

R A P P O R T N° 93

OIT - Rapport présenté en complément des rapports présentés conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par le gouvernement de Belgique, sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions des conventions ratifiées - Cycle de rapportage 2015

5 octobre 2015

2.769-1

RAPPORT

Présenté en complément des rapports présentés conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par le gouvernement de Belgique, sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions des

CONVENTIONS RATIFIEES - CYCLE DE RAPPORTAGE 2015

x x x

RAPPORT ETABLI PAR LE CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Le Conseil a souhaité, à la demande du Bureau exécutif, se pencher d'initiative sur l'ensemble des rapports présentés dans le cadre de l'exercice de rapportage 2015, conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par le gouvernement de Belgique, sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions des conventions ratifiées.

Ce rapport d'initiative est également présenté en application de la Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales de travail.

La Commission Organisation internationale du Travail a été chargée d'examiner cette question.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a approuvé le 2015, le rapport suivant, établi afin de compléter les rapports soumis par le gouvernement de la Belgique au BIT, et sans préjudice des positions respectives que chaque organisation pourrait par ailleurs formuler dans le cadre de rapports individuels sur d'autres éléments des Conventions examinées, en application de l'article 22 de la Constitution OIT.

A. INTRODUCTION

Le Conseil a souhaité, à la demande du Bureau exécutif, se pencher d'initiative sur l'ensemble des rapports présentés dans le cadre de l'exercice de rapportage 2015, conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par le gouvernement de Belgique, sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions des conventions ratifiées.

Le Conseil rappelle à cet égard que les normes internationales du travail sont accompagnées d'un système de contrôle régulier qui permet de suivre l'application des Conventions que les Etats ont ratifiées.

Ainsi, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) examine régulièrement comment les conventions sont appliquées, demande des précisions aux Etats au travers de demandes directes et formule des observations lorsqu'elle l'estime opportun.

C'est dans ce cadre, que conformément à l'article 22 de la Constitution de l'OIT, le gouvernement de la Belgique présente des rapports sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré.

Le Conseil indique en outre qu'à l'occasion de ces cycles de reportages annuels, les gouvernements doivent, en application de l'article 23 de la Constitution, communiquer une copie de leurs rapports aux organisations d'employeurs et de travailleurs qui peuvent formuler des commentaires sur la teneur de ces rapports, ainsi que sur la manière dont les diverses obligations découlant des conventions de l'OIT sont remplies. Ces organisations peuvent envoyer leurs commentaires sur l'application des conventions au gouvernement de Belgique, soit directement au BIT.

Ce rapport d'initiative est également présenté en application de la Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales de travail (article 5), en vertu de laquelle des consultations sont notamment requises sur toutes les questions liées aux rapports sur les conventions ratifiées.

B. PORTEE DU RAPPORT

1. Considérations générales

Le Conseil rappelle tout d'abord l'implication étroite et constante des partenaires sociaux belges dans l'ensemble des processus mis en place au sein de l'OIT. Il souligne en outre que cette implication constitue une plus-value certaine par rapport aux contributions autonomes des Etats, en raison du rôle non négligeable qu'ils jouent dans la construction et la mise en œuvre des politiques sociales en Belgique. Il estime dès lors qu'il est essentiel de cultiver cette implication, et même de la renforcer à l'avenir.

C'est dans cet esprit que le Conseil a initié en 2013 une consultation plus efficace, plus transparente et mieux concertée entre le gouvernement et les partenaires sociaux belges dans le cadre du processus de rapportage des conventions ratifiées, sans pour autant que cette initiative ne se substitue à la procédure de rapportage prévue par l'article 22 de la Constitution de l'OIT.

Il rappelle ainsi qu'en vertu de l'article 5 de la Convention n° 144 de l'OIT sur les consultations tripartites, que la Belgique a ratifiée en 1982, des consultations sont notamment requises sur toutes les questions liées aux conventions ratifiées.

Dès lors afin de répondre à ce prescrit, une concertation approfondie avec les services de l'administration a été mise en place à la demande des partenaires sociaux afin de dessiner un cadre de travail qui tiendrait compte des dynamiques propres de chacun et des contraintes liées à un tel exercice.

Au terme de cette concertation tripartite, une procédure de consultation tripartite plus efficace, plus transparente et réalisée en amont de la remise des rapports du gouvernement belge au BIT a, depuis 2013, été développée afin d'impliquer plus activement encore les partenaires sociaux belges dans le processus de rapportage.

Sur la base de cette expérience reposant sur les exercices 2013-2014 et le présent exercice et, nonobstant les efforts consentis pour entamer le processus, le Conseil souhaite mettre en évidence les difficultés rencontrées en pratique qui limitent l'ambition que l'on pourrait placer dans un tel exercice.

Le Conseil souligne en effet qu'un certain nombre de freins font obstacle à un fonctionnement optimal du système de contrôle régulier permettant à la CEACR de suivre l'application des Conventions que les Etats ont ratifiées, et plus largement, rendent difficile la mise en œuvre du tripartisme et du dialogue social.

- a. Le processus de récolte des informations pertinentes est complexe pour la Belgique. La configuration institutionnelle de la Belgique a notamment pour conséquence l'implication d'une multiplicité d'acteurs à différents niveaux dans l'exercice de rapportage. La contribution finale du gouvernement belge dépend dès lors en grande partie de la volonté et de la capacité de réponse de ces intervenants. La complexité du travail de collationnement des diverses contributions, manquant parfois de cohérence entre elles, génère des difficultés pour finaliser les rapports dans les temps au niveau du gouvernement et pour permettre aux partenaires sociaux belges de s'appropriier ces rapports dans le cadre de leurs contributions.
- b. Les questions posées par la CEACR sont pointues et complexes et nécessitent une expertise dont peu de collaborateurs disposent, ce qui implique un travail de recherche des données important. Par ailleurs, les mesures budgétaires ont pour leur part entraîné une diminution des effectifs actifs sur les dossiers liés aux différentes obligations de rapportage dont le gouvernement doit s'acquitter.

Le Conseil fait siennes les difficultés auxquelles est confrontée l'administration et, par voie de conséquence, les partenaires sociaux belges qui sont consultés en dernière ligne.

Il tient ici à faire part de son inquiétude quant à l'avenir de ce processus de rapportage. Alors même que l'implication de la Belgique dans les différents processus de l'OIT reste une réalité indéniable, le Conseil estime cependant que les difficultés susmentionnées risquent d'influencer négativement la qualité des rapports réalisés. Si les acteurs belges sont confrontés à des difficultés telles qu'elles mettent à mal le dynamisme de la Belgique dans l'implication à ces processus, il s'interroge sur les moyens dont disposent d'autres pays moins bien lotis pour fournir de tels efforts de rapportage.

Le conseil se demande si une réflexion sur les cycles de rapportage et sur ses formes ne doit pas être réalisée par le BIT, sans que soit mis en péril le rapportage, outils indispensables au suivi des instruments de l'OIT.

Face à ces constats, le Conseil constate avec intérêt qu'une discussion est menée au sein du Conseil d'administration du BIT afin qu'un processus plus efficace puisse voir le jour.

Il rappelle que depuis dix ans, plusieurs étapes de rationalisation du rapportage ont déjà été franchies. Ainsi, en 2007, le Conseil d'Administration du BIT a approuvé un plan d'action pour accroître l'efficacité du système normatif de l'OIT¹. Ce plan d'action prévoyait la rationalisation de l'envoi et du traitement des informations et des rapports. Depuis lors, ont été menées à bien la clarification de certains formulaires de rapport soumis au titre de l'article 22, ainsi que la mise en place d'un nouveau cycle de présentation des rapports sur les conventions ratifiées.

Le Conseil pense néanmoins qu'une rationalisation des différents rapportages pourrait être opérée au niveau belge. Ainsi, différents exercices de rapportage sont réalisés au niveau national afin d'évaluer la mise en œuvre des instruments de politiques purement internes. Il estime que ces rapports pourraient être exploités de manière plus optimale s'ils étaient pris en compte directement par la CEACR.

En outre, dans les matières pour lesquelles l'Union européenne est compétente, les rapports d'évaluation de mise en œuvre émis au niveau national, ou ceux établis au niveau européen pour ce qui concerne les instruments développés à ce niveau pourraient, s'ils étaient pris en compte en amont, alléger la charge administrative de rapportage des Etats membres de l'UE à l'OIT.

Le Conseil note enfin que cette prise en compte des différents rapports existants au niveau national aurait le mérite d'offrir de nombreux avantages à toutes les parties impliquées dans le processus :

- Ce nouveau mode de fonctionnement constituerait un gage de garantie d'une plus grande cohérence et complémentarité entre les différents rapports émis au niveau mondial.
- Il permettrait d'une part de redynamiser le processus et d'autre part de le rationaliser, puisqu'il contribuerait ainsi au désengorgement des gouvernements nationaux et du BIT par l'envoi d'un matériel - aussi bien le questionnaire que les réponses - préalablement traité.
- Il contribuerait à un fonctionnement plus efficace et plus harmonieux des mécanismes de contrôles et à une meilleure implication tripartite.

¹ Document GB.300/LILS/6

A cet égard, le Conseil souligne que, bien qu'il soit conscient des limites de l'exercice liées aux nombreuses obligations de reportages auxquelles le gouvernement doit répondre, l'implication précoce des partenaires sociaux dans la procédure de consultation en vue du reportage des conventions ratifiées offre l'avantage de ne pas alourdir l'ensemble du reportage au niveau national, et d'apporter un soutien au gouvernement en termes de contenu des rapports, dans le but de parvenir idéalement, lorsque cela est possible, à une synergie des positions. Cette implication précoce devrait en outre permettre de ne pas retarder la date de dépôt de ce rapport au BIT.

2. Contenu des rapports

Le Conseil a pris connaissance des rapports sur les conventions ratifiées que le gouvernement lui a soumis pour information.

Il souhaite préciser d'emblée que le présent rapport n'a pas pour objet de se prononcer de manière circonstanciée sur les observations du gouvernement.

Toutefois, et sans préjudice des positions respectives que chaque organisation pourrait par ailleurs formuler dans le cadre de rapports individuels sur d'autres éléments des Conventions examinées, en application de l'article 22 de la Constitution OIT, le Conseil tient à formuler deux remarques concernant ces rapports.

3. Rapport sur la Convention n°155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981

Le Conseil relève que le rapport du gouvernement belge fait l'évaluation de la législation de la Stratégie nationale en matière de bien-être au travail 2008-2012 mais ne s'attarde pas sur l'évolution de cette législation.

A cet égard, il souhaite indiquer que le Conseil national du Travail a émis un avis n° 1918 le 25 novembre 2014 concernant le projet de Stratégie nationale sur le bien-être au travail 2014-2020.

Il souligne cependant qu'à sa connaissance cette politique n'est encore qu'à l'état de projet et que l'avis du Conseil n'a pas encore été mis en œuvre.

4. Rapport sur la Convention n°81 sur l'inspection du travail, 1947

En lien avec cette Convention, le Conseil souhaite faire mention de ses activités en matière de lutte contre la fraude sociale et fiscale. Il indique ainsi qu'il remplit notamment le rôle de plateforme d'information en vue d'assurer un suivi structurel des différentes initiatives prises en matière de fraude fiscale et sociale au niveau sectoriel. Au sein de cette plateforme, des échanges d'informations sont mis en place avec les différents services d'inspection compétents.
