gaz naturel et de l'électricité liée à l'agression militaire russe contre l'Ukraine

Par lettre du 21 septembre 2022, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre du Travail, a consulté le Conseil national du Travail sur l'avant-projet de loi précité. Ce texte vise à instaurer temporairement un régime spécial de chômage économique temporaire pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui subissent des pertes d'exploitation en raison de l'augmentation des coûts du gaz naturel et de l'électricité.

Vu l'urgence de ce dossier, le ministre demande au Conseil national du Travail de rendre un avis d'urgence dans les 15 jours.

L'examen de ce dossier a été confié à un groupe de travail institué au sein du Conseil national du Travail.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil a émis, le 5 octobre 2022, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Par lettre du 21 septembre 2022, monsieur P.-Y. Dermagne, ministre du Travail, a consulté le Conseil national du Travail sur l'avant-projet de loi portant instauration temporaire d'un régime spécial de chômage économique temporaire pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui subissent des pertes d'exploitation en raison de l'augmentation des coûts du gaz naturel et de l'électricité liée à l'agression militaire russe contre l'Ukraine.

Le ministre indique que cet avant-projet de loi vise à instaurer temporairement un régime spécial de chômage économique temporaire pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui subissent des pertes d'exploitation en raison de l'augmentation des coûts du gaz naturel et de l'électricité. Ce régime spécial est plus souple que les régimes existants en matière de chômage économique temporaire, et vise à assurer la stabilité de l'emploi dans les entreprises grandes consommatrices d'énergie et à éviter les licenciements secs dans ces entreprises.

Ce texte fera partie d'un ensemble plus large de mesures en vue d'atténuer les conséquences de la crise énergétique.

Dans l'intervalle, le Conseil a reçu, le 30 septembre 2022, une troisième version de l'avant-projet de loi. C'est cette version qu'il a étudiée. Le projet de texte est à présent repris en tant que chapitre unique du titre 4 d'une loi-programme plus large.

II. POSITION DU CONSEIL

Avant de se pencher sur le texte de l'avant-projet de loi, le Conseil souhaite tout d'abord rappeler son précédent avis unanime concernant l'ancien régime de chômage temporaire corona.

A. Assimilation de la période de chômage temporaire pour force majeure corona pour les vacances annuelles des ouvriers et des employés et compensation suffisante de cette assimilation pour l'Office national des vacances annuelles et les employeurs concernés

Le Conseil renvoie à cet égard aux avis précédents qu'il a émis en la matière et plus particulièrement à son avis n° 2.291 du 17 mai 2022.

Il répète qu'il convient de régler simultanément les trois points suivants, qui forment un tout indivisible :

- la compensation restante par le gouvernement du coût de l'assimilation pour les vacances annuelles pour l'Office national des vacances annuelles pour 2020 et 2021, afin de parvenir à une compensation complète, et ce, eu égard aux réserves épuisées ;
- l'assimilation de la période de chômage temporaire pour force majeure corona pour les vacances annuelles des ouvriers et des employés jusqu'au 30 juin 2022 inclus ;
- comme déjà demandé dans la lettre du Conseil du 1^{er} décembre 2021, le financement garanti du coût de cette assimilation pour l'année 2022 pour l'Office national des vacances annuelles et la compensation des employeurs concernés d'employés. Pour le financement de l'Office national des vacances annuelles, le Conseil n'a pas vu et ne voit toujours pas d'autre possibilité, au vu de l'épuisement complet des réserves qui a déjà été constaté pour le régime compensatoire pour le pécule de vacances en 2022, que de prévoir une compensation complète, à condition que l'augmentation des cotisations patronales ne fasse pas partie des options afin de rendre ce financement possible.

Le Conseil souligne à nouveau que ces trois éléments doivent être réglés ensemble et simultanément, un élément ne pouvant être dissocié des autres.

Lors de l'examen de l'actuelle demande d'avis au sein du groupe de travail, les représentants de la cellule stratégique du ministre du Travail ont fait savoir que ce point est actuellement soumis au gouvernement dans le cadre des discussions budgétaires. Le Conseil déclare escompter que ce point sera à présent réglé rapidement.

B. Remarques portant sur le contenu de l'avant-projet de loi

Le Conseil prend acte de la demande d'avis, la dernière version du texte de l'avant-projet de loi lui ayant été communiquée le 30 septembre après examen au sein du gouvernement, comme indiqué au point I.

Vu le délai extrêmement court qui lui a été imparti pour se prononcer, et compte tenu du fait que le texte définitivement soumis pour avis a été communiqué juste avant la réunion du groupe de travail du 30 septembre 2022, le Conseil est tenu de se limiter, dans ce bref laps de temps, à un certain nombre d'observations succinctes.

1. Le Conseil remarque que le titre du chapitre unique du titre 4 de l'avant-projet de loi renvoie aux « entreprises grandes consommatrices d'énergie qui subissent des pertes d'exploitation ».
2. Le Conseil constate également que l'article 18, § 1^{er}, premier alinéa du texte dispose que cette loi est applicable aux employeurs et travailleurs des entreprises grandes consommatrices d'énergie.

Il remarque aussi que la dernière version du projet de texte contient une modification des conditions d'application du régime par rapport au texte qui lui avait été transmis précédemment. Il n'est à présent plus question de deux conditions cumulatives, mais bien de deux conditions distinctes, qui permettent chacune individuellement l'application du régime.

Le régime obtient de ce fait un champ d'application plus large.

Il s'applique ainsi :

- aux entreprises dont les achats de produits énergétiques, y compris les produits énergétiques autres que le gaz naturel et l'électricité, atteignent au moins 3 % de la valeur ajoutée de l'année civile 2021, ou
- aux entreprises qui démontrent que leur facture définitive d'énergie du trimestre précédant celui au cours duquel elles recourent au régime visé à l'article 19 a doublé par rapport à leur facture définitive d'énergie au même trimestre de l'année précédente.

En ce qui concerne la première condition, relative aux 3 % de la valeur ajoutée en matière d'achats de produits énergétiques, le Conseil attire l'attention sur la possible non-applicabilité du régime aux entreprises récemment créées. Selon la date où celles-ci ont débuté, elles pourraient en effet ne pas satisfaire à ces conditions en raison de la comparaison avec l'année civile 2021.

Le Conseil demande de prévoir une solution concrète à ce problème, afin que ces entreprises puissent également avoir recours au régime via ce critère de 3 % si nécessaire.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que le champ d'application est devenu beaucoup plus large que le champ d'application initial, du fait que, contrairement à ce qu'indiquent l'intitulé du chapitre et l'article 18, § 1^{er}, premier alinéa, il ne s'applique plus uniquement aux entreprises grandes consommatrices d'énergie qui subissent des pertes d'exploitation. Le seul doublement de la facture d'énergie, même très basse, suffit pour placer les travailleurs en chômage temporaire sans interruption jusqu'à la fin de l'année. Ils demandent dès lors de revenir au champ d'application initial, ne serait-ce que parce qu'aucun financement alternatif pour la sécurité sociale des travailleurs salariés n'est prévu pour couvrir le surcoût considérable de cet élargissement. Cela a également de sérieuses répercussions pour les travailleurs intérimaires dans les entreprises concernées. En vue de garantir l'égalité de traitement, les membres représentant les organisations de travailleurs demandent dès lors de préciser que les travailleurs intérimaires occupés auprès d'utilisateurs qui appliquent le nouveau régime de chômage temporaire peuvent être placés en chômage temporaire aux mêmes conditions que les travailleurs permanents, avec les mêmes droits.

Les membres représentant les organisations d'employeurs se prononcent favorablement quant à l'élargissement du champ d'application. Ils craignent que les conditions cumulatives ne soient trop strictes et ne permettent pas de répondre à l'objectif d'aider les entreprises à traverser la crise énergétique. La démonstration du doublement de la facture d'énergie en tant que critère distinct constitue une réelle amélioration. Par ailleurs, ces membres soulignent également qu'il y a aussi des entreprises qui sont lourdement impactées de manière indirecte par la crise énergétique, et ils considèrent que ces entreprises devraient également pouvoir avoir recours à ce régime. Il existe ainsi des entreprises dont les coûts indirects dus à l'augmentation des prix de l'énergie ont considérablement augmenté parce que les prix des matières premières ont connu une forte hausse ou parce qu'elles dépendent, pour leur organisation, d'entreprises grandes consommatrices d'énergie qui ne produisent plus, ou qui produisent moins, car elles ont recours à ce régime de chômage temporaire « énergie ».

Les membres représentant les organisations d'employeurs indiquent par ailleurs qu'il faut trouver une solution pour les entreprises récemment créées, qui voient doubler leur facture énergétique. Ces entreprises risquent de faire face à de sérieux problèmes, et elles doivent pouvoir bénéficier de ces mesures de soutien, car elles n'étaient pas encore actives au cours du trimestre de référence de l'année précédente. En prenant la facture d'énergie du Q3/2022 et en appliquant aux unités d'énergie consommées reprises sur celle-ci le prix qui était en vigueur au Q3/2021, il est possible de vérifier s'il y aurait ou non eu un doublement des coûts de l'énergie.

3. Le Conseil se réjouit qu'il soit indiqué dans le texte de l'avant-projet de loi que le régime spécial de chômage économique temporaire mis en place par cette loi est assimilé aux régimes de chômage temporaire en cas de manque de travail résultant de causes économiques prévu par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, pour ce qui concerne tous les droits des travailleurs découlant de l'application de ces régimes de chômage temporaire en cas de manque de travail résultant de causes économiques.

4. Il ressort des explications fournies par les représentants de la cellule stratégique du ministre du Travail que l'objectif est qu'une entreprise satisfaisant aux conditions puisse demander le régime pour tous les travailleurs.

Le Conseil se demande de quelle manière cela se traduira dans la pratique et s'il faut utiliser dans ce cadre la notion d'unité technique d'exploitation ou celle d'entité juridique, sachant qu'une unité technique d'exploitation peut éventuellement comprendre plusieurs entités juridiques, et inversement.

Le Conseil demande de préciser cet élément dans le texte, afin de ne créer aucun malentendu à ce sujet.

5. L'article 20 de l'avant-projet de loi dispose que :

« Le régime spécial de chômage économique temporaire mis en place par la présente loi est assimilé aux régimes de chômage temporaire en cas de manque de travail résultant de causes économiques prévu par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, pour ce qui concerne tous les droits des travailleurs découlant de l'application de ces régimes de chômage temporaire en cas de manque de travail résultant de causes économiques. »

La notion de « chômage temporaire » n'est toutefois pas la terminologie utilisée dans le régime des employés tel que prévu au chapitre II/1 du Titre III de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

Le Conseil demande dès lors d'adapter comme suit le texte de cet article :

« Le régime spécial de chômage économique temporaire mis en place par la présente loi est assimilé au chômage temporaire en cas de manque de travail résultant de causes économiques et à la suspension de l'exécution du contrat de travail visée au chapitre II/1 du Titre III de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, pour ce qui concerne tous les droits des travailleurs découlant de l'application de ces régimes. »

6. Le Conseil est conscient du fait que le timing de l'introduction des demandes pour recourir au régime spécial de chômage temporaire dans le cadre de la crise énergétique est très strict.

Le Conseil demande que l'ONEM fasse preuve à cet égard de la souplesse nécessaire afin que ces employeurs aient la possibilité de réaliser une transition souple vers ce régime, et que les droits des travailleurs d'être informés à temps continuent d'être respectés dans ce cadre. Cela vaut particulièrement pour les entreprises qui ont déjà recours actuellement au régime du chômage économique.

7. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi indique que les entreprises grandes consommatrices d'énergie du secteur à profit social pourront également faire usage des possibilités offertes par cette loi si elles remplissent les conditions posées.

À cet égard, le Conseil renvoie à nouveau à son avis n° 2.291 du 17 mai 2022, dans lequel il avait soulevé un problème similaire dans le cadre des conditions pour pouvoir être reconnu comme entreprise en difficultés sur la base de l'article 77/1, § 4.

Dans cet avis, le Conseil a constaté que la notion de « diminution du chiffre d'affaires, de la production ou du nombre de commandes » n'est pas en usage dans le secteur à profit social. Étant donné qu'il s'agit d'un problème récurrent, le Conseil a demandé au gouvernement d'élaborer à cet égard, de manière structurelle, un critère adéquat et équivalent, et de prévoir une administration souple de la preuve, s'inspirant de la loi du 6 mars 2020 visant à maintenir l'emploi après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, de sorte que les entreprises de ce secteur puissent également avoir recours de manière adéquate au chômage temporaire pour causes économiques, tel que prévu aux articles 77/1-8 de la loi du 3 juillet 1978. Le Conseil a demandé qu'il soit permis à l'entreprise d'apporter la preuve de la diminution autrement que via des déclarations à la TVA.

Le Conseil constate toutefois que cette solution structurelle n'a pas encore été élaborée à l'heure actuelle, et il souhaite à cette occasion réitérer sa demande à cet égard, en vue d'élaborer une solution structurelle, adaptée au secteur, tant pour le régime dans le cadre du présent avant-projet de loi que pour le chômage temporaire pour causes économiques en général, prévu dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Cela devra avoir lieu en même temps que l'introduction de ce régime spécial de chômage temporaire.

C. Considérations finales

1. Le Conseil attire l'attention sur le fait que l'avant-projet de loi n'a pas été soumis au comité de gestion de l'ONEM par manque de temps en raison de l'urgence du dossier, comme cela a été expliqué par les représentants de la cellule stratégique du ministre du Travail.

Le Conseil souligne qu'un examen au sein du comité de gestion de l'ONEM fait partie de la procédure normale à suivre et est en outre nécessaire pour un examen approfondi des aspects techniques et des adaptations réglementaires de ce régime.

Il exprime sa préoccupation quant au fait que cette procédure n'ait pas été suivie, et il indique que cela doit demeurer absolument exceptionnel.

2. Le Conseil constate que le régime en question de chômage temporaire pour motifs économiques sera d'application du 1^{er} octobre 2022 au 31 décembre 2022 inclus, avec la possibilité d'une prolongation par arrêté royal.

Si une prolongation au-delà du 31 décembre 2022 ou une adaptation étaient envisagées, le Conseil demande à être associé à temps aux discussions y afférentes.
