

R A P P O R T N° 116

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 2019

30 septembre 2019

3.079

R A P P O R T

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 2019

x x x

RAPPORT ÉTABLI PAR LE CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Par lettre du 13 juin 2019, monsieur G. DE POORTER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, a communiqué au Conseil les projets de rapports établis pour la Belgique concernant les conventions ratifiées qui font l'objet d'un examen en 2019.

L'examen de ces projets de rapports demandés dans le cadre de l'exercice de rapportage 2019, conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation Internationale du Travail, a été soumis à la Commission Organisation internationale du Travail.

Ces rapports présentés par le gouvernement de la Belgique sur les mesures prises par la Belgique visent à faire porter effet aux dispositions des conventions ratifiées.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis le 30 septembre 2019, l'avis unanime 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

En application de l'article 23 de la Constitution de l'OIT, le Conseil s'est penché sur les projets de rapports portant sur l'exercice de rapportage sur les conventions ratifiées pour l'année 2019. Ceux-ci ont été communiqués rapidement au Conseil par monsieur G. DE POORTER, Président du Comité de direction du SPF Emploi.

Cette communication précoce constitue un des éléments clés d'une procédure de collaboration renouvelée au niveau national en vue de rencontrer le besoin de rationalisation des processus de rapportage dans le cadre du renforcement du système de contrôle du BIT. Elle ouvre en effet un espace de concertation bipartite et tripartite 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, conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

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 que ceux-ci 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.

Afin de maintenir et de renforcer cette implication de la concertation sociale belge dans les domaines d'actions de l'OIT et notamment dans les processus de rapportage, un travail de refonte des procédures de consultation tripartites a été réalisé depuis plusieurs années avec la collaboration des services de l'administration.

Ces procédures de consultation ont été coulées dans un projet de protocole de collaboration qui sera à court terme approuvé par l'ensemble des instances concernées. Elles offrent l'avantage d'être plus transparentes, dynamiques, rationnelles et plus attentives aux possibilités et contraintes de chacun liées à l'exercice.

Malgré les difficultés énoncées à maintes reprises ces dernières années dans divers avis et rapports du Conseil afin de mener à bien ces exercices de rapportage, les services de l'administration ont pu fournir des projets de rapports de qualité à très brève échéance. Cet ambitieux timing a par conséquent dégagé un large espace pour organiser des échanges constructifs entre les partenaires sociaux et 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 afin d'alléger la tâche des pays membres et pour que ces rapportages annuels ne relèvent plus de la gageüre, un exercice de rationalisation et de transparence des processus de rapportage dans le cadre du renforcement du système de contrôle du BIT devrait également être poursuivi au niveau de l'OIT, dans l'esprit de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, adoptée à la 108e session de la Conférence internationale du Travail. Celle-ci énonce ainsi que « Les normes internationales du travail doivent (...) être soumises à un contrôle efficace et faisant autorité. L'OIT doit aider ses Etats Membres à ratifier et à appliquer ces normes de façon effective. ».

Le Conseil considère que ces objectifs ne pourront pas être atteints sans un profond travail de réflexion des instances de l'OIT sur ses systèmes de contrôle.

C'est pour cette raison que le Conseil réitère sa demande formulée de longue date que la CEACR réfléchisse activement à 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, 111).

2. Contenu des rapports

Le Conseil a pris connaissance des rapports sur les conventions ratifiées que le gouvernement lui a soumis pour information, à l'exception du rapport sur la Convention n° 128 qui n'était pas encore finalisé.

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, décrivant pour la première fois l'arsenal législatif et réglementaire concernant les conventions suivantes :

- la Convention n°170 sur la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, 1990 ;
- la Convention n°172 sur les conditions de travail dans les hôtels et restaurants, 1991.

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° 11 sur le droit d'association (agriculture), 1921,
- la Convention n° 87 sur la liberté syndicale, 1948,
- la Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949,
- la Convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, 1967,
- la Convention n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969,
- la Convention n° 141 sur les organisations des travailleurs ruraux, 1975,
- la Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976,
- la Convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978,
- la Convention n° 154 sur la négociation collective, 1981,

En l'absence de demandes directes de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, les rapports établis par le gouvernement de la Belgique visent essentiellement à mettre à jour les informations qui ont été transmises lors des précédents cycles de rapportage concernant ces conventions.

Parmi l'ensemble de ces conventions, le Conseil souhaiterait apporter un éclairage particulier sur la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

a. Adaptation du dispositif de la loi du 5 décembre 1968 prévu en cas de modification du champ de compétence d'une commission paritaire

Le Conseil constate que l'article 27 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires prévoyant les mesures en cas de modification du champ de compétence d'une commission paritaire a fait l'objet de modifications introduites par le législateur belge par le biais de l'article 4 de la loi du 15 janvier 2018 portant des dispositions diverses en matière d'emploi.

Le Conseil fait à cet égard remarquer que ni le gouvernement ni le Parlement n'ont consulté préalablement les partenaires sociaux belges sur cette adaptation légale, alors même que celle-ci touche directement aux résultats du dialogue social sectoriel.

- 1) Il signale à cet égard que depuis son entrée en vigueur, en 1968, le dispositif légal prévu par l'article 27 garantissait la sécurité juridique nécessaire aux employeurs et aux travailleurs en cas de modification du champ de compétence d'une Commission paritaire, en ce qu'il prévoyait que les anciennes conventions collectives de travail sectorielles continuaient temporairement « *à lier les employeurs et les travailleurs auxquels elles s'appliquaient avant la modification, jusqu'à ce que la commission ou la sous-commission dont ils relèvent après cette modification, ait réglé l'application, à ces employeurs et travailleurs, des conventions conclues en son sein* ».

A présent, le nouveau dispositif prévoit que « *Ces conventions continuent à lier ces employeurs et travailleurs, (...), jusqu'à ce que la commission ou sous-commission paritaire nouvellement compétente ait réglé avant le 1er janvier 2023 l'application des conventions conclues en son sein à ces employeurs et travailleurs par une convention particulière ou qu'elle ait conclu des conventions avec le même objet. L'application de cet article sera évaluée au plus tard le 1er janvier 2021.* »

Les adaptations ainsi apportées au dispositif régi par l'article 27 ont fait naître de par leur nature, une insécurité juridique à l'égard de toutes les parties en cas de modification du champ de compétence d'une Commission paritaire.

- 2) Le dispositif adapté pose également question en termes d'application sur le terrain.

Le Conseil constate que l'article 4 de la loi du 15 janvier 2018 a introduit deux dates butoirs dans le nouveau dispositif de l'article 27. L'une vise à mettre fin à l'application temporaire des anciennes conventions collectives de travail sectorielles le 1^{er} janvier 2023. L'autre prévoit l'évaluation de ce nouveau dispositif avant le 1^{er} janvier 2021.

Le Conseil estime tout d'abord qu'outre le fait que ces dates-butoirs n'aient pas été justifiées dans l'exposé des motifs de la loi du 15 janvier 2018, ces ajouts rendent cette procédure impraticable.

En effet, d'une part, la question se pose de savoir ce qu'il adviendra des conventions collectives de travail sectorielles si le champ de compétence d'une commission paritaire n'est pas modifié d'ici la fin de l'application temporaire des anciennes conventions collectives de travail sectorielles prévue le 1^{er} janvier 2023.

D'autre part, le Conseil s'interroge sur l'intérêt d'évaluer l'application de ce nouveau dispositif avant même que celui-ci n'ait pu produire ses effets.

Le Conseil considère par ailleurs que l'article 4 de la loi du 15 janvier 2018 introduit un calendrier arbitraire dans la loi concernant la validité des conventions collectives de travail sectorielles et transforme l'article 27 en une disposition transitoire, ne donnant aucune garantie sur l'avenir de cette disposition à partir du 1^{er} janvier 2023.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil plaide pour que les autorités politiques continuent à jouer leur rôle de facilitateur du dialogue social belge.

Il souligne que ce rôle qui leur est dévolu ne peut être pleinement rempli qu'en donnant à la concertation sociale les moyens de fonctionner et en lui offrant un cadre juridique sûr et prévisible, conformément aux fondements de la Convention n° 98 de l'OIT.

b. Suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires

En lien avec cette Convention, le Conseil souhaite également faire mention de ses activités concernant la suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires.

Le Conseil indique que dans le contexte de l'obligation de rapportage demandée en vertu de l'article 14/4, §2 de la loi sur les pensions complémentaires, un rapport sur les activités des commissions paritaires en vue de supprimer progressivement les différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires sera communiqué au Conseil pour le 1^{er} janvier 2020.

Par ailleurs, dans le cadre des accords du 1er avril 2019 conclus au sein du Conseil national du Travail, le Conseil a jugé opportun d'émettre l'avis n° 2.131 et d'adresser, le 23 avril 2019, la recommandation n° 27 aux secteurs et aux entreprises, rappelant notamment son avis n° 1.893 du 12 février 2014 sur la question, dans lequel il a été convenu que cette différence devait disparaître à l'horizon 2025 et invitant instamment les négociateurs au niveau des secteurs et des entreprises à fournir des efforts afin de supprimer cette différence de traitement en matière de pensions complémentaires.

Suite à cette recommandation, les services de l'administration de l'Emploi ont lancé une enquête qui a recueilli un taux de réponse représentatif. Le Conseil finalisera sur cette base un rapport pour le Groupe des Dix qui décidera de la suite à y réserver.
