

A V I S N° 2.038

Séance du mardi 23 mai 2017

Ratification des conventions de l'OIT – Soutien des procédures en cours

x                    x                    x

## **A V I S N° 2.038**

-----

Objet : Ratification des conventions de l'OIT – Soutien des procédures en cours

Dans le contexte de l'exercice de rapportage 2017 relatif aux Conventions et recommandations non ratifiées par la Belgique (article 19 de la Constitution de l'OIT), le Conseil a constaté qu'un certain nombre d'instruments adoptés à l'OIT il y a plusieurs années n'étaient pas encore ratifiés par Belgique.

Il s'est dès lors intéressé aux motifs qui présidaient à un défaut de ratification de certains instruments de l'OIT, dont la portée et l'intérêt sont pourtant fondamentaux.

Le Conseil a dans ce cadre souhaité émettre un avis d'initiative en vue de soutenir la ratification des instruments de l'OIT par la Belgique.

Sur rapport du Bureau, le Conseil national du Travail a émis, le 23 mai 2017, l'avis unanime suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTEE DE L'AVIS**

Dans le contexte de l'exercice de rapportage 2017 relatif aux Conventions et aux recommandations non ratifiées par la Belgique (article 19 de la Constitution de l'OIT), le Conseil a constaté qu'un certain nombre d'instruments adoptés à l'OIT il y a plusieurs années n'étaient pas encore ratifiés par la Belgique, alors même que leur portée et leur intérêt sont pourtant fondamentaux.

Il en va ainsi notamment de la Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la santé et la sécurité au travail (2006) et du Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930.

Il a dès lors souhaité se pencher sur les motifs qui président à ce défaut de ratification de certains instruments de l'OIT et soutenir d'initiative la ratification des instruments de l'OIT par la Belgique en s'appuyant sur le réseau des Conseils économiques et sociaux régionaux, comme il s'était proposé de le faire dans son rapport n° 95 du 13 avril 2016, dans le cadre du rôle de plate-forme qu'il s'est assigné.

### **II. POSITION DU CONSEIL**

#### **A. Remarques préalables**

Le Conseil constate avec satisfaction que le processus de ratification des conventions de l'O.I.T. se poursuit de manière régulière, la Belgique ayant ratifié ces dernières années plusieurs conventions portant sur des thèmes importants tels que la convention n° 167 sur la santé et la sécurité dans la construction ou la convention n° 175 sur le travail à temps partiel.

Il relève en outre que plusieurs instruments de ratification seront déposés au BIT lors de la Conférence internationale du travail de juin 2017. Tel est le cas pour la convention n° 170 sur la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, la convention n° 172 sur les conditions de travail dans les hôtels, restaurants et établissements similaires et la convention n° 128 sur les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivant.

La ratification de ces trois instruments portera ainsi à 111, le nombre de conventions ratifiées à ce jour par la Belgique, ce dont le Conseil se réjouit.

Le Conseil constate cependant que la Belgique n'a pas encore ratifié un certain nombre d'instruments de l'OIT, parmi lesquels les plus récents, tels que la Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la santé et la sécurité au travail (2006) et le Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé (1930).

C'est pour cette raison que le Conseil a décidé d'initiative de soutenir en s'appuyant sur le réseau des Comités économiques et sociaux régionaux la ratification des instruments de l'OIT que la Belgique s'est engagée à ratifier de par la signature de ces instruments à Genève.

## B. Considérations générales et spécifiques

### 1. Considérations générales

Le Conseil remarque que le processus de ratification de nombreuses conventions se situe à des degrés d'avancement différents en fonction des conventions examinées.

Dans la plupart des cas, il n'existe selon lui, pas d'obstacles majeurs, sur le plan du contenu, à la ratification de ces conventions de l'OIT par la Belgique, comme l'a montré l'examen qu'il y a consacré à l'occasion de leur soumission au parlement dans le cadre de la procédure de ratification (voir ci-après).

Le Conseil est d'avis que la Belgique doit examiner sérieusement les possibilités de procéder à la ratification des conventions énumérées ci-avant et, par extension, de toutes les conventions de l'OIT en vigueur et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une ratification par la Belgique.

Le Conseil souhaite rappeler à cet égard les remarques générales suivantes qu'il avait déjà formulées dans son avis n° 1730 du 16 mars 2010 et dans son rapport n° 95 du 13 avril 2016.

- a. En premier lieu, il voudrait souligner qu'afin de pouvoir ratifier une convention de l'OIT, il n'est pas nécessaire que la réglementation nationale d'un pays corresponde en tous points au texte de la convention concernée, étant donné qu'il est possible, dans le cadre de l'obligation de rapport après la ratification d'une convention, de mentionner les mesures prises pour mettre à exécution la convention (article 22 de la Constitution de l'OIT) et que les procédures dont dispose l'OIT en cas d'exécution insatisfaisante d'une convention laissent encore un certain laps de temps pour corriger quelques imperfections dans la réglementation nationale (articles 24 à 34 de la Constitution de l'OIT).
- b. Le Conseil est conscient de la complexité du processus de ratification mis en place en Belgique, laquelle découle du fait qu'en Belgique, il revient au Roi de ratifier les conventions ou traités dits « mixtes », une fois que toutes les autorités concernées par leur conclusion ont donné leur assentiment. Cette pratique mène souvent à des situations inextricables où le processus de ratification se prolonge parfois sur des dizaines d'années avant d'aboutir.

Dans ce cadre, le Conseil juge qu'il convient de faire preuve d'une certaine souplesse pour déterminer les compétences respectives des autorités fédérales et des entités fédérées par rapport au texte de la convention.

Plus particulièrement, il faut éviter des retards inutiles dans le processus de ratification en raison du non-respect de ses obligations (d'approbation) par l'une des parties dont les domaines de compétence sont extrêmement marginaux par rapport à la conception générale du texte de la convention.

En tout état de cause, il est nécessaire de communiquer clairement avec les autorités concernées au sujet de leurs obligations réciproques dans le cadre de la procédure de ratification.

- c. Le Conseil souhaite en outre souligner que la ratification des conventions de l'OIT par la Belgique est également importante politiquement, pour renforcer la position des représentants belges au cours des travaux de la Conférence internationale du travail. Dans les discussions qui ont lieu à Genève, un petit pays comme la Belgique peut se prévaloir essentiellement de son expertise, et moins de son poids intrinsèque. Dans ce contexte, le taux de ratification par la Belgique est important pour sa crédibilité et sa capacité à peser sur les discussions à Genève.

- d. Par ailleurs, la ratification des conventions de l'OIT par la Belgique doit être examinée dans un contexte européen. Il est nécessaire, pour la cohérence entre les politiques interne et externe de l'UE qui doivent garantir le respect d'une concurrence loyale entre les acteurs, et pour la crédibilité de l'Europe dans le monde, que les États membres de l'UE jouent un rôle d'exemple dans la ratification des conventions de l'OIT (« bonnes pratiques »).
- e. Il arrive que les pays en développement attendent que les pays européens aient ratifié les instruments de l'OIT pour les ratifier à leur tour. Dans ces situations, la ratification par les États membres de l'UE peut créer un effet d'entraînement par rapport au taux de ratification des conventions de l'OIT.

## 2. Remarques sur la ratification de conventions spécifiques

Le Conseil souhaite appuyer son plaidoyer pour promouvoir la ratification des conventions de l'OIT, en soulignant plus particulièrement l'importance de deux instruments de l'OIT.

Le Conseil souligne ainsi que tant la Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la santé et la sécurité au travail (2006) que le Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930 n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure d'assentiment de la part de toutes les entités fédérale et fédérées, ce qui entrave la ratification finale de l'instrument.

Il a par ailleurs été informé du fait que le Ministre de l'Emploi a envoyé un courrier aux entités fédérées afin que celles-ci accélèrent le processus de ratification de ces deux instruments et, par extension de l'ensemble des instruments de l'OIT.

### a. Convention n° 187

Le Conseil relève que la Convention n° 187 de l'OIT vise à octroyer un cadre promotionnel pour la santé et la sécurité des travailleurs dans les pays membres. Cela signifie que les parties sont responsables de l'optimisation de la santé et de la sécurité au travail, pour prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail. Cette convention prévoit également la mise en place d'un "système national" qui inclut des objectifs, des priorités et des moyens d'actions et d'évaluations dans un programme national. La convention veut promouvoir de façon continue une "culture de prévention nationale".

Par ailleurs, si en Belgique, la sécurité et la santé des travailleurs est régie par la loi sur le Bien-Etre au Travail du 4 août 1996 et les arrêtés d'exécution y afférents, le Conseil d'État a confirmé dans ses avis du 13 mai 2015 et du 3 octobre 2016 la position émise par le Conseil dans ses avis antérieurs précités, selon laquelle les communautés sont également compétentes pour les dispositions relatives à la culture de prévention (éducation et formation) et les contrôles de la médecine du travail.

Pour répondre au caractère mixte de cette convention, le Conseil observe que l'Etat fédéral s'est acquitté de la procédure d'assentiment en 2014, de même que d'autres entités fédérées ont déjà adopté les instruments normatifs d'assentiment nécessaires. Mais il reste certaines entités fédérées qui ne sont pas encore acquittées de cette tâche.

Sur le plan du contenu, le Conseil rappelle ses avis n° 1.646 du 9 juillet 2008, 1.730 du 16 mars 2010 et son rapport n° 95 du 13 avril 2016, dans lesquels il recommandait aux autorités belges de procéder à la ratification rapide de la Convention n° 187, considérant que « cette convention offre à la Belgique les éléments nécessaires pour mettre en place une stratégie nationale en matière de sécurité et de santé, qui peut assurer la coordination de la politique en matière de sécurité et de santé, là où ce n'est pas toujours le cas actuellement ».

A la suite de la conclusion de cette convention, la Belgique a créé un cadre promotionnel pour la santé et la sécurité au travail, au travers de la Stratégie nationale en matière de bien-être au travail 2008-2012, sur laquelle le Conseil s'est prononcé dans son avis n° 1.683 du 6 mai 2009.

Il a également émis le 25 novembre 2014 un avis n° 1.918 visant à évaluer les résultats de cette stratégie et portant en outre sur le projet de Stratégie nationale sur le bien-être au travail 2014-2020. Cette dernière n'a cependant pas été mise en œuvre. Dans la foulée, il s'est également prononcé dans son avis n° 1.917 du 25 novembre 2014 sur le profil national pour la sécurité et la santé au travail établi conformément à la recommandation n° 197 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail.

Enfin, fin 2016, une nouvelle Stratégie nationale bien-être au travail 2016-2020 est entrée en vigueur. Celle-ci s'inscrit dans le nouveau cadre stratégique pour la santé et la sécurité au travail (2014-2020) de la Commission européenne et vise à l'exécuter.

Par ailleurs, le Conseil rappelle que la convention n° 155 en matière de sécurité et de santé des travailleurs a été ratifiée par la Belgique et est entrée en vigueur en 2011. Le défaut de ratification de cette convention ne constitue dès lors plus un obstacle à la ratification de la convention n° 187.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il juge qu'il convient de procéder sans délai à la ratification de la convention n° 187 afin d'aboutir à un ensemble cohérent en matière de santé et de sécurité au travail et se joint au Ministre de l'Emploi pour demander instamment aux entités fédérées qui ne l'auraient pas encore fait, de prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir procéder à la ratification de cette convention.

b. Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930

Le Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé a pour objectif de compléter la convention sur le travail forcé (1930) en renforçant les mesures de prévention de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de leur travail, ainsi que la protection et l'indemnisation des victimes du travail forcé.

Le Conseil remarque que la Belgique n'a pas encore ratifié ce Protocole, bien que celui-ci ait été adopté à une large majorité par les délégations triparties lors de la 103<sup>e</sup> Conférence internationale du travail (2014).

Le Conseil déplore d'autant plus cette situation qu'il ressortait déjà du projet d'assentiment de ce protocole, début 2015, qu'aucun obstacle ne s'opposait à la ratification de l'instrument par la Belgique, celle-ci disposant déjà, au niveau fédéral, d'un arsenal législatif et réglementaire développé tant en matière de prévention que de contrôle et de sanction en matière de travail forcé. Cette position a par ailleurs été confirmée dans l'avis n° 1930 du Conseil émis le 24 mars 2015 relatif à la soumission au Parlement des instruments adoptés par la 103<sup>e</sup> Conférence internationale du travail (2014).

Le Conseil souligne en outre que l'Union européenne a de son côté adopté une décision en 2014 en vue d'encourager la ratification de ce protocole par les Etats membres dans le but de donner un signal important sur la cohérence de la politique de l'UE en matière de promotion des principes et droits fondamentaux au travail et d'amélioration des conditions de travail dans le monde, de promotion des droits de l'homme et du travail décent, dont les droits au travail constituent l'un des piliers, d'éradication de la traite des êtres humains, que ce soit dans ses relations internes ou extérieures.

Le Conseil observe enfin qu'en novembre 2014, le Conseil d'administration a approuvé une stratégie de suivi visant à promouvoir la ratification et l'application du protocole et des différentes conventions sur le travail forcé qui le précèdent. Dans le cadre de cette stratégie de suivi, le BIT a présenté, en mars 2017, au Conseil d'administration de l'OIT un rapport de situation sur la ratification et l'application du Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930<sup>1</sup>. Il ressort de ce rapport que ce protocole présente un taux de ratification très faible, étant donné que seuls onze pays membres avaient alors ratifié ce protocole, dont certains sont dotés d'une gouvernance moins forte que la Belgique. Depuis lors, Chypre et la Pologne l'ont également ratifié.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil se joint au Ministre de l'Emploi pour demander aux entités fédérées qui ne l'auraient pas encore fait, de prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir procéder à la ratification de ce protocole dans les meilleurs délais.

-----

---

<sup>1</sup> Rapport de situation sur la ratification et l'application du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930