

R A P P O R T N° 95

OIT - Rapport présenté en complément des rapports présentés conformément aux dispositions de l'article 19 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 2016

13 avril 2016

2.829-1

RAPPORT

Présenté en complément des rapports présentés conformément aux dispositions de l'article 19 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 2016

x x x

RAPPORT ETABLI PAR LE CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

Par lettre du 25 janvier 2016, monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, a saisi le Conseil d'une demande d'avis concernant l'exercice de rapportage 2016 sur les recommandations et les conventions non ratifiées (article 19 Constitution O.I.T.) portant sur la santé et la sécurité au travail.

Le Conseil national du Travail est consulté sur ce rapport en application de la Convention n° 144 concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail.

Sur rapport du Bureau, le Conseil a émis le rapport suivant, établi afin de compléter les rapports soumis par le gouvernement de la Belgique au BIT.

I. OBJET DU RAPPORT

Par lettre du 25 janvier 2016, monsieur P.-P. MAETER, Président du Comité de direction du SPF Emploi, a saisi le Conseil d'une demande d'avis concernant l'exercice de rapportage 2016 sur les recommandations et les conventions non ratifiées (article 19 Constitution O.I.T.) portant sur la santé et la sécurité au travail.

Conformément à l'article 19 de la Constitution de l'O.I.T., le Bureau international du Travail (B.I.T.) demande aux pays membres de faire rapport sur les mesures prises en vue de donner effet aux dispositions des Conventions non ratifiées n° 167, 176, 184 et 187 et des recommandations n° 175, 183, 192 et 197.

A cette fin, le B.I.T. a élaboré un formulaire de rapport comprenant un questionnaire relatif aux instruments non ratifiés en matière de sécurité et de santé au travail.

En application de la Convention n° 144 concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail, le Conseil a été consulté sur ce rapport et sur les réponses au questionnaire émanant du Gouvernement belge sur les recommandations et les Conventions non ratifiées par la Belgique qui font l'objet de l'exercice 2016.

En vue de fournir une réponse éclairée au questionnaire précité, le Conseil a pu bénéficier de l'appui technique de l'administration qu'il souhaite dès lors remercier pour sa précieuse collaboration.

II. PORTEE DU RAPPORT

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 essentiels tels que la convention n° 189 sur le travail domestique ou la convention du travail maritime. La Convention n°176 sur la sécurité et la santé dans les mines fait également partie des Conventions récemment ratifiées.

Il relève en outre que plusieurs instruments de ratification ont été déposés dernièrement au B.I.T. Tel est notamment le cas de la Convention n° 184 sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, pour laquelle il a été procédé au dépôt des instruments de ratification en novembre dernier. Celle-ci entrera en vigueur pour la Belgique en novembre 2016.

Il a par ailleurs été informé par le Service Public Fédéral de l'Emploi que les instruments de ratification de la Convention n° 167 sur la sécurité et la santé dans la construction allaient être prochainement déposés au B.I.T., ce dont il se réjouit.

B. Considérations générales et spécifiques

Le Conseil a pris connaissance, d'une part, du formulaire de rapport du B.I.T. comprenant un questionnaire sur les mesures prises par la Belgique en vue de donner effet aux recommandations et aux Conventions non ratifiées en matière de sécurité et de santé au travail. Il a par ailleurs examiné attentivement le rapport établi par le Gouvernement de la Belgique en la matière.

Il précise d'emblée que son intention n'est pas de réaliser un examen systématique du questionnaire du B.I.T. et des réponses apportées par le Gouvernement de la Belgique, mais bien de formuler quelques remarques et réflexions d'ordre général concernant le processus de ratification en Belgique des conventions qui font l'objet du présent examen, tout en insistant sur les matières qu'il a traitées plus spécifiquement en son sein et qui concourent à la mise en œuvre dans l'ordre juridique belge des instruments conventionnels de l'OIT non encore ratifiés en matière de sécurité et de santé au travail.

1. Remarques sur le processus de ratification des conventions en Belgique

Le Conseil remarque que si le processus de ratification des Conventions examinées dans le présent exercice est déjà achevé pour certaines conventions (n° 176 et 184), celui-ci se trouve à des degrés d'avancement différents pour les Conventions n° 167 et 187.

Il estime que les retards dans le processus de ratification sont dus à deux facteurs principaux :

a. La mixité des conventions

Il relève d'une part que ces deux dernières Conventions portent sur des questions de compétence mixte.

Le Conseil est à cet égard 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. Il constate à cet égard que cette pratique peut mener à des situations inextricables où le processus de ratification peut parfois se prolonger 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.

Sur ce point, le Conseil se propose, dans le cadre du rôle de plateforme de coordination qu'il s'est assigné, d'apporter un support et un relai au niveau des Conseils économiques et sociaux régionaux, afin de faciliter, lorsque cela s'avère nécessaire, les ratifications à tous les niveaux de pouvoir.

Il considère également que le Service Public Fédéral Affaires étrangères a sur ce plan un important rôle de coordination qu'il devrait remplir de manière proactive.

b. La mise en conformité du droit interne

Le Conseil remarque qu'il n'existe généralement pas d'obstacles majeurs, sur le plan du contenu, à la ratification de la plupart des conventions de l'O.I.T. par la Belgique, à l'instar des Conventions n° 167 et 187.

Il rappelle qu'afin de pouvoir ratifier une convention de l'O.I.T., 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 rapportage relative aux recommandations et Conventions ratifiées en application de l'article 22 de la Constitution de l'O.I.T., de mentionner les mesures prises par la suite pour mettre en œuvre les conventions. Par ailleurs, les procédures dont dispose l'O.I.T. 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'O.I.T.).

2. Conventions spécifiques

Le Conseil se propose de ne traiter dans le présent rapport que des Conventions n° 167 et 187.

a. Convention n° 167 sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988

Le Conseil rappelle tout d'abord son avis n° 940 du 19 décembre 1989 relatif à la soumission de l'instrument au Parlement, dans lequel il s'était déjà, à l'époque, prononcé en faveur de la ratification de la Convention n° 167 par la Belgique, estimant « la Belgique en mesure de ratifier la Convention n° 167 et d'accepter la recommandation n° 175 relatives à la sécurité et à la santé dans la construction ».

Cette position allait à l'encontre de la position du Gouvernement de la Belgique qui ne s'estimait pas en mesure de ratifier la convention, avançant pour sa part des problèmes de non-conformité de la législation nationale par rapport à l'instrument international.

Depuis lors, la Belgique a adapté son droit national à la convention n°167 de l'O.I.T.

La loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, et ses arrêtés d'exécution, dont surtout l'arrêté royal du 25 janvier 2001 concernant les chantiers temporaires ou mobiles, rencontrent tous les principes nouveaux énoncés par la convention n°167.

Concernant cette dernière réglementation, le Conseil attire l'attention sur son large champ d'application, étant donné que celle-ci s'applique à tous les secteurs d'activités et touche l'ensemble des activités liées à la construction (sauf exceptions). Il souhaite que cette considération soit prise en compte par le B.I.T. lors de l'examen des rapports de la Belgique. Il rappelle d'ailleurs ses avis n° 1.871 du 6 novembre 2013 et 1.965 du 15 décembre 2015 relatifs aux chantiers temporaires et mobiles.

Etant donné la position adoptée de longue date par le Conseil, celui-ci se réjouit que les instruments de ratification pour la Belgique soient en voie de dépôt au B.I.T.

b. Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006

Le Conseil rappelle ses avis n° 1.646 du 9 juillet 2008 et 1.730 du 16 mars 2010, 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 ».

Même si le gouvernement de la Belgique invoquait à l'époque l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de procéder à court terme à une ratification et d'assurer seul l'élaboration du cadre prévu par ladite convention, notant que « une partie importante des compétences en matière de sécurité et de santé, par exemple en ce qui concerne la création d'une culture de prévention (formation, enseignement) et la médecine du travail, se situe au niveau des Communautés », le Conseil relevait quant à lui dans ces mêmes avis que « l'objectif spécifique de la convention est de créer un cadre promotionnel dont, par définition, l'application n'exige pas d'adaptations législatives substantielles ».

Depuis lors, cette difficulté semble être en partie dépassée puisque 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

Récemment, il a pris connaissance du fait qu'une nouvelle Stratégie nationale bien-être au travail 2016-2020 est en cours de préparation. Celle-ci s'inscrit dans le nouveau cadre stratégique pour la santé et la sécurité au travail (2014-2020) de la Commission européenne.

Cela étant, le Conseil relève enfin que la convention n° 155 en matière de sécurité et de santé des travailleurs, dont l'absence de ratification était également évoquée comme un argument de non ratification de la Convention n° 187, est entrée en vigueur pour la Belgique en 2011.

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.
