

La procédure « Renault » en Belgique : le paradoxe d'une procédure de concertation *ex ante* déclenchée sur base d'un critère *ex post*

Martin WILLEMS, secrétaire permanent CNE

La procédure dite « Renault » a beaucoup fait parler d'elle depuis son adoption en 1998. L'année précédente, le fabricant automobile décidait de fermer son site de montage de Vilvoorde. Pour les travailleurs du site, le public et les responsables politiques, c'était inattendu. Le constructeur présente sa décision comme irrévocable et non discutable. Suite à cet exemple malheureux, le législateur estime nécessaire de rendre incontournable une concertation approfondie avant toute décision de cette ampleur, et renforce significativement par la loi du 13 février 1998 les règles préexistantes d'information et de consultation en cas de licenciement collectif.

Beaucoup d'employeurs se sont depuis plaints d'une procédure jugée trop laborieuse, notamment en ce qu'elle ne prévoyait pas de durée maximale à la phase d'information et de consultation qui est supposée ne se terminer que lorsque réponse a été donnée à toutes les questions et contre-propositions des représentants du personnel. Dans la pratique, c'est justement parce qu'elle n'est pas limitée dans le temps, que l'esquive n'est donc plus possible une fois le processus entamé, que cette procédure d'information et de consultation préalable est prise au sérieux par tous les employeurs.

Le gouvernement a indiqué dans son accord gouvernemental d'octobre 2014 vouloir «*adapter le cadre réglementaire concernant la fermeture d'entreprises et le licenciement collectif prévu par la loi Renault en vue de procédures plus courtes pour offrir une clarté plus rapide dans l'intérêt des entreprises et travailleurs concernés. Dans le cas d'une restructuration, un conciliateur social peut conclure la première phase.* »

Contrairement à ce projet qui semble aller plutôt dans le sens d'un affadissement de l'obligation de concertation, le ministre de l'emploi Kris Peeters a jugé opportun à l'automne 2016 et suite aux terribles annonces de restructuration (ING, AXA, Caterpillar, etc.) d'inviter patrons et syndicats, au sein du G10, à discuter d'une amélioration de la procédure Renault, sur base de quelques propositions.

Remise en situation

Rappelons que la procédure dite « Renault » doit être mise en œuvre, en Belgique, par les entreprises qui envisagent de réaliser un licenciement collectif.

Elle se base sur deux textes :

- La CCT n° 24 (quinquies) concernant la procédure d'information et de consultation des représentants des travailleurs en matière de licenciements collectifs. Cette convention est la transposition en droit belge de la Directive 75/129/CEE du Conseil du 17 février 1975 concernant

le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs telle que modifiée par la Directive 92/56/CEE du Conseil du 24 juin 1992.

- La loi du 13 février 1998 portant des dispositions en faveur de l'emploi, en ses articles 62 à 70, communément appelée « loi Renault ».

Les deux textes sont complémentaires. La loi du 13 février 1998 renforce significativement l'obligation de concertation préalable qui existait déjà, en

- précisant certaines définitions,
- précisant les obligations de l'employeur quant au contenu de la phase d'information et de consultation, notamment « ... [l'employeur] doit avoir examiné les questions, arguments et contre-propositions visés au 3° et y avoir répondu »,
- prévoyant une sanction dissuasive en cas de non-respect et
- prévoyant une notification claire en fin de concertation, assortie d'une période de recours de 30 jours pour les représentants du personnel.

Sont également à prendre en considération, dans certains de cas de figure plus spécifiques,

- la CCT n° 10 (sexies) relative aux licenciements collectifs. Cette convention prévoit une indemnisation spécifique des travailleurs en cas de licenciement collectif et – détail important – donne une définition du licenciement collectif différente de celle de la CCT n° 24 et de la loi du 13 février 1998, de sorte que la CCT n° 10 peut avoir à s'appliquer, dans les petites entreprises, dès 6 licenciements alors que la CCT n° 24 ne s'appliquera qu'à partir de 10 licenciements.
- La loi du sur les fermetures d'entreprise du 26 juin 2002.

L'objectif de ces textes, outre les indemnités spécifiques prévues par la CCT n° 10 et la loi du 26 juin 2002, est fondamentalement de prévoir, avant que l'employeur passe à la mise en œuvre de son intention de procéder à un licenciement collectif, une phase de concertation entre l'employeur et les représentants du personnel au conseil d'entreprise (ou dans d'autres organes à défaut de conseil d'entreprise).

Ceci afin de permettre aux travailleurs de comprendre, à travers un jeu de questions-réponses, les tenants et aboutissants de la restructuration projetée (notamment les impacts en termes d'organisation du travail et de charge de travail), de pouvoir en décortiquer le fondement et éventuellement remettre celui-ci en cause et émettre des contre-propositions.

La CCT n° 24 donne un objectif précis : « *Les consultations portent sur les possibilités d'éviter ou de réduire le licenciement collectif ainsi que d'en atténuer les conséquences par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant notamment l'aide au reclassement ou à la reconversion des travailleurs licenciés* ».

Elle impose aussi de couvrir différents aspects du projet de restructuration : « *... les motifs du projet de licenciement, les critères envisagés pour le choix des travailleurs à licencier, le nombre et la catégorie des travailleurs à licencier, le nombre et les catégories de travailleurs habituellement employés ainsi que la méthode de calcul envisagée pour toute indemnité éventuelle de licenciement qui ne découle pas de la loi ou d'une convention collective de travail, la période pendant laquelle les licenciements doivent être effectués, ...* ».

Elle rappelle utilement qu'en matière de critères de licenciement, et en application de l'article 12 de la CCT n° 9, « *(I)es critères généraux à suivre en cas de licenciement ou de réembauchage résultant de circonstances d'ordre économique ou technique seront déterminés (compétence de décision) par le conseil d'entreprise sur proposition du chef d'entreprise ou des délégués des travailleurs* ». Cette compétence trouve à s'appliquer pour tout licenciement d'ordre économique ou technique, quel qu'en soit le nombre, et donc a fortiori en cas de licenciement collectif.

Le critère déclencheur de la procédure

La procédure Renault, et donc cette obligation spécifique de concertation, s'applique

- aux entreprises (UTE ou divisions d'entreprise) de plus de 20 travailleurs,
- qui procèdent au licenciement, pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne des travailleurs, d'un nombre de travailleurs, au cours d'une période de 60 jours :
 - o au moins égal à 10 dans les entreprises occupant en moyenne plus de 20 et moins de 100 travailleurs, au cours de l'année civile précédant le licenciement;
 - o représentant au moins 10 % du nombre des travailleurs dans les entreprises occupant en moyenne au moins 100 et moins de 300 travailleurs, au cours de l'année civile précédant le licenciement;
 - o au moins égal à 30 dans les entreprises occupant en moyenne au moins 300 travailleurs, pendant l'année civile précédant le licenciement.

Il y a donc un critère d'importance relative du nombre de licenciements par rapport à la taille de l'entreprise (ou division de l'entreprise).

C'est sur base de ce critère que certains employeurs, appréhendant sans doute d'être enfermés dans une procédure à la durée incertaine, tentent de l'éviter en étalant dans le temps les licenciements projetés, de sorte que le critère de déclenchement ne soit pas rencontré.

Un critère paradoxal

On comprend aisément le paradoxe du critère de déclenchement choisi par le législateur. En effet il s'agit de fixer un critère sur la base duquel sera entamée une procédure de concertation qui n'a de sens qu'**AVANT** les licenciements puisqu'il s'agit de les éviter, d'en réduire le nombre et d'en atténuer les conséquences. Or, le critère choisi, par sa nature, ne peut être vérifié qu'**APRÈS** les licenciements.

En effet, quel sens cela aurait-il de mener des discussions en vue de

- éviter ou réduire les suppressions de poste,
- chercher des alternatives au licenciement,
- déterminer les critères de licenciement, soit fixer les critères permettant de choisir qui sera licencié,
- fixer un planning des licenciements et
- évaluer l'impact des suppressions de poste sur l'organisation du travail et l'adapter en conséquence une fois ces licenciements déjà effectués ?

Pour faire une comparaison, peut-être choquante, ce serait comme une réglementation INAMI qui ne permettrait aux médecins de ne prescrire un médicament très onéreux que si le risque de décès du patient est suffisamment avéré. Et que ce risque n'est considéré comme suffisamment avéré que si le patient est décédé dans les 30 jours de l'examen. Si le médecin administre le traitement et que celui-ci fonctionne, le client ne décède pas et le médecin se retrouve dans l'irrégularité pour avoir prescrit hors du critère. Si le médecin veut toute certitude de prescrire dans les règles, il doit attendre le décès du patient avant de pouvoir administrer le traitement.

Par ailleurs, la loi du 13 février 1998 indique très clairement que pendant toute la phase d'information et de consultation, on en est toujours au stade de **l'intention** de l'employeur de procéder à une restructuration. Ce n'est qu'après la fin de cette phase d'information et de consultation, et que l'employeur a pu prouver qu'il a répondu à toutes les questions et examiné toutes les contre-propositions, qu'il peut confirmer (ou modifier) cette intention et qu'elle devient une décision qu'il peut alors mettre en œuvre, 30 jours après la fin de la phase d'information et de consultation. Si la procédure d'information et de consultation doit se situer au moment de l'intention, alors par définition elle doit se tenir avant les licenciements et il est donc impossible de vérifier le critère déclencheur avant le lancement de la concertation.

Un critère qui favorise l'« évasion sociale »

La procédure dite « Renault » doit donc s'enclencher dès que l'employeur envisage (intention) de licencier pour un motif non inhérent à la personne du travailleur (raison économique ou technique) au moins 10% de ses travailleurs sur une période de 60 jours (avec un minimum de 10 travailleurs pour les entreprises entre 20 et 100 travailleurs) et dès que l'intention est de licencier 30 travailleurs (dans les entreprises comptant plus de 300 travailleurs).

Or une telle intention est très facile à camoufler dès lors qu'on a le temps pour étaler les licenciements projetés. Dans un exemple récent, une entreprise ne se cache pas de vouloir fermer une division de plus de 30 travailleurs, mais indique ouvertement qu'elle ne suivra pas la procédure Renault (ni aucune autre forme de concertation d'ailleurs), parce qu'elle a prévu un planning étalant les licenciements sur 13 mois de sorte à ne jamais dépasser les 10% sur une période de 60 jours. Pourtant, l'intention étant d'arrêter une activité précise, les licenciements cadrent bien dans une intention de restructuration unique et formant bloc. Et on peut se demander d'ailleurs quel sens a, d'un point de vue organisationnel, l'étalement des licenciements pour une activité qui se termine dans son ensemble, si ce n'est justement pour éviter la procédure de concertation.

Dès lors que l'employeur a le temps (et l'argent pour occuper des travailleurs qui ne sont plus vraiment utiles), il peut donc facilement contourner l'obligation de concertation de la « loi Renault ». Et, aussi étonnant que cela puisse paraître, cela se fait couramment. On peut même aller jusqu'à estimer que les employeurs qui peuvent se le permettre, en règle générale, feront tout ce qui est possible pour éviter la concertation prévue par la procédure « Renault », au détriment du droit d'information, de consultation et de négociation collective des travailleurs (Constitution belge, article 23 §1) et au détriment des avantages qu'ils peuvent retirer du statut d'entreprise en restructuration (cellule pour l'emploi, indemnité de reclassement ou allocations de chômage majorées, carte de réduction ONSS restructuration).

Il existe néanmoins trois raisons classiques pour lesquelles les employeurs se plient à entamer la procédure « Renault » :

- Lorsqu'ils ne peuvent pas étaler les licenciements, soit que le nombre de licenciements envisagés soit beaucoup trop important ou que les licenciements doivent nécessairement être groupés dans le temps.
- Lorsqu'ils sont intéressés à bénéficier des dérogations en termes de Régime de Chômage avec Complément d'entreprise (RCC, anciennement prépension) : réduction de l'âge d'accès au RCC, réduction de la durée du préavis, dispense de l'obligation de remplacement.
- Lorsqu'ils veulent faire reconnaître l'existence de raisons économiques et/ou techniques justifiant la levée de la protection de la loi du 19 mars 1991 (Loi portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel), en vue de licencier dans la restructuration des travailleurs protégés.

Tout le monde admettra qu'à travers la directive européenne de 1975, la CCT 24 et la loi du 13 février 1998, ce n'était pas l'intention du législateur de mettre en place une procédure de concertation qui, in fine, ne s'enclencherait que lorsque l'employeur le voudrait bien parce qu'il y trouve son intérêt.

Permettons-nous à ce stade un jugement de valeur tout personnel : les employeurs n'aiment en général pas la concertation (particulièrement lorsqu'elle est de nature à remettre en question le bien-fondé de leurs décisions économiques) et font tout pour l'éviter. Le seul moyen de l'obtenir est de les y contraindre suffisamment.

Des pistes pour améliorer le critère déclencheur

Le critère actuel « ex post » doit sans doute être conservé pour son rôle de contrôle a posteriori et son effet dissuasif. Mais il devrait être complété.

Ainsi on pourrait décider que dès lors que l'employeur manifeste une intention qui pourrait impliquer la suppression d'un nombre suffisant de postes (gardons le critère des 10, 10% et 30), quel que soit l'étalement effectif ou envisagé de ces licenciements, il doit nécessairement mettre en œuvre la concertation prévue en cas de licenciement collectif.

On rétorquera qu'il suffirait à l'employeur de ne pas extérioriser son intention pour à nouveau échapper au processus. Certes, cette précision au critère ne résout pas tout. Mais, étonnamment peut-être, nombreuses sont les situations où l'intention « finale » de l'employeur n'est pas cachée. Par exemple :

- Lorsque l'entreprise fait partie d'un groupe multinational qui annonce, depuis l'étranger, une restructuration d'envergure touchant x% de son effectif à travers le monde, ou bien la fermeture de certaines divisions/implantations.
- Lorsque l'entreprise est cotée en bourse et désire annoncer ses intentions « finales » en vue de bénéficier d'un effet d'annonce auprès des investisseurs.

Il n'est en effet pas rare qu'une entreprise annonce dans la presse économique une réduction drastique de ses effectifs et que la direction belge prétende néanmoins en son Conseil d'Entreprise ne pas être tenue d'enclencher la procédure « Renault », sous prétexte que les effets opérationnels exacts de cette annonce ne seraient pas encore bien définis et que rien ne prouve que l'étalement des suppressions de postes, voire leur nature (par exemple départ volontaire) ne permettra pas d'échapper au critère d'enclenchement.

Une autre évolution possible est d'élargir la période de référence à l'année (au lieu des 60 jours) et de considérer la diminution des effectifs sur un an. Cela a du sens puisque les obligations comptables, notamment le bilan social, ont l'année pour cadence et que les entreprises planifient leurs activités le plus souvent à l'année (budget annuel, rapport d'activité annuel, annonce annuelle aux marchés financiers, etc.).

Il serait logique et opportun de lier également le critère de licenciement collectif aux prévisions en matière d'emploi que l'employeur doit communiquer annuellement (et revoir trimestriellement) à son Conseil d'Entreprise, en application de la CCT nationale n° 9 et de l'AR du 17 novembre 1973. Le critère pourrait ainsi devenir le suivant : l'employeur serait tenu de mettre en œuvre la concertation préalable à licenciement collectif dès lors que ses prévisions annuelles d'emploi (revues tous les trimestres) laissent apparaître une possible diminution de 10% de l'effectif sur l'année. Cela devra naturellement être assorti d'une sanction suffisamment dissuasive dès lors que les prévisions communiquées au Conseil d'Entreprise se révéleraient a posteriori surestimées.

Conclusion

Espérons avoir suffisamment démontré l'ambiguïté du critère de démarrage de la concertation préalable au licenciement collectif prévue par la CCT 24 et la loi « Renault » et les contournements qu'il engendre. Donc qu'il mérite d'être repensé. Même si ce n'est pas évident d'imaginer un critère objectif avant que les faits se produisent – d'autant plus qu'on cherche justement à éviter qu'ils se produisent –, il n'est pas impossible d'améliorer la législation actuelle. L'occasion s'en présente puisque le ministre Peeters a annoncé à l'automne 2016, suite aux importantes restructurations annoncées, vouloir renforcer la loi Renault.