

Le conseil d'entreprise et l'arrêté royal du 27 novembre 1973

En 2023, le conseil d'entreprise fêtait son 75^e anniversaire. La même année, l'arrêté royal du 27 novembre 1973, lui, fêtait ses 50 printemps. Les deux sources de droit sont évidemment étroitement liées. L'arrêté royal est un arrêté d'exécution de la loi. L'élaboration de la loi ainsi que de l'arrêté d'exécution ne s'est pas faite sans difficulté. La controverse principale concernait toujours la question de savoir jusqu'où pouvaient s'étendre les compétences financières et économiques du conseil d'entreprise. Même après leur instauration, les modifications jugées nécessaires de ces sources de droit ne se sont pas déroulées sans heurts. Il semble que cette situation n'ait pas changé aujourd'hui.

1 Le conseil d'entreprise : historique

Dès les premiers moments de l'histoire sociale belge, des organes ont été institués afin de réunir les représentants des employeurs et des travailleurs pour discuter des conditions de rémunération et d'emploi au sens large du terme. Au niveau interprofessionnel, il y a eu le Conseil supérieur du travail, le premier ancêtre de l'actuel Conseil national du travail. Au niveau des différentes branches d'activité, les Conseils de l'industrie et du travail ont été les prédécesseurs des actuelles commissions paritaires. Il s'agissait d'organes consultatifs qui se situaient à l'extérieur de l'entreprise. Avant la Seconde Guerre mondiale, il était extrêmement rare d'avoir un organe consultatif au sein d'une entreprise. Jusqu'avant la Seconde Guerre mondiale, l'action conjointe des travailleurs était généralement uniquement acceptée jusqu'au niveau de la branche d'activité¹. Au niveau de l'entreprise, le fait syndical n'était pas encore reconnu. La relation individuelle employeur-travailleur y primait encore².

Durant la Seconde Guerre mondiale, cette situation a été amenée à changer, et ce, pour de nombreuses raisons. Ainsi, aussi étonnant que cela puisse paraître, la

¹ T. DECLERCQ, *Ontstaan van de syndicale afvaardiging in België*, in *Syndicale afvaardiging, instelling en werking*, sous la supervision de R. BLANPAIN et R. NIEUWDORP, Gand 1967, p. 18.

² Voir aussi P. GEVERS, *Ondernemingsraden, randverschijnsel in de Belgische industriële democratiseringsbeweging*, Leuven 1973 (thèse de doctorat), 83-111 sur ces évolutions historiques.

suppression par l'occupant des organisations syndicales existant à l'époque a contribué à la reconnaissance du syndicalisme au niveau de l'entreprise. Une des conséquences de la suppression était en effet que de nombreux anciens permanents syndicaux sont devenus des travailleurs dans les entreprises. Ils y ont été acceptés en tant que porte-parole naturels des travailleurs³. En outre, le syndicat unitaire - l'Union des travailleurs manuels et intellectuels - attirait peu de sympathie.⁴ La plupart, y compris les employeurs, se tenaient à distance de cette organisation. Pour tout de même conserver un certain dialogue, des conseils d'usine ont été fondés dans de très nombreuses entreprises⁵.

Le changement de mentalité induit par les circonstances mêmes de la guerre a très probablement été un des moteurs principaux de la percée du syndicalisme au niveau de l'entreprise. Ces circonstances ont indubitablement fait naître une certaine solidarité entre les employeurs et les travailleurs. Il s'agit là du phénomène classique de l'ennemi commun qui fait oublier les différends. Concrètement, il y avait la menace des déportations qui planait, la coopération pour saboter le plus possible l'occupant, les différentes œuvres sociales mises en place dans l'entreprise pour satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille⁶.

Dans cet esprit de collaboration, des discussions ont été menées entre figures représentatives du monde des employeurs et des travailleurs durant la guerre même afin de faire perdurer cette nouvelle mentalité après la guerre. Ces discussions ont débouché sur le « Projet d'accord de solidarité sociale⁷ ». Ce projet d'accord est à l'origine de nombreuses réformes sociales d'après-guerre.⁸ Sur la collaboration au niveau de l'entreprise, on peut y lire :

« Dans une entreprise d'au moins 20 travailleurs salariés il sera constitué une délégation du personnel, qui sera officiellement habilitée à instruire, de concert avec le chef d'entreprise ou avec ses représentants, toutes questions concernant les salaires, la durée du travail, les repos, les vacances, l'hygiène, la sécurité, la moralité, les plaintes contre le personnel de maîtrise, les sanctions les licenciements, le règlement d'atelier ou plus

³ T. DECLERCQ, *op. cit.*, 19.

⁴ J. BONDAS, *Un demi-siècle d'action syndicale : 1898-1948*, 333-337.

⁵ T. DECLERCQ, *op.cit.*, 21; P. GEVERS, *op.cit.*, 98.

⁶ T. DECLERCQ, *op.cit.*, 19; P. GEVERS, *op.cit.*, 98-98.

⁷ Voir le texte de ce projet d'accord dans *Revue du Travail*, 1945, 9-19.

⁸ Pour en savoir plus, consultez notamment L. OPHALVENS, *Analyse van het pakt van sociale solidariteit* (thèse de doctorat), KU Leuven, 1970.

généralement parlant, toutes questions ayant trait à l'organisation du travail à la discipline ou à la prévention des conflits collectifs au sein de l'entreprise.

Les délégués du personnel devront remplir certaines conditions d'âge et de présence dans l'entreprise.

La loi instituant les délégations du personnel devra entrer en vigueur progressivement, soit dans un délai maximum de six mois pour les entreprises de plus de 500 travailleurs, d'un an pour les entreprises de 100 à 500, et de deux ans pour les entreprises de 20 à 100 travailleurs.

Tous les services sociaux institués par les entreprises pour le bien-être du personnel (logements, transports, jardinage, achats en commun, réfectoires, sports, délasséments, vacances, enseignement professionnel ou général, bibliothèques, consultations et soins médicaux, etc.), quand ils ne seront pas laissés à la gestion autonome des travailleurs, seront administrés avec leur concours.

Afin d'entretenir l'attachement du personnel aux intérêts de la maison, les chefs d'entreprise saisiront toute occasion convenable (inventaires, bilans et autres rapports d'ensemble sur la marche des affaires) pour exposer aux délégués du personnel la situation générale de l'entreprise, les succès remportés, les difficultés surmontées ou attendues.⁹

Une fois la guerre terminée, la concrétisation de ces belles idées n'a pas été aussi simple que prévu. Elles ne s'avèrent pas faire le poids face à l'évolution réelle de la situation et au développement des idées au sein des organisations syndicales¹⁰. Dans certaines entreprises, à savoir celles où les travailleurs étaient très organisés, il existait avant la Seconde Guerre mondiale une « délégation syndicale »¹¹. Les contacts informels mais réguliers entretenus durant la guerre entre les employeurs et les délégués des travailleurs ont déjà été mentionnés. Dans les cercles syndicaux, le maintien et la généralisation de telles situations étaient exigés¹².

⁹ Point IV, A du Projet d'accord.

¹⁰ T DE CLERCQ, *op. cit.*, 20-21; G. VAN ACKER, De deelname van de werknemers aan het beheer van het bedrijf. Juridische benadering, in *Bulletin 4*, Instituut voor Arbeidsrecht, 1973, 47.

¹¹ G. GOGNE, De Syndicale afvaardiging in België, in *Syndicale afvaardiging*, 30.

¹² Selon la Centrale Chrétienne des Métallurgistes de Belgique (Voir *Onze onmiddellijke eisen*, court rapport 23/24 juin 1945) et la FGTB, qui a formulé explicitement cette exigence lors de la deuxième conférence nationale du travail du 30 juin 1946 (voir T. DECLERCQ, *op.cit.*, 22).

Cette revendication n'était cependant pas soutenue par l'ensemble du mouvement syndical. Pour des raisons idéologiques, certaines organisations syndicales ont adopté d'autres positions¹³. En tant que partisane de l'idéologie de la lutte des classes, la FGTB exigea la constitution d'un organe revendicatif et contestataire. La CSC, qui, dans le cadre de la doctrine socio-chrétienne, mettait davantage l'accent sur la collaboration de classe, était plutôt favorable à un organe de coopération¹⁴. Selon la CSC, une délégation d'ouvriers ne pouvait être désignée que dans les entreprises où, en raison de leur petite taille, un conseil d'entreprise ne pouvait être institué¹⁵.

Les deux parties soutenaient que leur revendication était la traduction du principe général inscrit dans le projet d'accord de solidarité sociale¹⁶. Une réconciliation des deux positions s'avérant impossible, deux organes furent finalement créés. Le premier, la délégation syndicale, est le prolongement de l'organisation syndicale dans l'entreprise, et revêt par conséquent un caractère contestataire et revendicatif. L'autre, le conseil d'entreprise, incarne la coopération au sein de l'entreprise entre employeur et travailleurs. Entre-temps, un troisième organe, le Comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail de l'époque, avait déjà été créé en 1946¹⁷. La loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, instituant les conseils d'entreprise, n'a pas supprimé le CSHE mais disposait seulement que les conseils d'entreprise puissent reprendre les tâches confiées aux comités. Dans la pratique, cette disposition est restée lettre morte.

2 Le conseil d'entreprise : entre attentes et déceptions

Lors de la création du conseil d'entreprise, les attentes étaient grandes. On s'attendait à une modification fondamentale des rapports de force au sein de l'entreprise. Dans l'exposé des motifs du projet de loi du 3 décembre 1947 qui allait conduire à la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, cette position fut exprimée à

¹³ Pour en savoir plus sur l'idéologie des différentes organisations syndicales durant cette période, consultez M. STROOBANT, *De economische bevoegdigheden van de ondernemingsraden in België*, dans *Studies en voordrachten II*, V.U.B. 1963, 32-37.

¹⁴ La tentative de parvenir à un syndicat unitaire immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, qui a résulté en la création de la FGTB, et l'attitude réticente de la CSC à cet égard ont sans aucun doute contribué à la volonté des deux organisations à ce moment-là de confirmer leur idéologie dans leurs revendications concrètes et au fait qu'elles soient peu enclines à faire des concessions sur ce point. Voir J. BONDAS, *op.cit.*, 370-382.

¹⁵ *Ère nouvelle*, XIVe congrès CSC, 1945.

¹⁶ Voir l'intervention de Messieurs Harmel et Major à la Chambre des Représentants à l'occasion de l'examen de ce qui deviendrait la loi portant organisation de l'économie. Voir *Annales Chambre*, 15 et 17 juin 1948.

¹⁷ Arrêtés du Régent du 11 février 1946, (*MB* 15 février 1946) et 3 décembre 1946 (*MB* 15 décembre 1946).

plusieurs reprises. On peut notamment y lire : « *Les signataires du présent projet ont le sentiment de réaliser un premier stade de la démocratie économique.* » Ou encore : « *L'assiette juridique de l'entreprise repose toujours sur la notion traditionnelle de propriété ainsi que sur les contrats civils de société, de prêt et de louage de service. La tâche du législateur de demain sera de remplacer ce substratum contractuel par l'idée de l'institution qui permettra de fondre harmonieusement au sein de l'entreprise les forces sociales qui concourent à la réalisation de son objet, sans que l'une de ces forces ne puisse subjuguer l'autre. À cet égard, il est certain que la création des Conseils d'Entreprise constitue une réforme de structure d'une portée essentielle. Elle réalise un pas décisif dans la création d'un droit nouveau de l'entreprise qui permettra la collaboration étroite et féconde des forces du travail et du capital*¹⁸. »

Mais dès la mise en œuvre concrète des idées du projet d'accord conclu pendant la Seconde Guerre mondiale, de très nombreuses difficultés sont apparues. Cela contrastait fortement avec la mise en œuvre concrète des autres points qui étaient inclus dans le projet d'accord, à savoir la mise en œuvre de la sécurité sociale et l'attribution d'un statut juridique aux commissions paritaires. Le premier point a été mis en œuvre dès 1944 à travers la promulgation de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944¹⁹ et les commissions paritaires ont reçu leur statut juridique à travers l'arrêté-loi du 9 juin 1945²⁰. La mise en œuvre du point « une délégation du personnel » s'est déroulée beaucoup moins facilement. Il y eut différentes initiatives législatives exprimant chacune une vision différente du futur conseil d'entreprise²¹. Le principal point de désaccord concernait la question de savoir jusqu'où pouvaient s'étendre les compétences du conseil d'entreprise. D'une part, certains affirmaient que cet organe ne revêtirait une signification réelle que s'il pouvait aussi jouer un rôle significatif sur le plan économique. D'autre part, d'autres déclaraient que la politique de l'entreprise devait entièrement rester sous la responsabilité de l'employeur.²²

¹⁸ Documents parlementaires, Chambre, 1947-1948, n° 50.

¹⁹ MB 30 décembre 1944.

²⁰ MB 5 juillet 1945.

²¹ Proposition de loi portant création de « Comités d'entreprises » (proposition de loi H. GLINEUR), Documents parlementaires, Chambre, 1944-45, n° 143 ; Proposition de loi instituant les conseils d'entreprise et les délégués du personnel (Proposition de loi O. BEHOGNE), Documents parlementaires, Chambre, 1946, n° 94 ; projet de loi instituant les conseils d'entreprise (déposé par le ministre TROCLET), Documents parlementaires, Chambre, 1946, n° 142 ; Projet de loi portant organisation de l'économie (déposé par le gouvernement SPAAK-EYSKENS), Documents parlementaires, Chambre, 1947-1948, n° 50

²² Pour un examen de ces propositions, voir M. STROOBANT, De economische bevoegdheden van de ondernemingsraden in België, in *Studies en voordrachten II*, V.U.B., 1963, 43-48, F. VANGHEENBERGHE, de houding van het parlement ten opzichte van de bevoegdheid van de ondernemingsraden in 1948: Tendensen, in M.

L'exposé des motifs précédemment cité révèle que la deuxième affirmation a été retenue. On y lit : « *Il n'est cependant pas possible, dans un système économique où le personnel n'est pas associé aux « risques » de l'entreprise, de donner à ce personnel un pouvoir de décision en cette matière. Aussi, le Conseil devra-t-il se borner ...à exercer, à cet égard, un pouvoir d'avis et de suggestion, la responsabilité de la gestion technique de l'entreprise devant rester, en principe, l'apanage du chef de l'entreprise.* » Les travailleurs doivent « *être exactement informés des éléments essentiels relatifs à la marche²³ de l'entreprise.* » « *Les rédacteurs du présent projet (ont tenu), dans cette matière particulièrement délicate, à proposer un système susceptible de satisfaire les aspirations des travailleurs, tout en ménageant les légitimes préoccupations du monde patronal. Les travailleurs jouiront d'une information exacte suffisamment détaillée, mais les patrons seront à l'abri d'un régime d'investigation permanente et illimitée exercée par des personnes non spécialisées²⁴.* »

Il ressort de ces textes que le rôle que le conseil d'entreprise pourrait jouer dans les matières financières et économiques relatives à l'entreprise était un point de discussion particulièrement important. En ce qui concerne les compétences du conseil d'entreprise sur le plan social, un consensus fut assez facilement trouvé. Ces compétences ont pu être énumérées de manière assez détaillée dans la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. Pour se donner un peu plus de temps, seuls quelques principes généraux furent énumérés dans la loi concernant les compétences financières et économiques, tout en laissant au Roi le soin de déterminer la nature et l'étendue des informations à fournir et des rapports et documents à communiquer²⁵. La loi disposait toutefois que les arrêtés d'exécution soient pris dans un délai de six mois après la publication de la loi²⁶. Lors de la préparation de cet arrêté royal, de nombreuses difficultés se sont présentées, et les informations sur le coût en formaient le principal point d'achoppement²⁷. En réalité, on ne parvenait pas à établir une réglementation exhaustive et détaillée sur ces questions. Une fois le délai de six mois après la publication de la loi écoulé, il n'y avait toujours pas d'arrêté royal. Pour permettre aux conseils d'entreprise d'exercer toutes leurs compétences dès leur constitution, l'AR du 27 novembre 1950 fut adopté²⁸.

STROOBANT, (red.) *De medezeggenschap van de werknemer in de onderneming*, Brussel-Gent, 1969, 47-49.

²³ Loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *MB* 27 septembre 1948.

²⁴ R. BLANPAIN, *Ondernemingsraden. Dokumentatie*, 7-8.

²⁵ Loi du 20 septembre 1948 Art. 15, b.

²⁶ Loi du 20 septembre 1948 Art. 28.

²⁷ M. STROOBANT, *De economische bevoegdheden van de ondernemingsraden in België*, 51-54.

²⁸ AR du 27 novembre 1950, pris en exécution de la loi du 20 septembre 1948, portant organisation de l'économie, et spécialement de son article 15, b, *MB* 2 décembre 1950.

Cette réglementation fut considérée comme provisoire, bien que cet arrêté ait été pris plus de deux ans après la publication de la loi²⁹. En application de l'art. 28 de la loi, cet arrêté royal aurait dû être publié au plus tard le 27 mars 1949.

Dès le début, certains employeurs ont essayé d'empêcher la création d'un conseil d'entreprise dans leur entreprise ou d'en compliquer le fonctionnement. Deux faits illustrent cela. Dans le texte de loi d'origine, une protection contre le licenciement était uniquement prévue pour les représentants des travailleurs au sein du conseil d'entreprise et non pour les candidats aux élections. Lors des premières élections, organisées fin 1949-début 1950, certains employeurs ont systématiquement licencié les candidats avant que les élections ne commencent. Une intervention urgente du législateur s'avéra nécessaire pour empêcher ce boycott des conseils d'entreprise³⁰.

La loi d'origine ne comportait pas non plus de dispositions précises quant aux modalités de fonctionnement du conseil d'entreprise. L'arrêté d'exécution était tout aussi vague à ce sujet³¹. Dans différents cas, le conseil d'entreprise ne pouvait pas fonctionner normalement parce que l'employeur s'opposait à ce que le conseil d'entreprise rédige un règlement d'ordre intérieur. Pour remédier à cela, le législateur dut également intervenir³².

Cependant, remédier à ces difficultés ne fut pas suffisant pour que les conseils d'entreprise puissent commencer à fonctionner correctement. Les attentes élevées qui avait été placées dans le conseil d'entreprise n'étaient clairement pas satisfaites. Cela fut exprimé dans une plus ou moins grande mesure dans différentes études portant sur le fonctionnement de cet organe³³. Diverses raisons à cela furent avancées, et celles-ci différaient selon qu'elles étaient exprimées par un représentant patronal ou syndical. Il n'était pas exceptionnel que des reproches soient dirigés vers l'autre camp, d'un côté comme de l'autre.

²⁹ AR du 27 novembre 1973, Rapport au Roi.

³⁰ Loi du 18 mars 1950 complétant la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *MB* 31 mars 1950. Cette loi a étendu la protection contre le licenciement aux candidats.

³¹ Arrêté du Régent du 13 juin 1949, *MB* 25/26 juillet 1949.

³² Loi du 15 juin 1953 modifiant la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *MB* 18 juin 1953. Pour en savoir plus sur les interventions du législateur, consultez P HORION, L'évolution du statut des conseils d'entreprise, dans *Album Professor Fernand Van Goethem*, Anvers 1964, 478-483.

³³ Pour un aperçu de ces études, voir P. GEVERS, *conseils d'entreprise. Randverschijnsel in de Belgische industriële democratiseringsbeweging*, KU Leuven, Faculteit der Sociale Wetenschappen, 1973 (gestencild doctoraatsproefschrift), 45-53.

Les deux camps s'accordaient tout de même sur le fait que l'imprécision de certaines règles de droit entravait le bon fonctionnement du conseil d'entreprise. C'est pourquoi le législateur tenta à plusieurs reprises d'y remédier en concluant des conventions supplémentaires. Ces conventions furent prises dans le cadre de l'accord national du 16 juillet 1958, qui fut modifié le 23 mars 1962 et complété le 28 novembre 1962³⁴.

Ces clarifications du texte apportèrent cependant peu de changements fondamentaux. Une étude menée à la demande du Conseil national du travail et qui lui a été remise en 1967 a montré que les conseils d'entreprise avaient un rôle très marginal dans la vie de l'entreprise³⁵. À l'époque, les conseils d'entreprise n'étaient pas complètement mis de côté, mais on considérait que c'était un peu une perte d'énergie que d'y accorder encore beaucoup d'attention. Tout semblait indiquer que les compétences financières et économiques du conseil d'entreprise continueraient à être régies par l'arrêté royal du 27 novembre 1950, qualifié de provisoire.

³⁴Accord national du 16 juillet 1958 relatif au fonctionnement et aux missions des conseils d'entreprise, modifié le 29 mars 1962 et complété le 29 novembre 1962, in R. BLANPAIN, *Codex Droit du travail*, 1971, 279-291.

³⁵ Sociologisch Onderzoeksinstituut, *De werking van de ondernemingsraden*, 2 vol., Leuven, 1967-68 (gestencild trendrapport). Vous trouverez un examen plus approfondi et intéressant de cette étude dans la thèse de doctorat mentionnée plus haut de P. GEVERS.

3 Regain d'attention pour le conseil d'entreprise

Vers 1970, le conseil d'entreprise bénéficia d'un regain d'attention inattendu. L'événement ayant directement amené à repenser le rôle du conseil d'entreprise est la grève qui éclata au début de l'année 1970 dans le bassin houiller du Limbourg. Cet exemple fut suivi par une vague d'autres grèves sauvages. Le contraste avec les années précédentes était frappant. On sortait en effet de la période relativement calme des années 1960-69. C'était la période des accords de programmation sociale, destinés à faire profiter également les travailleurs du progrès économique. Durant cette période, le nombre de conflits avait sensiblement baissé en comparaison avec la période précédant 1960³⁶. Durant la première moitié de 1970, il y eut 61 grèves, dans lesquelles 79 sites et 52 466 grévistes furent impliqués, entraînant un total de 875 379 jours de travail perdus. Sur toute l'année 1969, il y eut 88 grèves, impliquant 116 sites et 24 691 grévistes et 161 999 jours de travail furent perdus³⁷.

On parla d'une crise des relations de travail³⁸. Les organisations syndicales réagirent à la situation en proposant notamment d'instituer une Conférence économique et sociale. Bien que les organisations patronales ne soient pas très favorables à une telle réunion, le gouvernement convoqua tout de même la conférence. Les réunions eurent lieu le 23 février et le 16 mars 1970³⁹.

La démocratisation de la vie économique était un des principaux points à l'ordre du jour de cette conférence. Les organisations des travailleurs formulaient des exigences importantes à cet égard. De leur côté, les employeurs étaient disposés à mieux informer les travailleurs. Un manque d'informations correctes était en effet l'une des causes de certaines actions de protestation des travailleurs. Le conseil d'entreprise était considéré comme le canal de référence pour fournir ces informations aux travailleurs.

Dans les conclusions de la Conférence économique et sociale, on peut lire à ce sujet :

³⁶ Pour un aperçu statistique des grèves en Belgique de 1945 à 1969, voir J. BUNDERVOET, Sociale programmatie en de verhouding basis-leiding in de vakorganisatie, in *Bulletin* 2, Instituut voor Arbeidsrecht, KU Leuven, 1971, 83.

³⁷ F. LAMMERTIJN, Statistisch overzicht van de stakingen 1961-1970, in *Tweede Seminarie A.C.V.-leiding*, 1971, 5. Dans ce même ouvrage, voir le commentaire de différents auteurs sur ce phénomène, 3-102.

³⁸ De tels phénomènes se sont manifestés dans toute l'Europe. On en trouve une analyse dans G. SPITAEELS (red.), *La crise des relations industrielles en Europe : Diversité et unité*, Cahier de Bruges 28, Europa College, Bruges, 1972.

³⁹ M. GEVAERT, *De besluiten van de Sociale en Economische Conferentie*, (licentiaatsverhandeling), Leuven, 1974.

« a) Pour réaliser une consultation plus efficace des travailleurs, des informations seront fournies aux Conseils d'entreprise notamment sur les perspectives générales de l'entreprise et l'évolution de l'emploi. Une association étroite des travailleurs (via le Conseil d'entreprise) à la politique prévisionnelle de l'emploi de l'entreprise implique également que les Conseils soient consultés sur les problèmes de formation, de réadaptation, d'organisation du travail, et éclairés par un rapport périodique du chef d'entreprise ou son délégué.

En cas de fusion, concentration, reprise ou fermeture ou autres modifications de structure importantes négociées par l'entreprise, le conseil d'entreprise en sera informé en temps voulu et avant toute diffusion et consulté effectivement et préalablement notamment en ce qui concerne la répercussion dans les perspectives d'emploi du personnel, l'organisation du travail et la politique de l'emploi en général.

L'examen, par les Conseils, des résultats de l'entreprise, du financement de ses investissements ainsi que des efforts de promotion réalisés grâce aux aides des pouvoirs publics implique des dispositions légales en ce qui concerne l'analyse des bilans, l'instauration d'un plan comptable et un recours adéquat à des réviseurs.

.....

c) Les principes généraux ainsi arrêtés seront explicités soit par une Convention interprofessionnelle, soit par la loi. Le Conseil national du Travail élaborera ladite Convention pour le 1er juillet 1970. La conférence prend acte des intentions du Gouvernement quant au contrôle des aides accordées par les pouvoirs publics en regard du droit d'information du Conseil d'entreprise, quant à la destination des fonds publics, ainsi que la révision du statut et du rôle du réviseur d'entreprise⁴⁰. »

En exécution de ce point, après de longues et difficiles négociations⁴¹, la convention collective de travail n° 4 concernant l'information et la consultation des conseils d'entreprise sur les perspectives générales de l'entreprise et les questions de l'emploi dans celle-ci fut conclue le 4 décembre 1970 au Conseil national du travail⁴².

⁴⁰ Point 4 des conclusions de la Conférence économique et sociale.

⁴¹ CNT, *Rapport du secrétaire sur l'activité du Conseil National du Travail 1970-1971*, Bruxelles, 1972-31 En raison de la difficulté des négociations, il n'a pas été possible de conclure la convention pour la date du 1^{er} juillet 1970 qui avait été fixée.

⁴² Ratifiée par l'AR du 22 janvier 1971, MB 19 février 1971. Au point 7 de l'accord national interprofessionnel du 15 juin 1971, il a été déterminé que des facilités pour la formation syndicale seraient entre autres consenties aux

4 Vers l'arrêté royal du 27 novembre 1973

Il a fallu attendre la Conférence économique et sociale de 1970 pour que la réglementation provisoire développée dans l'arrêté royal du 27 novembre 1950 soit à nouveau évoquée. Dans les conclusions de cette Conférence, il était aussi question de nouvelles compétences dans le domaine économique et social. En exécution de ce principe, des discussions furent menées au Conseil central de l'économie en vue de la conclusion d'une convention. L'intention était de parvenir à un accord unanime et de transmettre cet accord au Conseil national du travail, qui le traduirait en convention collective de travail à valeur contraignante sur le plan juridique⁴³. Après de longues discussions, un projet d'accord fut conclu dans la commission compétente du Conseil central de l'économie⁴⁴. Après consultation de leurs organes d'administration, les organisations patronales amendèrent ce projet d'accord de manière approfondie. Durant la réunion, un représentant des employeurs indiqua que le Conseil avait le choix entre une convention sur la base du texte de la FIB, qui pourrait ensuite être transposée par le Conseil national du travail en une convention collective de travail à valeur contraignante, et un avis divisé au gouvernement. Ce à quoi un représentant des organisations syndicales réagit en disant qu'il était vain de continuer à travailler⁴⁵, si bien qu'il n'a plus été possible d'aboutir à aucun accord. C'est pourquoi il fut décidé de suspendre les discussions et de demander au gouvernement de trancher sur la question⁴⁶.

Ce qui étonne ici, c'est le changement brusque d'attitude du patronat, qui est soudainement devenu beaucoup plus rigide. Le fait qu'à cette époque, les deux

membres représentant les travailleurs aux conseils d'entreprise. Cela a été concrétisé pour le conseil d'entreprise dans la convention collective de travail n° 7 du 30 juin 1971. Ces deux conventions collectives de travail, ainsi que l'accord national modifié du 16 juillet 1958, ont été coordonnées dans la convention collective de travail n° 9 du 9 mars 1972, ratifiée par l'AR du 12 septembre 1972, MB du 25 novembre 1972. Sur le plan du contenu, la convention collective de travail n°9 n'apportait rien de nouveau. Il s'agissait d'une simple coordination de conventions déjà existantes. Sur le plan juridique, par contre, cette convention collective de travail comportait une modification importante, à savoir par rapport à la convention modifiée et complétée de 1958. La question était de savoir si un employeur individuel était lié par cette convention. La convention collective de travail n°9 ratifiée est contraignante pour tous les employeurs du secteur privé dont l'entreprise comporte un conseil d'entreprise. Ils risquent des sanctions pénales lorsqu'ils n'en respectent pas les dispositions.

⁴³ CRISP, *Conseil Central de l'Économie. Un demi-siècle. Le Conseil central de l'économie, le fonctionnement et les activités du conseil central de l'économie 1948-1998* Conseil central de l'économie, 1998, 105.

⁴⁴ CCE, *Projet d'avis relatif aux informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprises*, doc. CCE 1970/441.

⁴⁵ CRISP, *op.cit.*, 107.

⁴⁶ CNT, *Rapport du secrétaire sur l'activité du Conseil, 1 août 1970– 31 juillet 1971*, Bruxelles, 1972, 30-39. Voir aussi G. VAN. ACKER, *De deelname van de werknemers aan het beheer van het bedrijf. Juridische benadering*, in *Bulletin 4*, Instituut voor Arbeidsrecht, 1973, 52.

grandes organisations des travailleurs aient précisé leur vision de la démocratisation de l'économie n'est peut-être pas étranger à cette attitude patronale. Les deux organisations syndicales ont rejeté quasiment au même moment toute forme de cogestion, y voyant une collaboration entre employeurs et travailleurs. À la place, elles proposèrent le contrôle ouvrier. À long terme, l'autogestion ouvrière fut privilégiée⁴⁷.

Les employeurs étaient disposés à donner plus d'informations aux travailleurs pour parvenir à une meilleure collaboration. Les organisations syndicales exigeaient plus d'informations, non pas pour collaborer avec les employeurs, mais pour être mieux armées pour contester la politique patronale. Cette différence fondamentale en matière d'objectif a sans aucun doute contribué à l'impossibilité d'aboutir à un accord entre les deux parties.

Dès lors, ce problème fut renvoyé au gouvernement. L'amélioration des informations financières et économiques à fournir au conseil d'entreprise faisait partie du programme de l'accord du gouvernement de G. Eyskens V, qui dirigea le pays du 20 janvier 1972 au 26 janvier 1973, ainsi que de celui de Leburton, qui siégea au gouvernement du 26 janvier 1973 au 25 avril 1974. La FGTB et la CSC soumièrent au gouvernement Eyskens V un projet de réglementation. Celui-ci fut transmis, avec les remarques formulées par les organisations patronales au sein du Conseil central de l'économie, au Comité national d'expansion économique. Celui-ci désigna un groupe d'experts, qui présenta un projet au Comité national d'expansion économique le 9 avril 1973. Sur la base de ce projet, le ministre des Affaires économiques rédigea un projet d'arrêté royal et demanda l'avis du Conseil d'État à ce sujet. Celui-ci renvoya le projet en pointant l'absence d'avis du Conseil central de l'économie. Le ministre demanda alors au Conseil central de l'économie d'émettre un avis de toute urgence. Le Conseil chargea une commission de préparer cet avis. Celui-ci fut soumis à l'approbation de l'assemblée plénière du Conseil le 11 juillet 1973. Il s'agissait d'un avis divisé. Les organisations des travailleurs approuvèrent le projet, tandis que les représentants de la FEB déplorèrent être mis au pied du mur sans avoir suffisamment de temps pour étudier le texte et l'amender⁴⁸. Finalement, le gouvernement dut

⁴⁷ Cf. Les activités du congrès extraordinaire de la FGTB du 29 au 31 janvier 1971. Voir notamment les travaux préparatoires dans *Conseil d'entreprise*, Bulletin trimestriel FGTB n°10 et 11. On retrouve la vision de la CSC concernant ces problèmes dans *Démocratisation de l'entreprise*, Rapport approuvé par le Comité de la CSC du 19 janvier 1971, Bruxelles 1970. Bien que des similitudes frappantes existent entre les deux visions, des différences non négligeables subsistent sur de nombreux points.

⁴⁸ CRISP, *op.cit.*, 108- 109.

trancher lui-même sur certains points importants. Cela déboucha sur l'arrêté royal du 27 novembre 1973⁴⁹.

5 L'arrêté royal après 1973

Qu'est-il advenu de ce fameux arrêté royal depuis 1973 ? Peu de choses, en réalité. Si l'on se réfère à la banque de données de la législation du ministère de la Justice, l'arrêté royal n'a été modifié que 2 fois. Il a été modifié une première fois par l'arrêté royal du 12 août 1981⁵⁰. Celui-ci a ajouté un point 3° à l'art. 17 et modifié les articles 20 et 24. Les modifications portaient sur les informations obligatoires relatives à l'utilisation et la répercussion dans l'entreprise des mesures fiscales et financières d'encouragement prises par les pouvoirs publics et aux mesures prises par les pouvoirs publics en vue de compenser et de réduire les charges de la sécurité sociale et les charges sociales de l'entreprise. L'arrêté royal a été modifié une deuxième fois par l'arrêté royal du 6 mars 1990⁵¹. Celui-ci a ajouté un point 4° à l'art. 17 et remplacé l'art. 21 relatif aux comptes consolidés.

Deux modifications en 50 ans, c'est très peu en comparaison avec d'autres réglementations du droit du travail datant de la même période, telles que la loi sur le travail de 1971 et la loi relative aux contrats de travail de 1978.

La jurisprudence est elle aussi très limitée. Dans la banque de données juridiques Jura, on trouve seulement 4 décisions judiciaires sur l'arrêté royal de 1973.

La loi a subi plus de modifications, bien que beaucoup d'entre elles portent sur les élections sociales. Il y eut également la modification importante apportée par le tristement célèbre arrêté royal n° 4 du 11 octobre 1978⁵², imposant une procédure impossible à respecter pour la protection des représentants des travailleurs⁵³. À

⁴⁹ Arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprise, *MB*, 28 novembre 1973.

⁵⁰ *MB* 11 septembre 1981.

⁵¹ *MB* 27 mars 1990.

⁵² *MB* 31 octobre 1978.

⁵³ Voir la critique virulente de cette réglementation dans la conclusion de l'avocat-général devenu plus tard Procureur général LENAERTS de l'arrêt de la Cour de Cassation du 1^{er} juin 1981.

travers la loi du 19 mars 1991⁵⁴, à la genèse extrêmement difficile, cette protection fut retirée de la loi de 1948 et incluse dans une loi distincte⁵⁵.

Certaines autres modifications ont par contre étendu la compétence du conseil d'entreprise. Ainsi, l'obligation de transmettre des informations sur les mesures prises en faveur de l'emploi a été introduite, un rapport sur les déplacements domicile-travail doit être remis tous les 3 ans, un rapport d'analyse de la structure de rémunération doit être soumis à discussion tous les 2 ans dans le but d'éviter les inégalités de rémunération entre les travailleurs masculins et féminins ; à partir de 2024, un aperçu des candidats et des représentants des employeurs masculins et féminins doit être donné après les élections sociales ; et, enfin, un projet de plan de formation doit faire l'objet de discussions annuelles au sein du conseil d'entreprise⁵⁶.

La jurisprudence est également très importante concernant l'application et l'interprétation correctes de la loi, bien que cette jurisprudence concerne principalement les élections sociales. La jurisprudence sur la protection des représentants des travailleurs était et est toujours abondante, mais celle-ci porte actuellement bien sûr sur la loi du 19 mars 1991 et non plus sur la loi de 1948.

Dans l'ensemble, l'arrêté royal du 27 novembre 1973 semble susciter peu de problèmes. Aucune modification fondamentale ne s'est avérée nécessaire et la justice n'a été sollicitée que dans des cas exceptionnels. Peut-on en conclure que l'arrêté royal est appliqué partout de manière parfaite ? La réponse n'est pas si évidente. Ce qui est advenu des dispositions sur la confidentialité est préoccupant. Il était clair dès le début qu'il pourrait y avoir une tension entre d'une part le devoir de l'employeur d'informer et d'autre part l'intérêt de l'entreprise à préserver la confidentialité de certains aspects. C'est pourquoi, dès l'arrêté royal de 1950, une réglementation a été prévue pour permettre de transmettre certaines informations plus tard ou sous une autre forme. L'employeur ne pouvant pas prendre la décision seul. Un comité ad hoc a été instauré au sein du Conseil central de l'économie, où le problème pouvait être soumis et où une décision à ce sujet pouvait être prise. Ce comité n'a jamais fonctionné parce que les représentants des employeurs désignés pour y siéger refusèrent de participer aux activités du comité. Les organisations

⁵⁴MB 29 mars 1991.

⁵⁵ Cf. infra pour plus d'informations sur la création de cette loi.

⁵⁶ Voir les points k à o qui ont été ajoutés à l'art. 15 de la loi.

patronales ne voulaient pas y siéger parce que le comité avait une compétence décisionnelle en la matière.

Une réglementation comparable a été incluse dans l'arrêté royal de 1973, mais avec cette grande différence que le comité ad hoc peut uniquement donner un avis. La décision doit être prise par le fonctionnaire compétent pour la surveillance de la réglementation⁵⁷. On ne trouve cependant aucune trace de l'existence ni du fonctionnement de ce comité dans les rapports sur le fonctionnement du Conseil central de l'économie ainsi que dans ceux du service d'inspection compétent. Qu'il ne soit pas fait appel à ce comité pour obtenir la dérogation prévue par la réglementation n'est pas une bonne nouvelle pour l'application correcte de l'arrêté royal.

6 Les difficiles modifications de la réglementation

On notera tout particulièrement à quel point il est difficile de modifier en profondeur la réglementation relative aux conseils d'entreprise. Il est fort probable que les obligations imposées par l'arrêté royal jouent un rôle à cet égard. Plusieurs exemples permettent d'illustrer les difficultés rencontrées.

6.1 La dévaluation du franc et les mesures d'accompagnement

Quand les États-Unis mirent fin aux accords de Bretton Woods en 1971, ce qu'on a appelé le « choc de Nixon », le commerce mondial fut gravement perturbé. La situation empira encore davantage lors de la crise pétrolière de 1973. Cela eut une influence fatale sur l'économie belge et entraîna un chômage élevé, qui fit ensuite grimper la dette publique. Le franc belge était menacé. Le Premier ministre Wilfried Martens jugea une intervention urgente. Il dévalua le franc belge en février 1982 de 8,5 % et y assortit une politique salariale stricte, intervenant notamment dans le système belge d'indexation des salaires. Il apparut plus tard que ces plans avaient été échafaudés en secret à Poupehan, dans la résidence secondaire du chef de cabinet adjoint de l'époque, Fons Verplaetse, qui devint plus tard le chef de cabinet du Premier ministre. Les projets furent évoqués et mis sur pied par le Premier ministre, son chef de cabinet (adjoint), le président de la banque BAC, Hubert Detremmerie, et le président de la CSC, Jef Houthuys. Ce dernier, en tant que

⁵⁷ Voir art. 27-29 de l'arrêté royal. Voir également l'AM du 22 avril 1975 portant instauration d'un Comité ad hoc au sein du Conseil central de l'économie, en exécution de l'article 28, alinéa 3 de l'arrêté royal du 27 novembre 1973 portant réglementation des informations économiques et financières à fournir aux conseils d'entreprise, *MB* 1er août 1975.

président du plus grand syndicat, ne pouvait pas soutenir ouvertement la politique salariale stricte. Il s'engagea à ne pas attaquer ouvertement les mesures à condition que celles-ci comportent aussi quelque chose qui puisse lui permettre de justifier son attitude au sein de la CSC. Il réclamait un élargissement de la démocratisation de la vie économique et considérait qu'une amélioration du fonctionnement des conseils d'entreprise était une étape dans ce sens.

Le Premier ministre y était sensible et donna pour mission au ministre des Affaires économiques, à l'époque Mark Eyskens, d'élaborer une proposition en ce sens. Ce dernier mit sur pied un groupe de travail composé d'experts afin d'étudier le problème et de rédiger une proposition concrète. Le résultat fut inclus dans la loi du 22 janvier 1985⁵⁸. Un collègue électoral distinct pour les cadres fut prévu dans la loi de 1948 pour l'élection des conseils d'entreprise aux élections sociales. Il est très improbable que Jef Houthuys avait cela en tête en demandant un élargissement de la démocratisation de la vie économique et concrètement un meilleur fonctionnement des conseils d'entreprise.

6.2 La protection des représentants des travailleurs

Il a déjà été mentionné plus haut que la réglementation relative à la protection des représentants des travailleurs, qui était initialement incluse dans la loi de 1948, en fut retirée et fut incluse dans une loi distincte. Cette loi a été adoptée avec beaucoup de difficultés.

La réglementation initiale de la loi de 1948 ne comportait pas de procédure distincte pour le licenciement pour faute grave d'un travailleur protégé. Si un travailleur protégé se rendait coupable d'un manquement grave, l'employeur devait mettre fin au contrat de travail dans les 3 jours ouvrables après avoir pris connaissance du manquement. Le travailleur licencié pouvait contester la validité du licenciement devant le tribunal du travail. Si le tribunal rejetait la faute grave, cela signifiait qu'un travailleur protégé avait été licencié de manière abusive. Il avait alors droit à une indemnité de protection spéciale.

Au printemps 1976, un travailleur qui était délégué du personnel au sein du conseil d'entreprise d'une raffinerie de pétrole fut licencié pour faute grave. Une grève se déclencha dans tout le secteur, soutenue par 2 grandes organisations syndicales, avec une seule revendication : obtenir l'annulation du licenciement. La grève

⁵⁸ Voir les articles 67-69 de la Loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales

menaçait de dérégler l'ensemble de la vie économique en un rien de temps. Plusieurs tentatives de conciliation furent nécessaires pour mettre fin au conflit.

Pour faire face aux difficultés économiques de l'époque, le gouvernement reçut en 1978 les pouvoirs spéciaux. Comme des élections sociales étaient prévues en 1979, la loi de pouvoirs spéciaux conférait aussi au gouvernement la possibilité de modifier les lois de 1948 (conseil d'entreprise) et de 1952 (Comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail). Le ministre du Travail voulait à tout prix éviter qu'un événement tel qu'en 1976 ne puisse se reproduire à l'avenir. C'est pourquoi il voulut prévoir une procédure distincte en cas de licenciement pour faute grave dans la réglementation protégeant les travailleurs. Il adopta l'AR n° 4 du 11 octobre 1978⁵⁹ à cet effet.

La procédure de licenciement pour faute grave y était modifiée en profondeur. Dans la pratique, la nouvelle réglementation était cependant impossible à mettre en pratique et suscita de nombreuses questions. Elle essuya également de nombreuses critiques. La citation suivante tirée de la conclusion de l'avocat-général devenu plus tard Procureur général LENAERTS de l'arrêt de la Cour de Cassation du 1er juin 1981 est éloquente : « Cette disposition législative place tant les employeurs que les juges devant des difficultés insurmontables, auxquelles seul le législateur peut apporter une solution satisfaisante. Entre-temps, le pouvoir judiciaire doit cependant juger les litiges qui lui sont soumis et est obligé pour ce faire de chercher des solutions au moins partielles, respectant tant bien que mal les principes de base du droit de licenciement⁶⁰. [traduction libre] »

Plusieurs initiatives parlementaires furent prises pour améliorer la réglementation.⁶¹ Elles s'avérèrent vaines, notamment parce que les positions des organisations d'employeurs et de travailleurs étaient diamétralement opposées⁶². Lors de la concertation interprofessionnelle de la fin 1988, lorsque les organisations syndicales formulèrent des exigences à ce sujet, la concertation faillit échouer, notamment à cause de cela. Le ministre du Travail sauva la concertation en promettant mettre lui-même une proposition sur la table. Après de longues et pénibles négociations⁶³, aucun accord ne fut trouvé entre organisations des employeurs et des travailleurs.

⁵⁹ MB 31 octobre 1978.

⁶⁰ R.W. 1981-82, 744.

⁶¹ Proposition de loi Breyne du 26 mars 1980 *Documents parlementaires*, Chambre, 1979/80 519/1, proposition de loi Sleeckx du 3 mars 1982, *Documents parlementaires*, Chambre, 1981-82, 172/1.

⁶² Voir notamment Conseil national du travail, avis n°691 du 26 mars 1981.

⁶³ Voir notamment Conseil national du travail, avis n° 903 du 20 décembre 1988.

Le gouvernement dut finalement trancher lui-même. Il en résulta l'actuelle loi portant un régime de licenciement particulier du 19 mars 1991⁶⁴.

Il fallut près de 13 ans pour trouver une solution sur cette matière, une solution qui ne satisfaisait réellement aucune partie.

6.3 Le seuil des 100 travailleurs

Comme on le sait, l'art. 14 de la loi portant organisation de l'économie dispose qu'un conseil d'entreprise doit être constitué dans chaque entreprise occupant habituellement en moyenne 50 travailleurs⁶⁵. Traditionnellement, ce nombre était uniquement considéré comme un objectif. Par arrêté royal, le nombre effectif devait être défini lors de chaque élection sociale. La limite avait été fixée à 200 travailleurs lors des premières élections sociales pour le conseil d'entreprise. Ce nombre fut ensuite ramené à 150 travailleurs, puis plus tard à 100 travailleurs⁶⁶. Pour les élections de 2004, le nombre minimal de travailleurs a été de nouveau fixé à 100⁶⁷.

C'était également l'objectif initial pour les élections de 2008. L'objectif était ainsi formulé dans le projet d'arrêté royal qui fut soumis pour avis au Conseil d'État.

Le Conseil d'État estima cependant qu'il n'était pas possible de fixer un tel objectif. Nulle part, écrivit le Conseil d'État dans son avis, la loi portant organisation de l'économie ne prévoit-elle une base juridique suffisante pour déroger par arrêté royal au nombre de 50 travailleurs fixé dans l'art. 14 et pour l'augmenter pour atteindre 100 travailleurs.

De plus, le Conseil d'État fit référence à la directive européenne 2002/14/CE du 11 mars 2002 relative à l'information et à la consultation des travailleurs. Celle-ci dispose qu'un organe via lequel cette information et consultation peut avoir lieu doit être constitué selon le choix des États membres dans chaque établissement d'une entreprise employant au moins 20 travailleurs ou dans chaque entreprise employant au moins 50 travailleurs. Cette directive devait être transposée en droit belge d'ici le 23 mars 2005 au plus tard. La Belgique n'en a rien fait parce que les partenaires

⁶⁴ MB 29 mars 1991.

⁶⁵ Dans le projet d'accord de solidarité sociale, il était prévu qu'une délégation du personnel devrait être constituée dans chaque entreprise comptant au moins 20 travailleurs salariés.

⁶⁶ Le projet d'accord de solidarité sociale prévoyait l'introduction progressive de la loi pour les plus petites entreprises. Un report de maximum deux ans était prévu pour les entreprises de 20 à 100 travailleurs salariés.

⁶⁷ Art. 3 § 1 AR du 15 mai 2003.

sociaux étaient aux antipodes. Une plainte fut d'ailleurs introduite contre la Belgique en raison de cette négligence et notre pays fut condamné par la Cour européenne de Luxembourg⁶⁸. Les dispositions de cette directive et la condamnation de la Belgique par la Cour européenne constituaient pour le Conseil d'État de forts arguments supplémentaires pour déclarer illégal le relèvement du seuil de 50 à 100 travailleurs.

Des négociations eurent lieu pour résoudre le problème. Dans l'intervalle, le Parlement, en vue des élections politiques du 10 juin 2007, était dissout. Désespéré, le ministre compétent soumit un arrêté royal pour signature, où, conformément à l'avis du Conseil d'État, le seuil pour constituer un conseil d'entreprise était fixé à 50 travailleurs. Le Premier ministre demanda cependant au Roi de ne pas signer l'arrêté royal.

De nouvelles négociations entre les partenaires sociaux aboutirent finalement à un compromis. Pour les élections de 2008, le seuil resterait fixé à 100 travailleurs. Les partenaires sociaux convinrent de poursuivre les négociations pour chercher une solution au problème de la représentation du personnel dans les petites entreprises. Pour pouvoir mettre en œuvre l'accord des partenaires sociaux, la loi déterminant le seuil applicable pour l'institution des conseils d'entreprise fut votée au parlement. Celle-ci détermine que les élections sociales de 2008 pour constituer un conseil d'entreprise, par dérogation aux dispositions de la loi de 1948 portant organisation de l'économie, se tiendront dans les entreprises occupant au moins 100 travailleurs. Cette dérogation fut conservée pour les élections sociales de 2012⁶⁹. Pour les élections de 2016, cette dérogation au seuil prévu dans la loi du 20 septembre 1948 fut à nouveau conservée. Le seuil des 100 travailleurs a entre-temps été inclus dans la loi relative aux élections sociales⁷⁰, et est ainsi conservé pour les prochaines élections, ainsi que pour les élections qui se dérouleront en mai 2024.

Le problème de la représentation des travailleurs dans les entreprises comptant moins de 100 travailleurs fut résolu par l'extension significative de la compétence du comité pour la prévention et la protection au travail dans ces entreprises en obligeant

⁶⁸ Cour de Justice 29 mars 2007

⁶⁹ Voir la loi déterminant le seuil applicable pour l'institution des conseils d'entreprise ou le renouvellement de leurs membres à l'occasion des élections sociales de l'année 2008.

⁷⁰ Voir la loi relative aux élections sociales, art. 3.

l'employeur à fournir des informations économiques et financières à ces comités également⁷¹.

La directive a-t-elle ainsi été transposée correctement ?

En Belgique, le seuil pour constituer un comité pour la prévention et la protection au travail se situe actuellement à 50 travailleurs. L'obligation d'information et de consultation des travailleurs imposée par la directive européenne s'applique donc en Belgique aux entreprises comptant au moins 50 travailleurs. Ceci est correct si la Belgique a opté pour la notion d'entreprise. Si, par contre, la Belgique a opté pour la notion d'établissement, le seuil devrait alors se situer à 20 travailleurs. Selon la directive, un établissement est : « une unité d'exploitation définie conformément à la législation et aux pratiques nationales, et située sur le territoire d'un État membre, dans laquelle est exercée de façon non transitoire une activité économique avec des moyens humains et des biens⁷². » Cette définition est proche de celle que les lois de 1948 (conseils d'entreprise) et 1996 (comités de prévention) donnent à la notion d'entreprise : « l'unité technique d'exploitation, définie dans le cadre de la présente loi à partir des critères économiques et sociaux ; en cas de doute, ces derniers prévalent. » Lors de chaque élection sociale, la jurisprudence sur cette notion est abondante. Dans cette jurisprudence, une distinction claire est établie entre l'entité juridique et l'unité technique d'exploitation. Lorsqu'une entité juridique, telle qu'une SA, comporte plusieurs établissements, ce sont alors les établissements qui doivent être considérés comme une unité technique d'exploitation pour la constitution d'un comité pour la prévention et la protection au travail ou d'un conseil d'entreprise. La Belgique semble donc plutôt avoir opté pour la notion d'établissement que pour la notion d'entreprise. Si tel est le cas, la Belgique n'a pas transposé correctement la directive.

De plus, on ne peut ignorer que la Belgique compte de nombreuses entreprises d'au moins 50 travailleurs où il n'existe pas de comité pour la prévention et la protection au travail et où l'obligation d'information et de consultation imposée par la directive européenne n'est donc pas respectée. Quelques données chiffrées sur les élections sociales de 2020 pourront préciser ce point.

⁷¹ Voir la loi du 23 avril 2008 modifiant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail MB du 16 mai 2008.

⁷² Directive 2002/14/CE, art. 2, b

Fin 2019, au moment où il a fallu décider si des élections sociales devaient être organisées en 2020, selon les statistiques collectées par l'ONSS, la Belgique comptait 9 019 entreprises avec au moins 50 travailleurs. Selon les données sur les élections sociales de 2020 que l'on peut trouver sur le site internet du SPF ETCS, la procédure pour l'élection de représentants des travailleurs au comité pour la prévention et la protection au travail a été lancée dans 7 136 entreprises. La procédure n'a donc pas été lancée dans $9\,019 - 7\,136 = 1\,883$ entreprises. Cela signifie que dans 20,9 % des entreprises comptant au moins 50 travailleurs selon l'ONSS, la procédure d'élection n'a pas été lancée. Il est vrai que la définition donnée par la loi de 1996 de la notion d'entreprise n'est pas la même que la définition utilisée par l'ONSS. La notion d'unité technique d'exploitation étant utilisée, comme dit ci-dessus, pour les élections sociales, il est possible qu'une seule et même entreprise, en tant qu'entité juridique comptant plusieurs établissements, ait l'obligation de constituer plus d'un comité pour la prévention et la protection au travail. Le nombre d'unités techniques d'exploitation où un comité doit être constitué devrait donc plutôt être plus élevé que le nombre d'entreprises tel que calculé par les statistiques de l'ONSS. Quoiqu'il en soit, la différence entre les deux chiffres est tout de même étonnamment élevée. Cela représente un peu plus d'1/5 des entreprises.

Mais ce n'est pas tout. Toujours selon les données consultables au SPF ETCS, dans 1 749 entreprises ayant lancé la procédure, aucune élection n'a eu lieu par manque de candidats. Il n'est pas mentionné pourquoi il n'y avait pas de candidats. Il n'est pas un secret que certains employeurs utilisent des moyens de pression pour qu'il n'y ait pas de candidats, par exemple en promettant tel ou tel autre avantage social si aucun candidat ne se présente. Il y avait aussi 336 entreprises où il n'y avait qu'un seul élu. Dans celles-ci aussi, aucun comité pour la prévention et la protection n'a pu être constitué. Pour fonctionner valablement, en effet, il faut au moins deux représentants des travailleurs⁷³. Cela signifie que dans 2 085 des 7 136 entreprises où la procédure pour les élections sociales a été lancée, aucun comité n'a été constitué. Cela représente 29,2 % soit près d'1/3 de ces entreprises. Lorsque l'on se penche sur le nombre d'entreprises comptant au moins 50 travailleurs selon les données de l'ONSS, il s'avère que dans 44 % d'entre elles, aucun comité pour la prévention et la protection au travail n'existe⁷⁴. Cela signifie donc que dans 44 % des entreprises comptant au moins 50 travailleurs, les dispositions de la directive européenne relative à l'information et à la consultation ne sont pas respectées. La

⁷³ Loi sur le bien-être du 4 août 1996, art. 56-2.

⁷⁴ Lorsqu'on effectue le même exercice pour le conseil d'entreprise, il s'avère que dans 34,9 % des entreprises employant au moins 100 travailleurs selon les statistiques de l'ONSS, il n'existe pas de conseil d'entreprise.

directive prévoit en effet explicitement que l'information et la consultation doivent se dérouler à travers les représentants des travailleurs⁷⁵. Dans un pourcentage important des entreprises belges relevant du champ d'application de la directive, cela ne se fait donc pas.

Précisons que dans les entreprises qui ne disposent pas d'un comité pour la prévention et la protection au travail, mais bien d'une délégation syndicale, la délégation syndicale est chargée de l'exécution des tâches du comité. Il est expressément mentionné que cette disposition ne porte pas sur les informations financières et économiques qui doivent être fournies au comité depuis la loi du 23 avril 2008⁷⁶. S'il n'y a pas non plus de délégation syndicale, l'employeur doit impliquer directement les travailleurs dans la politique de bien-être au sein de l'entreprise. Il est précisé que cela se rapporte au traitement des questions relatives au bien-être des travailleurs⁷⁷ et non pas aux informations économiques et financières.

6.4 Publication d'informations en matière de durabilité

Un nouvel exemple viendra peut-être bientôt s'ajouter. Il pourrait s'agir de la directive européenne (UE) 2022/2464 du 14 décembre 2022 en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité. Cette directive dispose que la direction de l'entreprise doit informer les représentants des travailleurs des moyens d'obtenir et de vérifier les informations en matière de durabilité. En plus de les informer, elle doit en discuter avec eux. Cette directive doit être transposée en droit belge d'ici le 6 juillet 2024. Le ministre de l'Économie a saisi le Conseil central de l'économie d'une demande d'avis sur la transposition de cette directive. Le 13 juin 2023, le Conseil central de l'économie a remis un avis divisé⁷⁸. La question est de savoir si cet avis divisé permettra au gouvernement de transposer la directive en droit belge à temps. Il serait tout de même honteux pour la Belgique qu'au moment de sa présidence du Conseil des ministres de l'UE, elle ne parvienne pas à transposer à temps une directive européenne.

⁷⁵ Voir la Directive européenne 2002/14/CE, art. 4.

⁷⁶ Loi sur le bien-être, art. 52.

⁷⁷ Loi sur le bien-être, art. 53.

⁷⁸ Avis du Conseil central de l'économie 2023-1800 du 13 juin 2023.

6.5 Une exception

La règle selon laquelle les modifications fondamentales de la réglementation relative au fonctionnement des conseils d'entreprise sont difficiles à instaurer connaît tout de même une exception. Il en a en effet été autrement pour la loi Renault. Avant cette intervention, il y a eu un large consensus politique pour déclarer que la fermeture d'une entreprise comme cela a été le cas pour l'usine Renault de Vilvorde devait à l'avenir être empêchée. Cela est évidemment lié à la manière dont la fermeture de l'usine a été annoncée et aux réactions sociales et politiques qui ont suivi.

Mais cette loi non plus n'imposait pas vraiment de nouvelles obligations à l'employeur. Les obligations qui découlaient déjà de la convention collective de travail n°9 et dans une moindre mesure de l'arrêté royal de 1973 y ont été davantage formalisées et encadrées d'un schéma (temporel) plus strict. Ce qui était bel et bien nouveau était que des sanctions soient prévues au bénéfice des travailleurs individuels qui seraient licenciés sans que les dispositions de la loi Renault ne soient respectées⁷⁹.

7 Conclusion

On peut difficilement dire que le conseil d'entreprise fut accueilli de manière enthousiaste par tout le monde en Belgique. Une pierre d'achoppement importante était indéniablement la protection des représentants des travailleurs (candidats) dans cet organe. En témoignent l'attitude de certains employeurs à l'égard des travailleurs qui se présentèrent comme candidats aux premières élections sociales, l'arrêté royal n° 4 du 11 octobre 1978 contesté de toutes parts, qui a aussi dû essuyer la critique du monde juridique, ainsi que la loi du 19 mars 1991 à la genèse extrêmement difficile.

Mais les pouvoirs qui seraient accordés à cet organe en matière financière et économique ont eux aussi été et sont toujours très controversés. Preuve en est, il faudra chercher longtemps pour trouver un avis unanime du Conseil central de l'économie sur le sujet. Tout comme il est impossible de trouver quoi que ce soit sur le fonctionnement concret du comité ad hoc qui fut instauré au sein du Conseil central de l'économie afin de pouvoir déroger dans certains cas spécifiques aux

⁷⁹ Voir Chapitre VII de la loi du 13 février 1998, Loi portant des dispositions en faveur de l'emploi, *MB* 19 février 1998.

obligations financières et économiques incombant à l'employeur vis-à-vis du conseil d'entreprise. Certains en concluront peut-être que cela prouve que l'application de cette réglementation ne pose pas de problème. Mais cela n'est-il pas plutôt lié au constat que dans la pratique, chacun est convaincu que faire appel à ce comité conduira de toute façon à un avis divisé et qu'il est dès lors préférable de chercher d'autres voies pour éviter ou résoudre d'éventuels problèmes ?

Que l'on soit en faveur du conseil d'entreprise ou non, il faut s'en accommoder. Espérer la suppression de cet organe ou la restriction de ses compétences dans les matières financières et économiques dans un avenir proche ou lointain est une illusion. Même s'il existait en Belgique une majorité politique pour prendre cette direction, il faudrait alors ignorer les règles européennes. La directive européenne 2002/14/CE du 11 mars 2002 relative à l'information et à la consultation des travailleurs oblige en effet les États membres à prévoir un organe de consultation et d'information des travailleurs dans les entreprises comptant au minimum 50 travailleurs ou dans les établissements d'entreprises employant au moins 20 travailleurs. Et avec le comité d'entreprise européen dans les entreprises ayant une dimension européenne, l'Union européenne s'engage résolument sur la voie de la concertation au niveau de l'entreprise. Ce n'est là que la conséquence du choix qui a été fait en Europe : une économie de marché avec le marché libre comme point de départ mais tempérée par la concertation avec les représentants des travailleurs et des employeurs.

S'il s'agit de la réalité, nous ferions mieux de mettre à profit le conseil d'entreprise plutôt que de s'y opposer inutilement. Chaque entreprise fera un jour où l'autre de son existence face à des problèmes. Il est déjà arrivé qu'une dure confrontation à cette occasion entraîne la fin de l'entreprise. La seule façon de résoudre le problème par une solution réalisable et acceptable pour tout le monde est de passer par une concertation sociale mature et prise au sérieux par toutes les parties. Faire appel aux institutions créées à cet effet en Belgique, comme les commissions paritaires et les conciliateurs sociaux, peut apporter une aide. Débuter la concertation au moment où les problèmes se produisent mènera rarement voire ne mènera jamais à de bons résultats. Les esprits seront probablement trop échauffés pour cela. La concertation doit être entamée au moment où l'entreprise va bien et où aucun problème ne se présente. Ainsi pourra s'installer au sein de l'entreprise un climat où une concertation sociale mature est ancrée dans la politique de l'entreprise. Pourquoi ne pas faire appel au conseil d'entreprise à cet effet ? Ce conseil doit de toute manière être instauré dans l'entreprise. Pourquoi ne pas le mettre à profit ? Les chances de pouvoir

éviter les problèmes ou d'aboutir à une solution satisfaisante en cas de problèmes sont réelles.

Othmar Vanachter