

R A P P O R T N° 111

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 2018

24 juillet 2018

2.985

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 2018

x x x

RAPPORT ÉTABLI 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 demandés dans le cadre de l'exercice de rapportage 2018, conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail.

Il a dans ce cadre pris connaissance des rapports présentés par le gouvernement de la Belgique, sur les mesures prises par la Belgique pour faire porter effet aux dispositions des conventions ratifiées.

La Commission Organisation Internationale du Travail a été chargée de cette question.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a approuvé le 24 juillet 2018, le rapport suivant, 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 des rapports établis séparément sur d'autres éléments des Conventions examinées, en application de l'article 22 de la Constitution de l'OIT.

A. INTRODUCTION

Le Conseil a souhaité, à la demande du Bureau exécutif, se pencher d'initiative sur l'ensemble des rapports demandés dans le cadre de l'exercice de rapportage 2018, conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

Le Conseil rappelle en effet que les normes internationales du travail sont accompagnées d'un système de contrôle régulier qui permet à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) de suivre comment sont appliquées les conventions qui ont été ratifiées par les Etats, de demander des précisions aux Etats par le biais de demandes directes et de formuler des observations lorsqu'elle l'estime opportun.

C'est pour répondre à ces demandes et observations que le gouvernement de la Belgique a établi plusieurs rapports relevant les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré.

En application de l'article 23 de la Constitution de l'OIT et en application de la rationalisation des processus de rapportage opérée au niveau national, ceux-ci ont été transmis précocement au Conseil par monsieur J. VANTHUYNE, Président du Comité de direction du SPF Emploi a.i., par lettres du 5 juin et du 19 juin 2018 afin que les partenaires sociaux jouissent d'un espace de concertation bipartite et tripartite plus important pour formuler des commentaires et ajouts sur la teneur de ces rapports et en particulier sur les activités menées spécifiquement par les partenaires sociaux belges, ainsi que sur la manière dont les diverses obligations découlant des conventions de l'OIT sont remplies.

Ce rapport d'initiative est également présenté en application de la Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales de travail, 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 la participation étroite et constante des partenaires sociaux belges dans l'ensemble des processus mis en place au sein de l'OIT. Cette implication constitue une réelle plus-value par rapport aux contributions autonomes de la Belgique, en raison de l'éclairage nuancé qu'ils apportent de par leur expertise et leur sensibilité spécifique tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre des politiques sociales en Belgique.

Cultiver cette implication, et la renforcer reste un leitmotiv du Conseil. A cette fin, depuis plusieurs années, les partenaires sociaux belges et les services de l'administration ont travaillé ensemble à la mise en place de procédures de consultation tripartites plus transparentes, dynamisées, rationalisées et plus attentives aux possibilités et contraintes de chacun liées à l'exercice. Ces procédures de consultation débutent largement en amont de la remise des rapports du gouvernement afin de garantir des contributions de qualité tant dans leur teneur qu'en terme de respect des délais imposés par le BIT.

Cette année, cette rationalisation du processus national de rapportage a permis aux partenaires sociaux belges d'être consultés largement avant le terme du délai de remise des rapports au niveau de l'OIT, ce qui leur a donné un espace de concertation très large et a permis des échanges constructifs avec les services de l'administration. A cet égard, les partenaires sociaux tiennent particulièrement à remercier les services de l'administration qui ont mis tout en œuvre pour parvenir à ce résultat.

Cependant, malgré les efforts fournis cette année encore par les services de l'administration pour fluidifier le processus de consultation et le faire gagner en qualité, le Conseil constate que plusieurs obstacles ont à nouveau entravé le bon déroulement de l'exercice de rapportage.

Premièrement, le nombre de Conventions faisant l'objet d'un rapportage a explosé ces deux dernières années et les questions posées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations croissent sans cesse tant en nombre qu'en technicité. Le degré de précision des questions posées par la Commission exige un travail de recherche de données important que ne peuvent toujours assumer les services de l'administration par manque d'effectifs actifs sur les dossiers.

A cela s'ajoutent des difficultés nationales liées au paysage institutionnel complexe, et à la fragmentation des compétences entre tous les acteurs concernés par une même thématique.

La contribution finale du gouvernement belge est à ce titre tributaire de la bonne volonté et de la capacité de réponse de ces intervenants, laissant se dessiner au fil des années une situation de plus en plus préoccupante: complexité du travail de rassemblement des contributions, manque de cohérence entre elles, voire absence totale de contribution.

Le Conseil constate avec inquiétude que malgré ses appels répétés afin qu'une solution soit trouvée pour garantir la survie de ce processus de rapportage, la situation continue à se dégrader et place la Belgique et probablement les autres pays membres face à un risque réel de perte de qualité des rapportages réalisés.

Outre ces entraves dénoncées de façon récurrente lors des exercices de rapportage précédents, les services de l'administration ont dû également faire face à une grande confusion dans l'information adressée aux Pays membres sur les Conventions soumises cette année au rapportage en raison de la réforme des processus de rapportage entamée par le BIT.

Ainsi, après avoir été retirée de la consultation pendant plusieurs mois, ce n'est qu'au mois d'avril qu'une liste adaptée et définitive des conventions, ainsi que des demandes directes et observations s'y rapportant, a pu être mise à disposition des pays membres.

Loin de contribuer à une simplification de l'exercice de rapportage, cette désorganisation des procédés habituellement établis à si brève échéance du terme de l'exercice de rapportage, a mis les services de l'administration en grande difficulté, ceux-ci optant finalement pour inviter les Communautés et Régions compétentes à réaliser un rapportage sur la base d'une liste provisoire publiée en janvier 2018.

Cette situation a eu pour effet que plusieurs rapports belges sont, cette année, émis d'initiative, les conventions sur la base desquelles ceux-ci sont établis ne faisant plus l'objet de rapportage selon la liste définitive publiée sur le site internet du BIT.

C'est pour cette raison que le Conseil réitère sa demande formulée de longue date que la CEACR réfléchisse activement comment alléger la charge administrative des Etats et comment rationaliser l'exercice et renvoie à cet égard à ses différents rapports antérieurs (rapports n° 89, 93, 96, 105,....).

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 les remarques suivantes.

Le Conseil prend acte des premiers rapports concernant les conventions suivantes:

- la Convention n°167 sur la sécurité et la santé dans la construction ;
- la Convention n°175 concernant le travail à temps partiel.

Le Conseil indique sur ce point que les politiques liées à la mise en œuvre de ces conventions récemment ratifiées ne donnent pas matière à des commentaires spécifiques.

Il indique ensuite que les autres rapports sur les conventions ratifiées qui lui ont été présentés ont trait aux conventions suivantes :

- la Convention n° 1 sur la durée du travail (industrie) ;
- la Convention n° 14 sur le repos hebdomadaire (industrie) ;
- la Convention n° 81 sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ;
- la Convention n° 82 sur la politique sociale (territoires non métropolitains) ;
- la Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération ;
- la Convention n° 107 relative aux populations autochtones et tribales ;
- la Convention n° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession ;

- la Convention n° 129 sur l'inspection du travail (agriculture) ;
- la Convention n° 132 sur les congés payés ;
- la Convention n° 140 sur le congé-éducation payé ;
- la Convention n° 149 sur le personnel infirmier ;
- la Convention n° 171 concernant le travail de nuit ;
- la Convention n° 177 sur le travail à domicile ;
- la Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques.

Parmi ces rapports, quatre d'entre eux ont été établis d'initiative par le gouvernement, compte tenu de l'adaptation de la liste des conventions par le BIT après que les services de l'administration ont demandé les informations aux entités fédérées compétentes. Il s'agit en l'occurrence des rapports sur les Conventions n° 1, n° 14, 132 et 171.

Parmi l'ensemble de ces conventions, le Conseil souhaiterait apporter un éclairage particulier sur les conventions suivantes :

Concernant 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.

Depuis de nombreuses années a été mise en place, au sein du Conseil national du Travail et du Conseil central de l'Économie, une plateforme informative sur la fraude sociale et fiscale, à laquelle sont invités périodiquement des représentants des cellules stratégiques, services publics fédéraux et parastataux compétents, afin de tenir les partenaires sociaux au courant des dernières évolutions en matière de lutte contre la fraude sociale et fiscale.

A côté de cette enceinte, les partenaires sociaux siégeaient également jusqu'il y a peu dans une autre assemblée au sein du SIRS (Service d'Information et de Recherche Sociale), l'Assemblée générale des partenaires, laquelle disposait notamment d'une compétence consultative.

Toutefois, dans le cadre d'une récente réforme de grande ampleur de ce service d'inspection afin d'en faire un organe stratégique dans la lutte contre la fraude sociale et fiscale, cette assemblée générale des partenaires a été supprimée, les partenaires sociaux perdant de ce fait leur compétence consultative en la matière.

La possibilité de contribuer à l'établissement des plans d'action et de rendre des avis en la matière n'étant dès lors plus suffisamment garantie, le Conseil a émis un avis en juin 2018 (avis n° 2.089) dans lequel les partenaires sociaux demandent à rester étroitement associés aux travaux du SIRS, et que cette implication soit coulée dans un cadre légal afin de garantir une implication et un suivi faitiers des partenaires sociaux dans la lutte contre la fraude sociale et fiscale.

Concernant la Convention n° 107 relative aux populations autochtones et tribales, 1957

Dans le cadre la demande directe de la CEACR concernant la Convention n°107, ratifiée par la Belgique en 1958 par esprit de solidarité internationale, le gouvernement a consulté les partenaires sociaux sur la possibilité de ratifier la convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989.

Il ressort des informations fournies par les services de l'administration de l'Emploi qu'à l'époque de la conclusion de la convention n° 169, les champs d'application de la convention 107 et de la convention n°169 étaient pratiquement semblables. Cependant, depuis lors, le BIT a adopté une position visant à élargir la portée du champ d'application de la convention n° 169 aux populations tziganes si celles-ci reconnaissent leur appartenance tribale.

Sur la base de ces informations et compte tenu de la consultation d'autres acteurs saisis de cette demande, les partenaires sociaux prennent acte du fait que la Belgique ne semble pas en mesure de ratifier cette convention. Une telle ratification nécessiterait en effet des adaptations réglementaires très importantes en raison des obligations nouvelles liées à la protection de ces populations.

Concernant la Convention n° 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, 1958

Dans le cadre de la demande directe de la CEACR concernant l'application de l'article 3 de la Convention n° 111, le Conseil a été consulté sur les activités de promotion de la non-discrimination et de l'égalité, y compris en ce qui concerne la possibilité de modifier la convention collective de travail n° 95 afin d'intégrer parmi les motifs de discrimination la religion et l'origine sociale, et ce durant toutes les phases de la relation de travail.

En matière de lutte contre la discrimination en matière d'emploi, les partenaires sociaux ont, après concertation, opté pour ne pas travailler sur une refonte de leurs instruments conventionnels, intégrant la convention collective de travail n° 38 et la convention collective de travail n° 95 concernant l'égalité de traitement dans toutes les phases de la relation de travail.

Ils ont plutôt choisi de s'atteler au développement d'une voie pragmatique sur la base des outils existants, et ont dans ce cadre décidé d'élaborer un instrument de sensibilisation à la diversité sous la forme d'un guide pratique destiné aux employeurs et aux travailleurs, didactique et adaptable à chaque type d'entreprise. Ce guide vise en l'occurrence à prévenir les discriminations et à promouvoir la diversité au sein des secteurs professionnels et des entreprises à travers des pratiques de recrutement objectives. Il vise également à renforcer la capacité de l'entreprise à élargir son vivier de recrutement et à embaucher grâce à cette ouverture d'esprit, les collaborateurs les plus compétents.

Ainsi, depuis fin 2017, plusieurs rencontres entre organisations d'employeurs et de travailleurs se sont tenues en vue de préparer cette brochure commune dans le cadre du CNT. Les travaux sont encore en cours.

Concernant la Convention n° 132 sur les congés payés (révisée), 1970

Le Conseil indique que la Belgique est actuellement confrontée à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui influence de manière non négligeable les discussions menées en son sein en sollicitant des mises en conformité de la réglementation belge avec les directives européennes.

Concrètement, plusieurs questions en matière de vacances annuelles ont été examinées par le Conseil, dont certaines sont encore au centre des travaux du Conseil. Il s'agit notamment de la problématique liée à l'incapacité de travail qui survient pendant les vacances annuelles et du report des vacances annuelles en cas d'impossibilité pour le travailleur de prendre ses congés.

En écho aux différents arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne, dont l'arrêt du 22 novembre 2011, KHS AG contre Winfried Schulte qui estime comme suffisante une période de report des vacances annuelles de 15 mois à compter de la fin de l'année de vacances concernée, un dialogue soutenu entre les partenaires sociaux et le gouvernement, ainsi qu'avec la Commission européenne, est en cours afin d'aboutir à une solution consensuelle.
