

R A P P O R T N° 85

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 2013

24 septembre 2013

2.511-1

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 2013

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 par le gouvernement de Belgique sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions des conventions ratifiées dans le cadre de l'exercice de rapportage 2013, conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

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 rapport suivant, établi afin de compléter les rapports soumis par le gouvernement de la Belgique au Bureau international du Travail (BIT).

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 2013, 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 est conscientisé au fait 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 est invité à présenter 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, soit 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.

Le Conseil souligne enfin que la présente contribution des partenaires sociaux belges constitue une première ébauche d'un processus qui devra encore être affiné au fil des cycles de reportages ultérieurs et dont le but est de souligner la valeur ajoutée d'un organe tel que le sien dans les processus de contrôle ou tout autre relatif à l'OIT.

B. PORTEE DU RAPPORT

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 croissante des partenaires sociaux belges 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 et de renforcer cette implication.

C'est dans cet esprit que le Conseil a tenu à initier une consultation plus efficace, plus transparente et plus concertée entre le gouvernement et les partenaires sociaux 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 limites de l'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 été développée afin d'impliquer plus activement les partenaires sociaux belges dans le processus de rapportage.

Le Conseil souligne qu'une conjonction de plusieurs facteurs a soutenu l'implication précoce des partenaires sociaux dans le processus de consultation en vue du rapportage.

1. Ainsi, la relative prévisibilité du processus de rapportage qui trouve sa source dans les nombreux moyens développés par le BIT (le rapport annuel de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, publié en février de chaque année, donne un premier aperçu des demandes directes qui seront adressées aux pays quelques mois plus tard, la lettre du BIT reprenant la liste des rapports demandés pour l'année (envoyée en avril), le site internet de l'OIT qui héberge le calendrier des demandes de rapports réguliers pour les 5 années à venir), et une connaissance mutuelle des thèmes pour lesquels une information mutuelle précoce est possible.
2. Le Conseil souligne encore 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 rapportage des conventions ratifiées offre l'avantage de ne pas alourdir l'ensemble du rapportage 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.
3. Enfin, sur le plan international, le Conseil estime qu'une implication précoce des partenaires sociaux dans l'exercice de rapportage permet d'une part de dynamiser le processus et d'autre part de le rationaliser, puisque cette initiative participe ainsi au désengorgement du BIT par l'envoi au BIT d'un matériel préalablement dépouillé.

Enfin, le Conseil estime que son initiative, si elle est étendue à d'autres pays, pourrait contribuer à un fonctionnement plus efficace et plus harmonieux des mécanismes de contrôle, dans le respect du tripartisme.

C. CONTENU DU RAPPORT

Le Conseil a pris connaissance des rapports sur les conventions ratifiées que le gouvernement lui a soumis. Il précise avant toute chose que son intention n'est pas de fournir ci-après une réponse circonstanciée à chaque observation du gouvernement mais bien de privilégier la formulation de remarques globales.

Cela étant, il constate tout d'abord que certains rapports n'ont pas pu lui être adressés en raison de retards dans l'élaboration de ces rapports. Des difficultés organisationnelles liées à la collecte des éléments matériels auprès des différentes administrations compétentes concernées sur lesquels sont fondés ces rapports expliquent ces dépassements de délais.

Même s'il les comprend, dans un état fédéral comme l'est la Belgique, le Conseil ne peut que déplorer cette situation qu'il estime étroitement liée à la technicité croissante des demandes directes et des observations formulées par la Commission d'experts. Les réponses à ces demandes ne peuvent dès lors être formulées que par des experts dans les domaines concernés, ce qui accroît le nombre d'intervenants et les risques de retard. Par ailleurs, la diversité des demandes multiplie encore le nombre d'acteurs qui participent à l'élaboration de ces rapports.

Par ailleurs, le Conseil prend acte des premiers rapports concernant les conventions suivantes :

- La Convention n° 150 sur l'administration du travail, 1978
- La Convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 ;
- La Convention n° 161 sur les services de santé au travail, 1985 ;
- La Convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988.

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

Cela étant, concernant les rapports sur les conventions ratifiées qui lui ont été présentés (conventions n° 1, 14, 132, 140, 171), le Conseil peut y souscrire, sous réserve des remarques suivantes.

Concernant le rapport relatif à la Convention n° 1 sur la durée du travail, 1919

Le Conseil relève que le gouvernement a répondu de manière détaillée aux observations et demandes directes de la Commission d'experts, et souscrit à ces réponses et observations.

Le Conseil constate notamment que le gouvernement belge a répondu aux préoccupations de la Commission d'experts concernant le maintien de systèmes dérogatoires en matière de durée du travail. Il souligne à cet égard que la Belgique a mis en place un dispositif assez développé d'accords négociés entre organisations syndicales et patronales, aux fins d'encadrer les systèmes dérogeant à la réglementation en matière de durée du travail. Ce système belge de négociations collectives offre des garanties importantes tant pour les travailleurs que pour les employeurs.

Par ailleurs, il ressort de la réponse du gouvernement que celui-ci a également demandé la révision de cette Convention. Le Conseil ne peut souscrire à cette demande de révision qu'il juge inopportune et délicate. Il estime en effet que le système de négociations collectives mis en place en Belgique possède sa spécificité propre et n'est pas transposable comme tel aux autres pays qui ne connaissent pas un système d'étagement de la négociation collective similaire à celui prévu en Belgique et qui pourraient dès lors se trouver en difficulté en cas de révision de cette convention.

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

Le Conseil a pris connaissance du rapport qui lui a été adressé et y souscrit. Il souhaite encore faire part des résultats de ses travaux en la matière.

Il indique ainsi 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 de l'introduction de vacances « européennes ». Sur ce dernier point, le Conseil a formulé, le 28 mai 2013, un avis n° 1.853.

Concernant la Convention n° 140 sur le congé-éducation payé, 1974

Le Conseil a pris connaissance du rapport qui lui a été adressé et y souscrit. Il souhaite également sur ce point faire part des résultats de ses travaux.

Il tient ainsi à souligner qu'en exécution de l'accord interprofessionnel pour la période 2007-2008, relatif à la formation et au congé-éducation payé une réforme approfondie du système a été menée en étroite collaboration avec les partenaires sociaux en vue d'adapter le régime du congé-éducation payé aux besoins du 21^e siècle.

Dans ce cadre, les partenaires sociaux se sont prononcés dans les avis du Conseil national du Travail n°s 1.660 du 5 novembre 2008 portant sur l'année scolaire 2008-2009, 1.701 du 14 juillet 2009 portant sur l'année scolaire 2009-2010, 1.729 du 16 mars 2010, portant sur l'année scolaire 2010-2011, 1.776 du 13 juillet 2011 quant à l'année scolaire 2011-2012, 1.809 du 17 juillet 2012 portant sur l'année scolaire 2012-2013 et 1.858 du 16 juillet 2013 portant sur l'année scolaire 2013-2014. Corrélativement à l'avis n° 1.729 précité, le Conseil national du Travail a également émis le rapport n° 77 dans lequel il a mené une évaluation plus globale concernant le système du congé-éducation payé.

Le Conseil précise que la dynamique de réforme du système de congé-éducation payé est encore en cours, cette matière faisant partie des compétences qui seront dévolues aux Régions dès 2015.

Concernant la convention n° 171 sur le travail de nuit, 1990.

Le Conseil a pris connaissance du rapport que lui a adressé le gouvernement belge et y souscrit. Il souhaite cependant encore ajouter certains éléments concernant plus particulièrement le volet relatif aux travailleurs inaptes au travail de nuit.

Ainsi, le Conseil souhaite insister sur le fait que l'inaptitude au travail n'implique pas nécessairement un écartement du marché du travail.

Les partenaires sociaux jouent d'ailleurs un rôle proactif en vue de maintenir les travailleurs sur le marché du travail, notamment au travers de plans d'entreprise dans le cadre de la convention collective de travail n° 104 du 27 juin 2012 concernant la mise en œuvre d'un plan pour l'emploi des travailleurs âgés dans l'entreprise, ainsi que par le biais de mesures de soutien en vue de permettre le passage d'un travail lourd à un travail plus léger.

Le Conseil a dans ce cadre adressé, le 9 juillet 2008, une recommandation n° 20 aux secteurs, aux entreprises et à leurs travailleurs en vue de favoriser le maintien à l'emploi des travailleurs âgés dans les entreprises. Celle-ci encourage les secteurs et les entreprises à prendre des mesures en vue de faciliter le passage à un travail plus léger.

Il a dans le même temps émis un avis n° 1.651, dans lequel il demande qu'une compensation financière temporaire, à charge du Fonds de l'expérience professionnelle, puisse être accordée au travailleur qui passe à un travail plus léger, à partir de l'âge de 50 ans qui, lors de ce passage, subit, le cas échéant, une perte de salaire (primes pour les travailleurs de plus de 50 ans passant à un emploi plus léger).

Il mentionne également que la convention collective de travail n° 46 du 23 mars 1990 relative aux mesures d'encadrement du travail en équipes comportant des prestations de nuit ainsi que d'autres formes de travail comportant des prestations de nuit, prévoit la possibilité de retour à un autre régime de travail, sous certaines conditions et souligne enfin qu'une plate-forme de concertation « return to work » a été mise en place, regroupant les acteurs impliqués dans le processus de retour au travail volontaire des personnes présentant un problème de santé, au sein de laquelle le Conseil joue un rôle actif de coordination et de réflexion. Cette plate-forme a pour but de développer une approche intégrée entre les différentes institutions de sécurité sociale, avec le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et, à terme, avec entre autre les autres institutions publiques compétentes en la matière.
