

RECOMMANDATION N° 25

Recommandation adressée aux commissions paritaires en ce qui concerne l'incrimination des infractions aux dispositions conventionnelles rendues obligatoires

27.10.2015

2.490-2

RECOMMANDATION N° 25 ADRESSÉE AUX COMMISSIONS PARITAIRES EN CE QUI CONCERNE L'INCRIMINATION DES INFRACTIONS AUX DISPOSITIONS CONVENTIONNELLES RENDUES OBLIGATOIRES

I. CONTEXTE

La loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social (ci-après CPS) contenait un régime transitoire pour la répression des infractions aux conventions collectives de travail (CCT) rendues obligatoires, qui a pris fin le 1^{er} juillet 2015.

Pendant cette période transitoire, les articles y afférents de la loi sur les CCT (les articles 56, alinéa 1^{er}, 1. et 57) ont continué de s'appliquer, parallèlement aux dispositions pénales du livre 2 du CPS, pour l'incrimination des infractions aux dispositions de CCT rendues obligatoires.

L'exposé des motifs de la loi précitée demandait que les intéressés examinent, pendant cette période transitoire, si le régime définitif prévu par la loi (l'article 189 du CPS ; voir ci-après) est acceptable tant au point de vue juridique que sur le plan pratique.

Le Conseil national du Travail a émis, le 27 octobre 2015, l'avis n° 1.961, qui reprend, dans une première phase, un certain nombre d'éléments de cette appréciation.

Le régime prévu en 2010 est entré en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2015.

L'article 189 du CPS dispose qu'à partir de cette date, une infraction à une disposition d'une CCT rendue obligatoire qui n'est pas déjà sanctionnée par un autre article du CPS est punie d'une sanction de niveau 1 (amende administrative de 10 à 100 euros : à multiplier par six en appliquant les décimes additionnels légaux). En ce qui concerne cette infraction, l'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés. À partir de cette date, les articles y afférents de la loi sur les CCT ont été abrogés.

L'appréciation de ce régime qui est reprise dans l'avis n° 1.961 comporte deux volets.

A. Le régime d'incrimination des infractions aux CCT rendues obligatoires, prévu à l'article 189 du CPS

1. Une sanction de niveau 1 en tant que « limite inférieure »

Dans son avis n° 1.961, le Conseil remarque que l'article 189 du CPS fixe en fait une « limite inférieure » pour la répression des infractions aux CCT rendues obligatoires, à savoir une sanction de niveau 1 (amende administrative de 10 à 100 euros : à multiplier par six en appliquant les décimes additionnels légaux).

En effet, si aucune disposition pénale du livre 2 du CPS ne définit les éléments constitutifs de l'infraction à une disposition d'une CCT rendue obligatoire, cette infraction est quand même passible d'une sanction de niveau 1.

Comme il l'a déjà indiqué dans de précédents avis, le Conseil souligne qu'une disposition dont le non-respect est uniquement punissable d'une amende administrative est une disposition pénale.

Cela signifie que toutes les dispositions conventionnelles rendues obligatoires doivent aussi être respectées par les entreprises étrangères qui détachent des travailleurs en Belgique (sur la base de l'article 5, § 1^{er} de la loi du 5 mars 2002, qui transpose en droit belge la directive 96/71/CE concernant le détachement).

2. Les dispositions pénales spécifiques applicables

Dans son avis n° 1.961, le Conseil remarque qu'en vue de mieux tenir compte du principe de légalité en matière pénale, le livre 2 du CPS contient, selon une division par matière, une définition des éléments constitutifs de toutes les infractions du droit pénal social, en les assortissant d'une sanction de l'un des quatre niveaux retenus en fonction de la gravité de l'infraction.

Si les éléments constitutifs d'une disposition pénale correspondent à une disposition d'une CCT (rendue obligatoire¹), la disposition pénale en question s'applique s'il y a infraction à cette disposition conventionnelle.

Dans un certain nombre des dispositions pénales du livre 2 du CPS, il est fait référence, à côté des éléments constitutifs de l'infraction, à la/une CCT (rendue obligatoire), mais ce n'est pas toujours le cas, et ce n'est pas non plus nécessaire pour pouvoir appliquer la disposition pénale concernée en cas d'infraction à une disposition conventionnelle (rendue obligatoire).

Au cours de la période transitoire écoulée, le Conseil a examiné, en collaboration avec le SPF ETCS, quelles dispositions pénales du livre 2 du CPS peuvent être appliquées en cas d'infraction aux dispositions de ses CCT qui ont été rendues obligatoires.

Le Conseil a également tenu compte, dans ce cadre, des modifications et adaptations apportées au CPS par l'avant-projet de loi sur lequel il a émis l'avis n° 1.873 le 6 novembre 2013. Il a également tenu compte des dispositions pénales qui figurent éventuellement dans une autre législation.

Cet examen est annexé à l'avis n° 1.961, sous la forme d'un tableau.

L'objectif du Conseil est de créer la sécurité juridique, pour les dispositions de ses CCT qui ont été rendues obligatoires, en ce qui concerne la disposition pénale applicable du livre 2 du CPS (s'il y en a une) ou une disposition pénale figurant dans une autre loi.

La situation sera ainsi également clarifiée pour les futures négociations conventionnelles.

¹ Il est à noter que l'article 189 ne s'applique pas aux CCT qui n'ont pas été rendues obligatoires. Toutefois, une disposition conventionnelle qui n'a pas été rendue obligatoire peut être incriminée par une disposition du livre 2 du CPS.

En effet, pour un certain nombre de matières conventionnelles, la clarté est ainsi faite sur les éléments constitutifs de l'infraction ou des infractions qui sont repris dans les dispositions pénales du livre 2 du CPS (ou ailleurs) et sur la sanction qui est prévue pour l'infraction. Le niveau de la peine pour les infractions aux dispositions conventionnelles (rendues obligatoires) ne devrait pas être matière à négociation pour les partenaires sociaux. Les négociations conventionnelles doivent se concentrer sur les droits et obligations des employeurs et des travailleurs et non sur la répression du non-respect de ces droits et obligations.

Cette clarification peut inciter davantage les partenaires sociaux à formuler les dispositions des CCT qu'ils concluent en fonction des dispositions pénales existantes.

S'il devait toutefois s'avérer que ce qui est prévu dans une disposition conventionnelle ne correspond pas aux éléments constitutifs d'une disposition pénale spécifique, c'est une sanction de niveau 1 qui s'appliquera en cas d'infraction à la disposition conventionnelle rendue obligatoire.

B. Les dispositions pénales spécifiques du livre 2 du CPS qui peuvent être appliquées aux infractions à un certain nombre d'obligations

Dans son avis n° 1.961, le Conseil a également porté une appréciation sur la question de savoir si le respect d'un certain nombre d'obligations qui sont reprises ou peuvent être reprises dans des dispositions conventionnelles rendues obligatoires est assuré de manière adéquate par les dispositions pénales existantes (en l'espèce, celles figurant dans le livre 2 du CPS).

Plus précisément, le Conseil a examiné l'incrimination et le niveau de la peine :

- * d'une part, des/pour les obligations de l'employeur qui concernent le paiement de la rémunération, le temps de travail (périodes maximales de travail et périodes minimales de repos, ainsi que durée minimale des congés annuels payés) et les paiements aux Fonds de sécurité d'existence ; et,
- * d'autre part, des/pour les obligations de l'employeur qui concernent la négociation collective (information et consultation) avec les représentants des travailleurs et, le cas échéant, avec les travailleurs, dans la mesure où elle est prévue en application des règles de la cascade, ainsi que des/pour les obligations de confidentialité des représentants des travailleurs.

La première catégorie d'obligations de l'employeur a été examinée prioritairement, parce qu'il s'agit d'obligations qui doivent pouvoir être imposées tant aux entreprises belges qu'aux entreprises étrangères qui détachent des travailleurs en Belgique, afin de créer des conditions de concurrence équitables et de pouvoir lutter contre le dumping social.

Dans son avis n° 1.961, le Conseil parvient à la conclusion que l'incrimination de ces obligations semble adéquate.

Il tire la même conclusion pour les obligations de l'employeur concernant la négociation collective (information et consultation) avec les représentants des travailleurs et, le cas échéant, avec les travailleurs, dans la mesure où elle est prévue en application des règles de la cascade, ainsi que pour les obligations de confidentialité des représentants des travailleurs.

Cependant, il a besoin de plus de temps pour examiner la question de savoir si l'incrimination des autres obligations figurant dans les dispositions de ses CCT qui ont été rendues obligatoires est nécessaire ou adéquate.

Le Conseil émettra encore un avis à ce sujet dans une deuxième phase. Parallèlement, il évaluera si l'entrée en vigueur de l'article 189 du CPS aboutit aussi dans la pratique à une incrimination des dispositions conventionnelles rendues obligatoires là où c'est nécessaire et de manière adéquate.

II. RECOMMANDATION PROPREMENT DITE AUX SECTEURS

Dans son avis n° 1.961, le Conseil s'est penché sur l'incrimination des dispositions de ses CCT qui ont été rendues obligatoires.

L'article 189 du CPS règle toutefois l'incrimination de toutes les dispositions conventionnelles rendues obligatoires, y compris celles des CCT sectorielles.

Une « limite inférieure » pour l'incrimination des infractions (sanction de niveau 1) est introduite pour les dispositions des CCT sectorielles qui ont été rendues obligatoires lorsqu'il n'existe aucune disposition pénale dont les éléments constitutifs correspondent à la disposition conventionnelle sectorielle.

Le Conseil a indiqué ci-dessus qu'il est important de créer la sécurité juridique en ce qui concerne la disposition pénale applicable du livre 2 du CPS (s'il y en a une) ou une disposition pénale figurant dans une autre loi, ce qui est également le cas pour les infractions aux dispositions de CCT sectorielles (qui ont été rendues obligatoires²).

À cet effet, le Conseil a, en collaboration avec le SPF ETCS, établi le tableau qui figure en annexe de l'avis n° 1.961, qui indique quelles dispositions pénales peuvent être appliquées en cas d'infraction aux dispositions de ses CCT qui ont été rendues obligatoires.

Le Conseil est d'avis que ce tableau peut également être utilisé par les secteurs comme point de départ pour examiner quelles dispositions pénales peuvent éventuellement s'appliquer en cas d'infraction aux dispositions de leurs CCT (qui ont été rendues obligatoires).

En effet, la méthodologie qui a été utilisée lors de la rédaction de ce tableau peut également être utilisée pour les dispositions conventionnelles sectorielles. Cette méthode de travail permet également d'assurer une approche uniforme en ce qui concerne les sanctions pénales applicables aux dispositions conventionnelles sectorielles qui sont identiques ou similaires dans les différents secteurs.

A. L'applicabilité des sanctions pénales existantes aux dispositions conventionnelles sectorielles

À la lumière de ce qui précède, le Conseil recommande aux commissions paritaires d'examiner pour leur secteur l'incrimination des dispositions des CCT sectorielles (qui ont été rendues obligatoires), en utilisant pour ce faire la méthodologie qui a été appliquée pour le tableau annexé à l'avis n° 1.961.

Les sanctions pénales du CPS ont été classées par thème et leur applicabilité aux CCT du Conseil rendues obligatoires, que ce dernier a analysée dans le tableau qu'il a établi, permet aux secteurs d'examiner d'une manière cohérente, pour les dispositions des CCT sectorielles relatives à ces thèmes, l'incrimination des dispositions des CCT sectorielles.

² Il est à noter que l'article 189 ne s'applique pas aux CCT qui n'ont pas été rendues obligatoires. Toutefois, une disposition conventionnelle qui n'a pas été rendue obligatoire peut être incriminée par une disposition du livre 2 du CPS.

Pour les matières qui sont réglées exclusivement ou principalement par CCT sectorielle, il peut être indiqué que le secteur procède à son propre examen.

Les commissions paritaires pourront ainsi faire la clarté et créer la sécurité juridique à ce sujet.

B. L'appréciation du caractère adéquat ou nécessaire de l'incrimination des dispositions conventionnelles sectorielles

Dans l'avis n° 1.961, le Conseil a déjà porté une appréciation sur l'incrimination d'un certain nombre d'obligations de l'employeur et du travailleur figurant dans les dispositions de ses CCT.

Le Conseil a l'intention, dans une deuxième phase, de porter une appréciation sur l'incrimination des autres dispositions de ses CCT qui ont été rendues obligatoires et de proposer d'éventuelles adaptations.

Le Conseil souhaite également tenir compte de la situation sur le terrain dans le cadre de cette appréciation et il vérifiera quelles matières reprises dans des CCT (rendues obligatoires) (du Conseil ou des secteurs) donnent lieu à l'établissement de procès-verbaux par les inspecteurs sociaux et pour quelles infractions des sanctions pénales sont imposées.

Il entend achever cette deuxième phase dans un délai de deux ans.

Il peut encore être noté à cet égard que l'appréciation par le Conseil du caractère adéquat ou nécessaire des dispositions pénales existantes, qui est déjà en partie reprise dans l'avis n° 1.961 et fera l'objet d'un examen plus poussé par le Conseil au cours de la deuxième phase, implique également une appréciation concernant la répression des infractions aux dispositions de CCT sectorielles (qui ont été rendues obligatoires), sous réserve d'un examen propre par les secteurs là où c'est nécessaire.

Si, lors de leur examen, les commissions paritaires parviennent à la conclusion que l'incrimination des infractions à certaines dispositions de CCT sectorielles (qui ont été rendues obligatoires) n'est pas nécessaire ou pas adéquate, le Conseil leur demande de l'en informer.

Concrètement, il appartient aux secteurs, en tenant compte des éléments qui figurent déjà dans l'avis n° 1.961 du Conseil, de signaler à ce dernier s'ils jugent que certaines dispositions de CCT sectorielles doivent être sanctionnées pénalement, soit de manière plus sévère ou de manière moins sévère, soit pas du tout.

Le Conseil intégrera les remarques des secteurs dans la future deuxième phase de son appréciation et décidera, notamment sur cette base et en fonction de ses travaux au cours de cette deuxième phase, de conseiller au gouvernement d'apporter un ajout ou une modification aux dispositions du CPS, également pour ce qui concerne ces CCT sectorielles, et ce, en vue de sanctionner ou non le non-respect des CCT et de déterminer la manière de sanctionner.
