



## *conseil national du travail*

---

A V I S N° 1.358

Séance du mardi 5 juin 2001

Transposition de l'article 11 de la directive-CE 89/391 du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail lorsqu'il n'existe ni comité pour la prévention et la protection au travail, ni délégation syndicale qui puisse le remplacer - Possibilité de participation directe des travailleurs au traitement des questions touchant au bien-être

x                    x                    x

1.810-1.

## **A V I S N° 1.358**

---

Objet : Transposition de l'article 11 de la directive-CE 89/391 du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail lorsqu'il n'existe ni comité pour la prévention et la protection au travail, ni délégation syndicale qui puisse le remplacer - Possibilité de participation directe des travailleurs au traitement des questions touchant au bien-être

---

Par une lettre du 17 mai 2001, Madame L. ONKELINX, ministre de l'Emploi, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement des comités pour la prévention et la protection au travail.

En vue d'assurer la complète transposition de l'article 11 susvisé de la directive-CE 89/391, cette modification vise à déterminer la manière dont la participation directe des travailleurs au traitement des questions touchant au bien-être doit être organisée lorsqu'il n'existe dans l'entreprise ni comité pour la prévention et la protection au travail, ni délégation syndicale qui puisse le remplacer.

L'examen de la question a été confié à la Commission des relations collectives du travail.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis l'avis suivant le 5 juin 2001.

x                    x                    x

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

---

### I. INTRODUCTION

#### A. Portée de la demande d'avis

Le Conseil national du Travail rappelle que l'article 11 de la directive-CE 89/391 du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail prévoit la consultation et la participation des travailleurs et/ou de leurs représentants dans le cadre de toutes les questions touchant à la sécurité et à la santé au travail.

Pour les entreprises sans représentation des travailleurs, cet article est exécuté par l'article 53 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ; cet article stipule que, dans les entreprises où il n'existe ni un comité pour la prévention et la protection au travail ni une délégation syndicale, les travailleurs mêmes participent directement au traitement des questions relatives au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et que le Roi fixe les modalités de cette participation.

Il ressort de la demande d'avis que la Commission européenne, conformément à son avis motivé du 9 juillet 1999, considère l'article 53 de la loi sur le bien-être comme insuffisant pour transposer en droit belge l'article 11 de la directive européenne parce que l'arrêté d'exécution fixant les modalités de consultation directe des travailleurs n'a pas encore été établi; la ministre estime par conséquent nécessaire de prévoir d'urgence une procédure fixant la participation directe des travailleurs afin d'éviter une condamnation de l'Etat belge par la Cour de Justice européenne pour non-transposition de la directive.

En ces circonstances, la ministre a saisi le Conseil d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal visant à exécuter l'article 53 de la loi sur le bien-être.

Cette saisine se fonde sur l'article 95 de cette loi, en vertu duquel le Roi prend les mesures visées à l'article 53 après avoir sollicité l'avis du Conseil national du Travail.

B. Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement des comités pour la prévention et la protection au travail

---

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal soumis pour avis définit les modalités d'application de la participation directe des travailleurs au traitement des questions touchant au bien-être, conformément à l'article 53 de la loi sur le bien-être.

Concrètement, une nouvelle section (VI) intitulée "Participation directe" est insérée dans l'arrêté royal du 3 mai 1999. Cette section comporte deux articles : le premier prévoit les modalités de consultation des travailleurs (article 31 bis), le second fixe les modalités de traitement des propositions des travailleurs (article 31 ter).

1. Procédure de consultation (article 31 bis)

En ce qui concerne la consultation, l'employeur doit informer ses travailleurs via un panneau d'affichage (ou tout autre moyen de communication approprié) des questions touchant au bien-être et tenir à leur disposition pendant 15 jours un registre pour y inscrire leurs remarques ou avis. A l'expiration de ce délai, le registre est transmis au service interne pour la prévention et la protection au travail. L'absence de remarques ou d'avis équivaut à un accord sur la décision de l'employeur. Si des remarques ou avis figurent dans le registre, l'employeur doit demander l'avis de son service interne ou externe. Cet avis ainsi que la décision de l'employeur sont ensuite communiqués aux travailleurs. Si l'employeur ne s'est pas conformé aux remarques ou avis, n'y a pas donné suite ou a opéré un choix parmi les avis divergents, il doit en donner les motifs aux travailleurs. Si sa décision va à l'encontre de l'avis du service interne, l'employeur doit, à la demande des travailleurs, requérir l'avis du service externe pour autant qu'il n'ait pas encore été consulté. Si l'employeur ne fait pas appel à un service externe, il doit demander l'avis du fonctionnaire chargé de la surveillance.

## 2. Procédure pour le traitement des propositions (article 31 ter)

En ce qui concerne le traitement des propositions, l'employeur doit tenir le registre à la disposition de ses travailleurs. Avant de prendre éventuellement la décision de ne pas donner une suite favorable aux propositions inscrites dans le registre, l'employeur doit demander l'avis de son service interne ou externe. Il informe ensuite les travailleurs de cet avis et de sa décision. Si l'employeur ne s'est pas conformé aux propositions des travailleurs ou aux avis y relatifs, n'y a pas donné suite ou a opéré un choix parmi les avis divergents, il doit en donner les motifs aux travailleurs. Si la décision va à l'encontre de l'avis du service interne, il doit, à la demande des travailleurs, solliciter l'avis du service externe pour autant qu'il n'ait pas encore été consulté. Si l'employeur ne fait pas appel à un service externe, il doit demander l'avis du fonctionnaire chargé de la surveillance.

## II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil a examiné le projet d'arrêté royal qui lui a été soumis pour avis.

Les membres représentant les organisations d'employeurs et les membres représentant les organisations de travailleurs n'ont pu dégager une position unanime.

Les membres représentant les organisations de travailleurs ont pris connaissance du projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil national du Travail par procédure d'urgence spéciale, et ce suite à la procédure initiée par la Commission européenne auprès de la Cour de Justice européenne pour transposition incomplète de la directive-cadre européenne 89/391.

Jusqu'à présent, toute forme de droits à la consultation ou à la concertation entre employeur et travailleurs sur des matières touchant au bien-être au travail fait défaut dans les entreprises où il n'existe ni comité ni délégation syndicale. Un peu plus d'un tiers des travailleurs du secteur privé sont concernés. En outre, il s'agit en l'occurrence d'une catégorie d'entreprises qui enregistrent un taux en matière d'accidents de travail et de problèmes de sécurité du travail supérieur à la moyenne.

C'est pourquoi les membres représentant les organisations de travailleurs sont d'avis que ledit projet proposant un système de participation individuelle directe est insuffisant par rapport aux préoccupations qui sont les leurs.

D'une manière plus générale, ces membres estiment que l'instauration d'une forme collective de concertation par l'abaissement des seuils pour l'élection d'un comité est préférable pour les plus grandes entreprises au sein de ce groupe ainsi que pour les entreprises à haut risque en matière de sécurité, telles que les entreprises-Seveso. En cette matière, référence peut être faite à la longue expérience positive que l'on connaît en matière d'élections sociales pour les comités de prévention et de protection dans le secteur des minières, des carrières et de l'industrie des briques. La législation prévoit dans ces secteurs l'élection d'un comité à partir de 20 travailleurs. Une telle solution rencontrerait d'une manière optimale les exigences de la directive-cadre de prévoir une participation équilibrée des représentants des travailleurs conformément aux législations et/ou pratiques nationales. En outre, elle serait de nature à ramener les seuils pour l'institution d'une concertation collective, qui en Belgique sont élevés, plus près de la moyenne européenne ; dans la plupart des Etats membres, la législation prévoit de telles formes de concertation à partir de 5, 6, 10 ou 15 travailleurs. L'instauration de formes de concertation collective rencontre mieux les exigences de la directive-cadre, permet de former les représentants des travailleurs et de leur apporter un appui dans l'exercice de leurs missions et garantit dès lors une concertation de meilleure qualité au niveau de l'entreprise.

Un tel régime permettant l'intervention de représentants externes dans certaines questions de sécurité et de santé au travail est de nature à garantir, dans un certain nombre de cas, l'anonymat nécessaire des travailleurs concernés. En outre, cela rejoint l'appréciation positive qui est donnée dans l'accord interprofessionnel du rôle des organes externes de concertation par rapport à la concertation dans les PME.

En ce qui concerne le projet d'arrêté soumis, les membres représentant les organisations de travailleurs formulent les observations suivantes.

Tout d'abord, ils soulignent que la directive européenne demande en son article 11.4 de prendre les dispositions nécessaires pour que les travailleurs ou leurs représentants ne subissent pas de préjudice en raison de leurs activités dans le cadre de la procédure de consultation et de concertation. Un tel prescrit est totalement absent dudit projet d'arrêté. Des dispositions analogues sont cependant prévues à l'article 43 de la loi sur le bien-être pour les conseillers en prévention, ou sont établies d'une manière détaillée dans le cadre de la procédure de consultation individuelle des travailleurs en matière de règlement de travail dans les entreprises sans conseil d'entreprise ou encore dans le cadre de la procédure de consultation pour les "emplois Smet". De l'avis des membres représentant les organisations de travailleurs, une telle disposition est nécessaire pour permettre un dialogue ouvert dans tous les cas.

Ces membres considèrent que dans certaines matières touchant à la sécurité et à la santé au travail, il est opportun de prévoir la possibilité pour les travailleurs de bénéficier d'une aide experte. L'article 26 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif aux missions et au fonctionnement des comités pour la prévention et la protection au travail offre la possibilité aux travailleurs de se faire assister par des experts et des représentants permanents de leur organisation syndicale. Ces membres demandent que par analogie, un tel droit à l'assistance soit également inscrit dans le régime proposé.

Les membres représentant les organisations de travailleurs font en outre observer que dans les entreprises de moins de 20 travailleurs, l'employeur peut remplir lui-même la fonction de conseiller en prévention. Dans ce cas, cela n'a pas de sens que l'employeur se demande à lui-même en tant que service interne de prévention un avis comme prévu actuellement dans le projet d'arrêté. Ils proposent que dans ce cas, il faille toujours demander l'avis du service externe.

De même, dans les cas où l'employeur ne suit pas l'avis de son service interne, il devrait être tenu, selon ces membres, de toujours recueillir l'avis du service externe. La formulation proposée à l'article 3 du projet (article 31 bis, § 3, alinéa 8) "à la demande des travailleurs" introduit un seuil supplémentaire et est en outre imprécise (s'agit-il de tous les travailleurs ou d'un ou plusieurs travailleurs ?) ; elle doit dès lors être supprimée de l'arrêté royal.

Ces membres soulignent également que la réglementation en matière de sécurité (arrêté royal du 27 mars 1998) prévoit l'accord préalable des travailleurs dans un certain nombre de matières : désignation ou écartement d'un conseiller en prévention, durée minimale des prestations du conseiller en prévention, remplacement du conseiller en prévention du service externe à la demande unanime des travailleurs, ainsi que dans une série de dispositions techniques dispersées dans le RGPT. Il convient, selon ces membres, de préciser à l'article 3 du projet d'arrêté royal soumis (article 31 bis, § 4) les suites à donner à l'absence d'accord préalable ou à des demandes unanimes émanant des travailleurs.

Enfin, ces membres relèvent que le texte néerlandais d'un certain nombre de dispositions diffère de la version française. Tel est le cas par exemple pour le premier alinéa de l'article 31 bis, § 3 proposé ("het vraagstuk" - "toutes les questions"). Par ailleurs, il conviendrait logiquement de remplacer à l'article 3 contenant la proposition d'article 31 bis, § 3, alinéa 4, le terme "décision" par "proposition de décision".

Les membres représentant les organisations d'employeurs rappellent que le projet d'arrêté royal a pour objet de transposer l'article 11 de la directive-cadre sur la sécurité et la santé au travail afin de rencontrer les observations de la Commission européenne à l'adresse de la Belgique. Il s'agit plus particulièrement de l'exécution de l'article 53 de la loi sur le bien-être qui stipule que *"les travailleurs mêmes participent directement au traitement des questions relatives au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail dans les entreprises où il n'existe ni un comité ni une délégation syndicale"*.

Ces membres estiment que d'un point de vue formel, l'inscription de ce principe dans un arrêté d'exécution, sans imposer des procédures spécifiques, suffit pour assurer la transposition complète de l'article 11 de la directive-cadre. Le groupement est constitué de petites à très petites entreprises. Dans ces petites entreprises, souvent les structures hiérarchiques n'existent pas et une relation directe s'est installée entre l'employeur et les travailleurs. Cette spécificité constitue en soi une bonne garantie pour une implication maximale des travailleurs. Ces membres plaident donc en faveur d'un modèle souple de concertation sans procédure complexe. Ce modèle doit trouver sa source dans l'échange informel et direct d'information et dans le dialogue quotidien dans les (très) petites entreprises.

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment toutefois que certains éléments sont de nature à encourager le dialogue sur la sécurité et la santé dans les PME. Le registre tel qu'il est proposé dans le projet d'arrêté et dans lequel les travailleurs peuvent inscrire leurs remarques, pourrait être un de ces éléments. Par contre, l'avis des services interne et/ou externe de prévention qui doit être demandé ensuite, comme le prévoit le projet d'arrêté, n'apporte aucune plus-value et constitue en outre une source possible de frictions entre le service interne et le service externe (introduction non souhaitée d'une hiérarchie entre ces deux services).

C'est pourquoi, les membres représentant les organisations d'employeurs proposent que l'employeur informe ses travailleurs des questions touchant au bien-être au travail, conformément à la loi sur le bien-être, les travailleurs pouvant ensuite formuler leurs remarques ou avis dans un "registre". S'il y a des observations formulées par un travailleur, l'employeur prend une décision motivée qu'il communique aux travailleurs. Par contre, lorsqu'il n'y a pas d'observation formulée dans le registre, l'employeur prend sa décision sans autre formalité. Dans quasi tous les cas, les propositions sont en effet établies par des conseillers en prévention - qui ne sont pas l'employeur - d'un service interne et/ou externe. Il n'est dès lors pas nécessaire d'interpeller ceux-ci une nouvelle fois à ce sujet.

L'approche proposée donne un processus décisionnel analogue à celui existant dans les entreprises où il existe un comité ou une délégation syndicale.



Afin d'obtenir des garanties suffisantes dans le cas exceptionnel où un service interne, qui serait l'employeur (entreprises de la catégorie D<sup>1</sup>), établit une nouvelle proposition sans aide du service externe, il peut être envisagé de demander l'avis de ce dernier.

En outre, en vue d'assurer un dialogue permanent et constructif sur des thèmes touchant à la sécurité dans les PME, les membres représentant les organisations d'employeurs proposent de mettre le registre en permanence à la disposition des travailleurs pour y inscrire "des propositions". S'il y a des propositions, l'employeur en discute avec son service interne et/ou externe (service externe si l'employeur est lui-même le conseiller en prévention) dans un délai raisonnable (par exemple au moment de la visite d'entreprise).

Les membres représentant les organisations d'employeurs estiment enfin que leur proposition témoigne d'une attitude constructive et entend renforcer d'une manière réaliste le dialogue sur des questions touchant au bien-être dans les petites entreprises. Ils considèrent en outre que leur proposition qui est plus simple que celle contenue dans le projet d'arrêté allie à la fois le respect des principes à la base du bien-être des travailleurs et le souci d'éviter de nouvelles formalités administratives, tout en répondant au prescrit de la directive européenne.

-----

---

<sup>1</sup> Article 2 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail (moins de 20 travailleurs).