

DOCTRINE ■ RECHTSLEER

La Belgique et les conventions internationales du travail

1. — Depuis sa création en 1919, à laquelle des représentants belges ont pris une part active (1), l'Organisation internationale du travail (ci-après l'O.I.T.) a pour ambition de contribuer à l'établissement de la paix universelle et durable par la poursuite de la justice sociale (2). Elle s'efforce d'atteindre cet objectif, notamment, par l'adoption de conventions internationales du travail et de recommandations, l'application des premières étant soumise à un système de contrôle particulièrement élaboré.

2. — Nous nous intéressons ici aux attitudes adoptées par la Belgique quant aux obligations internationales qu'elle décide d'assumer en ratifiant certaines de ces conventions (3), que ces attitudes soient prises avant ou après la ratification. La question de l'influence des conventions internationales du travail sur la législation belge n'est pas directement traitée, la ratification d'une convention pouvant être l'effet d'un processus purement interne, qu'elle vient encourager ou couronner (4).

La principale source d'information sur notre objet d'analyse émane de l'O.I.T. elle-même : les rapports de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (5) publiés chaque année contiennent notamment des observations spécifiques aux pays

dont l'application des conventions analysées pose problème (6). Afin de couvrir à la fois les conventions dont l'application a suscité une observation de la part de la Commission et celles à propos desquelles aucune difficulté n'a été soulevée, notre étude porte sur les rapports de la Commission publiés et les conventions ratifiées ces dix dernières années, soit entre 2003 et 2013 (7).

3. — La première partie présente succinctement les caractéristiques des conventions internationales du travail et les mécanismes de contrôle de leur application mis en place au sein de l'O.I.T. (I). Les attitudes de la Belgique quant aux conventions ratifiées sont étudiées dans la deuxième partie, laquelle présente également des griefs récemment formulés par les syndicats en matière de liberté syndicale (II).

I. — CARACTÉRISTIQUES ET CONTRÔLE DES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL

4. — Comme il en va généralement des traités internationaux, les conventions internationales du travail ne lient que les États qui les ont volontairement ratifiées (8). Elles se distinguent néan-

moins de ceux-ci sur trois points principaux (9). Premièrement, la composition de la Conférence internationale du travail, qui adopte les conventions, est tripartite : chaque État membre y est représenté par deux délégués gouvernementaux, un délégué « employeur » et un délégué « travailleur » (10). Deuxièmement, l'adoption des conventions se fait non pas à l'unanimité, mais à la majorité des deux tiers des voix des délégués présents (11). Enfin, la Constitution de l'O.I.T. prévoit l'obligation pour tout État membre de présenter dans un délai de douze mois (ou dix-huit mois en cas de circonstances exceptionnelles) les conventions adoptées aux autorités internes dans la compétence desquelles rentre la matière (12), dans le but de favoriser ainsi leur ratification (13).

5. — Par la ratification d'une convention, les États s'engagent à prendre telles mesures qui seront nécessaires pour rendre effectives les dispositions de ladite convention (14). Selon les dispositions finales généralement contenues dans les conventions, celles-ci entrent en vigueur à l'égard des États qui les ont ratifiées dans les douze mois de la ratification, à condition que deux États au moins aient déjà procédé à la ratification (15). Les États disposent donc de ce délai pour prendre le cas échéant les mesures en question. Cependant, pour diverses raisons (16), il arrive que les gouvernements préfèrent s'assurer de la conformité de la législation avec une convention avant de la ratifier. On verra que la Belgique a l'habitude de prendre cette précaution.

(1) La commission chargée par la Conférence des Préliminaires de paix (convoquée à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale) de l'étude de la question de la législation internationale du travail comptait parmi ses membres deux Belges, Émile Vandervelde, alors ministre de la Justice, et le professeur Ernest Mahaim de l'Université de Liège. Sur les travaux de cette commission, voy. N. Valticos, *Droit international du travail*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1983, pp. 41-57.
(2) Premier attendu du Préambule de la Constitution de l'O.I.T. du 28 juin 1919.
(3) Au 1^{er} janvier 2014, la Belgique a ratifié 102 des 189 conventions adoptées par l'O.I.T., parmi lesquelles elle en a dénoncées 35. La liste des conventions ratifiées et toujours en vigueur est disponible sur le site de l'O.I.T. : <http://www.ilo.org>.
(4) N. Valticos, « De l'influence des conventions internationales du travail sur la législation hellénique », *R.I.T.*, 1955, p. 661.
(5) Sur le rôle et la composition de cette Commission, voy. *infra*, n° 6.

(6) Les rapports de la Commission d'experts publiés depuis 1932 sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09662/>.
(7) Le rapport de 2014 de la Commission d'experts a été publié sur le site de l'O.I.T. peu avant la conclusion de nos recherches. Il ne contient aucune observation relative à la Belgique, mais fait uniquement mention de demandes d'informations complémentaires directement adressées au gouvernement, dont le contenu n'était pas encore disponible à l'heure d'imprimer ces lignes (sur la distinction entre observations et demandes directes, voy. *infra*, n° 6).
(8) S. Hennion, M. Le Barbier-Le Bris et M. Del Sol, *Droit social européen et international*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2013, p. 11. Sur la ratification des conventions internationales du travail, voy. notamment J.-M. Servais, *International labour law*, 3^e éd., Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011, pp. 75-79 et N. Valticos, *Droit international du travail*, *op. cit.*, pp. 549 et s.

(9) Pour un exposé plus complet de ces particularités, voy. N. Valticos, *Droit international du travail*, *op. cit.*, pp. 128-130.
(10) Article 3, § 1^{er}, de la Constitution de l'O.I.T.
(11) Article 19, § 2, de la Constitution de l'O.I.T.
(12) Article 19, § 5, b), de la Constitution de l'O.I.T.
(13) À propos de cette obligation, voy. notamment J.-M. Servais, *International labour law*, *op. cit.*, pp. 72-75 et N. Valticos, « Droit international et souverainetés étatiques », *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. 1, Bruxelles, Labor, 1979, p. 126.
(14) Article 19, § 5, d), de la Constitution de l'O.I.T.
(15) J.-M. Servais, *International labour law*, *op. cit.*, pp. 71-72.
(16) Voy. *infra*, n° 9.



6. — Le système de contrôle de l'application des conventions de l'O.I.T. est fondé principalement sur deux mécanismes (17). Le premier est général et régulier. Il repose sur l'obligation qu'ont les États de transmettre périodiquement (18) un rapport sur l'application des conventions ratifiées rédigé sur la base d'un formulaire établi par le conseil d'administration de l'O.I.T. (19). Ces rapports sont transmis aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs, qui peuvent le commenter si elles le souhaitent (20). Ils sont analysés par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (21). Lorsqu'elle l'estime nécessaire, celle-ci peut s'adresser directement à un État pour lui demander des informations complémentaires. Elle consigne dans son rapport des observations à propos des cas qu'elle juge les plus problématiques (22), rapport qui est ensuite discuté au sein de la Commission de l'application des normes de la Conférence internationale du travail, devant laquelle les États peuvent être appelés à se présenter. Enfin, la Commission de l'application des normes fait rapport à la Conférence en séance plénière, laquelle peut attirer l'attention sur certains travaux de la Commission, ce qu'elle fait dans les cas les plus sérieux (23).

À côté de ce premier système général et régulier existent des systèmes ponctuels engagés sur la base d'une réclamation ou d'une plainte et portant sur le point spécifique ayant donné lieu à

l'introduction de la procédure. Les réclamations peuvent être introduites auprès du Bureau international du travail (ci-après B.I.T.) par les organisations de travailleurs ou d'employeurs estimant qu'un État ne respecte pas une convention qu'il a ratifiée. Elles sont examinées, s'il y a lieu, par une commission tripartite constituée au sein du conseil d'administration du B.I.T., qui peut inviter le gouvernement intéressé à exprimer ses vues. À défaut de réponse du gouvernement, ou s'il la juge insatisfaisante, le conseil d'administration peut rendre publique la réclamation et, le cas échéant, la réponse faite (24).

Les plaintes, quant à elles, peuvent être déposées par tout État membre contre un autre État membre à propos d'une convention que l'un et l'autre ont ratifiée. La procédure de plainte peut également être introduite par le conseil d'administration, soit d'office, soit sur la plainte d'un délégué à la Conférence. Le conseil d'administration peut, dans le cadre de cette procédure, établir une commission d'enquête chargée de rédiger un rapport dans lequel elle présente, le cas échéant, des recommandations par rapport aux mesures à prendre pour remédier à la situation. L'État concerné peut alors soit accepter ces recommandations, soit les refuser et, dans ce dernier cas, décider de soumettre le différend à la Cour internationale de justice. Si l'État ne se conforme pas aux recommandations de la commission d'enquête ou, le cas échéant, à celle de la Cour internationale de justice, le conseil d'administration peut recommander à la Conférence toute mesure opportune pour en assurer l'exécution (25).

7. — Malgré l'absence de sanctions prévues par les conventions en cas de violations de leurs dispositions et de caractère exécutoire de recommandations faites par les différents organes de contrôle, beaucoup s'accordent pour reconnaître à ce système de contrôle une réelle efficacité (26) par l'action combinée de la diplomatie et d'incitations essentiellement morales (27). Sont en effet pointés comme facteurs de cette efficacité la priorité donnée au dialogue avec les États sur la base d'un examen technique rigoureux de la situation (28), la publicité

des rapports des organes de contrôles et des débats au sein du conseil d'administration, de la Commission de la Conférence ou de la Conférence elle-même (29) ainsi que la composition de la Commission d'experts et celle de la commission (tripartite) de la Conférence (30).

II. — ATTITUDES DE LA BELGIQUE QUANT AUX CONVENTIONS RATIFIÉES

8. — La plupart des conventions internationales du travail exigeant l'adoption de mesures d'exécution, l'intervention du législateur est généralement indispensable à la mise en conformité du droit national avec lesdites conventions. Cependant, certaines conventions contiennent des dispositions qui paraissent suffisamment claires et précises pour se voir reconnaître un effet direct (31). À leur égard, la Belgique pourrait donc, dans la pureté des principes, se contenter de laisser jouer la célèbre jurisprudence *Le Ski* de la Cour de cassation qui a consacré la primauté du droit international conventionnel sur la norme interne (32). Qu'une convention soit susceptible de se voir reconnaître un effet direct ou non, l'État belge préfère toutefois en assurer la transposition en droit interne avant de procéder à sa ratification (33).

(17) Des procédures particulières, notamment une procédure spéciale de plainte en matière de liberté syndicale, existent en complément à ces deux mécanismes principaux. À leur propos, voy. notamment J.-M. Servais, *International labour law*, op. cit., pp. 307-313 et N. Valticos, *Droit international du travail*, op. cit., pp. 613-627.

(18) Depuis 2012, le système est le suivant : un premier rapport détaillé doit être envoyé dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la convention pour l'État concerné. Ensuite, pour les conventions considérées comme des conventions fondamentales et de gouvernance, des rapports simplifiés sont demandés tous les trois ans. Pour les autres conventions, des rapports simplifiés ne doivent être communiqués que tous les cinq ans. Néanmoins, certaines conventions ne font plus du tout l'objet d'un rapport. Pour un exposé complet du système, voy. B.I.T., *Manuel sur les procédures en matière de conventions et recommandations internationales du travail*, Genève, 2012, p. 12, disponible sur le site internet de l'O.I.T.

(19) Article 22 de la Constitution de l'O.I.T. Pour une description du contenu de ces rapports, voy. J.-M. Servais, *International labour law*, op. cit., p. 305 et N. Valticos, *Droit international du travail*, op. cit., p. 584.

(20) Article 23, § 2, de la Constitution de l'O.I.T.

(21) Cette Commission est composée d'experts indépendants (généralement au nombre de vingt) nommés par le conseil d'administration sur proposition du directeur général, pour trois années renouvelables. J.-M. Servais, *International labour law*, op. cit., p. 304. Pour une étude approfondie du rôle et du fonctionnement de cette Commission, voy. M. Rodríguez-Piñero, « The control system of the ILO international conventions and the role of the committee of experts », in N. Aliprantis et I. Papageorgiou (éd.), *Social rights at European, regional and international level*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 166 et s.

(22) Sur la distinction entre observations et demandes directes, voy. M. Rodríguez-Piñero, op. cit., *Social rights at European, regional and international level*, pp. 167-168.

(23) J.-M. Servais, *Normes internationales du travail*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 259-260.

(24) Articles 24 et 25 de la Constitution de l'O.I.T. Pour des exemples de mise en œuvre de cette procédure, voy. notamment N. Valticos, *Droit international du travail*, op. cit., p. 606.

(25) Articles 26 à 34 de la Constitution de l'O.I.T. Cette possibilité a été utilisée en 2000 à l'égard du Myanmar. J.-M. Servais, *International labour law*, op. cit., p. 307. Pour des exemples plus anciens de mise en œuvre de la procédure de plainte et une étude de l'évolution de son rôle ainsi qu'un examen de la nature de la commission d'enquête, voy. N. Valticos, *Droit international du travail*, op. cit., pp. 607-612.

(26) Bien que certains soient plus nuancés que d'autres sur la question. Voy. notamment A. Anastasi, « ILO social rights and the international financial organizations », *Social rights at European, regional and international level*, op. cit., pp. 354-355 et M.-A. Moreau, *Normes sociales, droit du travail et mondialisation*, Paris, Dalloz, 2006, p. 112.

(27) J.-M. Servais, *International labour law*, op. cit., p. 314.

(28) J.-M. Servais, « Les normes de l'O.I.T. au XXI^e siècle : légitimité, effectivité », *R.D.S.*, 2012, p. 121; M. Rodríguez-Piñero, op. cit., *Social rights at European, regional and international level*, pp. 168 et 171.

(29) J.-M. Servais, *International labour law*, op. cit., p. 314; J.-L. Stalport, « Liberté de négociation collective et intervention étatique : les politiques de restriction salariale en Belgique et dans d'autres pays au regard des normes de l'O.I.T. », *Chr. D.S.*, 1985, p. 199.

(30) L. Pirard, « The role of the International Labour Organisation in implementing social rights », *Social rights at European, regional and international level*, op. cit., p. 153.

(31) À notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence publiée reconnaissant un effet direct à une convention internationale du travail (voy. cependant l'arrêt de la cour du travail de Liège discuté *infra*, n° 19). Néanmoins, une grande partie des auteurs s'accorde sur la possibilité de leur reconnaître un tel effet, et ni la Cour de cassation ni le Conseil d'État ne l'ont exclue. En outre, on notera que les hautes juridictions françaises accordent un effet direct à plusieurs conventions de l'O.I.T. Pour un état de la question, voy., pour la Belgique, M. Van Putten, « Doorwerking in het Belgische arbeidsrecht - IAO conventies, art. 6.4 ESH en *soft law* », in J. Wouters et D. Van Eeckhoutte (éd.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Anvers-Oxford, Intersentia, 2006, pp. 415-418, et pour la France, R. De Quenaudon, « Implementation of the fundamental social rights established by the ILO and the United Nations », *Social rights at European, regional and international level*, op. cit., pp. 311 et s.

(32) Cass., 27 mai 1971, *État belge c. s.a. « fromagerie franco-suisse Le Ski »*, *Pas.*, 1971, I, p. 886. Pour un exposé des divergences de jurisprudence entre la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle sur la question de la primauté du droit international sur la Constitution, voy. notamment C. Behrendt et F. Bouhon, *Introduction à la théorie générale de l'État*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 483-493 et C. Deneve, *Internationaal Arbeidsrecht*, Bruges, die Keure, 2003, pp. 48-50.

(33) C. Deneve, « De impact van de Internationale Arbeidsorganisatie op het Belgisch arbeidsrecht », in M. Stroobant et O. Vanachter (éd.), *Honderd jaar arbeidsovereenkomstenwet*, Anvers-Groningen, Intersentia, 2001, p. 236.



9. — Quant aux conventions pouvant être dotées d'un effet direct, cette technique a l'avantage d'éviter les difficultés qui pourraient découler de ce que les abrogations de la législation interne au moment de l'entrée en vigueur de la convention resteraient implicites (34). Elle est également conforme à l'esprit qui guide l'organisation de l'O.I.T. en ce qu'elle permet d'associer les partenaires sociaux à la réception de la convention (35). De manière générale, procéder à l'adaptation du droit interne avant la ratification permet au gouvernement de s'engager la responsabilité internationale de l'État qu'après s'être assuré qu'aucune raison interne ne l'empêchera de remplir les obligations qu'il s'engage à respecter par cette ratification. Inversement, la législation interne est protégée contre la résiliation unilatérale d'une convention par le pouvoir exécutif.

Cette méthode présente néanmoins le désavantage de retarder la ratification des conventions puisqu'il faut attendre les modifications, parfois de détail, de la législation avant de procéder à celle-ci. Cette difficulté est accentuée en Belgique par la complexité de la structure étatique, beaucoup de conventions nécessitant l'intervention des entités fédérées (36).

10. — Nous avons observé six postures différentes adoptées par la Belgique quant aux obligations internationales découlant des conventions de l'O.I.T. qu'elle a ratifiées. Nous les passons en revue selon le degré des difficultés qu'elles ont cherché (ou non) à résoudre (A à F). Nous nous intéressons également à des griefs en matière de liberté syndicale communiqués à l'O.I.T. par les trois grands syndicats belges en septembre 2013 (G).

A. — Absence de réaction législative précédant ou suivant la ratification

11. — Dans un certain nombre de cas, nous n'avons pas identifié de mesures adoptées directement en lien avec la ratification de la convention. Ceci peut s'expliquer, premièrement, par le fait que les normes belges applicables aux matières visées par certaines conventions mettent en place des régimes plus protecteurs des travailleurs que ceux élaborés par ces dernières. Or les conventions internationales du travail sont des normes minimums : leur adoption ne porte pas atteinte aux lois qui assurent des conditions plus favorables aux travailleurs intéressés que celles prévues par leurs dispositions (37). Rentrent dans ce premier cas de figure la convention n° 141 sur les organisations de travailleurs ruraux, adoptée en 1975 par la Conférence internationale du travail et ratifiée par la Belgique en 2003, et la convention n° 174 sur la prévention des accidents industriels majeurs (38), adoptée en 1993 et ratifiée en 2004 (39).

La ratification d'une convention dont l'application ne nécessite aucune modification du droit interne n'est pas sans utilité. Elle est une garantie — bien sûr non absolue — contre une régression éventuelle de la protection offerte par la législation existante en deçà des exigences de la convention (40). Elle est également l'assurance d'une application effective de cette législation puisqu'elle place le domaine couvert par la convention sous le système de contrôle mis en place par l'O.I.T. (41).

12. — La deuxième raison pouvant expliquer l'absence de réaction législative précisément identifiable liée à la ratification d'une convention est le caractère programmatique de la convention. Une convention programmatique, ou « promotionnelle », a pour particularité de formuler non pas des normes précises, mais des objectifs que les États doivent s'efforcer d'atteindre progressivement, par des moyens législatifs ou autres (42). Il est dès lors difficile d'évaluer quelles mesures ont été prises précisément pour s'y conformer. La convention n° 150 sur l'administration du travail, adoptée en 1978 et ratifiée en 2011, et la convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, adoptée en 1988 et également ratifiée en 2011, peuvent toutes les deux être, au moins en partie, qualifiées de la sorte, la pre-

mière raison invoquée pouvant également jouer à leur égard.

B. — Adaptation de la législation avant la ratification

13. — Comme cela a déjà été dit, l'adaptation du droit avant la ratification d'une convention est une pratique fréquente, qui présente différents avantages mais aussi l'inconvénient de retarder la ratification. La Belgique a usé de cette technique à propos de la convention n° 161 sur les services de santé au travail, adoptée en 1985 et ratifiée en 2011, dont la loi du 4 août 1996 relative au bien-être au travail et ses arrêtés d'exécution ont assuré la transposition progressive. La convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, de nature promotionnelle, adoptée en 1981, a été ratifiée le même jour.

14. — La ratification (très) tardive de la convention n° 161 s'explique en partie par la nécessité d'adopter de nombreux textes de détails et celle d'obtenir l'assentiment des Communautés et des Régions. Assez paradoxalement, il semble néanmoins que ce soit parce que la non-ratification de cette convention est apparue constituer un frein à la volonté de la Belgique de participer à la mise en place d'un nouveau dispositif promotionnel pour la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs au sein de l'O.I.T. — alors même qu'elle n'avait pas encore ratifié la convention pourtant existante depuis de nombreuses années sur cette matière — que l'impulsion a réellement été donnée pour remédier à la situation (43). La convention n° 155 semble avoir profité de ce vent favorable (44).

15. — La ratification en 2012 de la convention n° 177 sur le travail à domicile, adoptée en 1996, est également intervenue alors que la législation belge était déjà conforme (45) au contenu de celle-ci. Rien ne semble expliquer néanmoins pourquoi elle fut si tardive (46).

16. — La convention n° 181 sur les agences d'emploi privées, adoptée en 1997, a quant à elle été ratifiée plus rapidement, dès 2004. Ceci s'explique par le mouvement d'ouverture

(34) L.-E. Troclet et E. Vogel-Polsky, « L'influence des conventions internationales du travail sur la législation sociale de Belgique », *R.I.T.*, 1968, p. 435, et J.-M. Servais, *International labour law, op. cit.*, p. 77.

(35) C. Deneve, *Internationaal Arbeidsrecht, op. cit.*, p. 83. Les partenaires sociaux peuvent être associés aux négociations sur les normes adoptées pour l'application d'une convention. Ils peuvent également participer directement à cette application par l'adoption de conventions collectives de travail. Il n'existe en effet pas d'objection de principe à l'application d'une convention internationale du travail par voie de conventions collectives. Certaines conventions prévoient même expressément cette possibilité. Cependant, cette technique peut présenter quelques difficultés tenant, notamment, au champ d'application des conventions collectives ou, dans certains pays, à leur caractère obligatoire. Sur cette question, voy. N. Valticos, *Droit international du travail, op. cit.*, pp. 595-596 et J.-M. Servais, *International labour law, op. cit.*, p. 77.

(36) C. Deneve, *op. cit.*, *Honderd jaar Arbeidsovereenkomstenwet*, pp. 235-236. Notons également, parmi les éléments susceptibles de retarder la ratification d'une convention de l'O.I.T., la procédure mise en place par la Commission européenne selon laquelle une autorisation préalable du Conseil est requise pour la ratification par les États membres des conventions internationales du travail qui relèvent en partie de leur compétence et en partie de celle de l'Union. Cette procédure, qui a été mise en œuvre à cinq reprises depuis 2005, a cependant un fondement juridique incertain ; plusieurs États membres sont d'ailleurs déjà passés outre. Sur cette question, voy. S. Robin-Olivier, « Deux illustrations de la procédure préalable à la ratification des Conventions de l'O.I.T. par les États membres », *Rev. trim. dr. eur.*, 2013, pp. 387 et s.

(37) Article 19, § 8, de la Constitution de l'O.I.T. Sur ce caractère de normes minimums des conventions internationales du travail, voy. notamment N. Valticos, *Droit international du travail, op. cit.*, p. 565.

(38) Cette matière fait l'objet de directives européennes (les directives « Seveso ») : la directive 96/82/CE modifiée (et abrogée avec effet en juin 2015) par la directive 2012/18/UE et la directive 82/501/CE.

(39) La Commission d'experts a formulé à deux reprises, en 2007 et en 2010, une demande directe afin d'obtenir des informations complémentaires à propos de l'application de cette dernière convention. La Commission semble avoir été satisfaite par les réponses fournies, puisqu'elle n'a pas, par la suite, émis d'observations.

(40) L.-E. Troclet et E. Vogel-Polsky, *op. cit.*, pp. 442-443 et N. Valticos, *op. cit.*, *R.I.T.*, 1955, p. 663.

(41) N. Valticos, *ibidem*, p. 664.

(42) N. Valticos, *Droit international du travail, op. cit.*, pp. 229 et 232-233.

(43) Voy. notamment *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2117/2, p. 2 et *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 663/2, p. 3.

(44) Le ministre compétent, en réponse à une question posée par un parlementaire lors de la discussion générale du projet de décret d'assentiment à la convention n° 155 en commission du Parlement wallon, reconnaissait ne pas connaître les raisons du retard de cet assentiment. *C.R.A.*, Parl. w., 2008-2009, séance du 4 novembre 2008, n° 22, p. 5.

(45) L'avis du Conseil d'État, section de législation, sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la convention n° 177 mentionne deux éventuels problèmes de conformité du droit belge à la convention, auxquels répond l'exposé des motifs du projet de loi d'assentiment. *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1541/1, p. 4.

(46) Les documents parlementaires sont muets sur la question, la seule indication quant au pourquoi de la ratification étant la volonté déclarée de renforcer la légitimité de la convention sur la scène internationale, « là où (elle) est d'une criante nécessité ». *C.R.I.*, Parl. w., 2011-2012, séance du 12 décembre 2011, n° 50, pp. 19-20.



du secteur du placement des travailleurs aux agences de placement privées, influencé notamment par le droit européen. Pour pouvoir adopter les réformes souhaitées par les Régions (47), il était nécessaire que la Belgique ratifie la convention n° 181, sans quoi elle restait liée par la convention n° 96 sur les bureaux de placement payants qui prévoyait un encadrement beaucoup plus strict des agences privées et vis-à-vis de laquelle la Belgique se serait donc trouvée en porte-à-faux (48). Contenant les dispositions finales types des conventions internationales du travail (49), la convention n° 96 prévoit en effet qu'elle ne peut être dénoncée que tous les dix ans à dater de la mise en vigueur initiale de la convention, excepté le cas où une convention en portant révision est proposée à la ratification, laquelle vaut alors dénonciation (50). Or la convention n° 181, précisément, porte révision de la convention n° 96 (51).

C. — Adaptation rapide du droit après la mention d'un éventuel problème de conformité

17. — Dans son rapport de 2012, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations fait état de commentaires conjoints formulés par la C.S.C., la C.G.S.L.B. et la F.G.T.B. à propos de l'application par la Belgique de la convention n° 95 sur la protection du salaire, adoptée en 1949 et ratifiée en 1970. Dans leurs commentaires, les syndicats énoncent deux griefs principaux à l'égard de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises au regard de l'article 11 de la convention, qui prévoit la protection des créances de salaires en cas de faillite. Ils considèrent, premièrement, que « les modalités d'approbation du plan de réorganisation ne garantissent pas une information suffisante des travailleurs sur leurs droits au cours de la procédure et tendent à favoriser d'autres créanciers (...) au détriment des salariés qui, en pratique, voient leurs créances salariales réduites de 50 à 70 pour cent, voire plus, dans la majorité des plans » (52). Ils déplorent également que « les salariés, considérés comme des créanciers sursitaires ordinaires, ne bénéficient d'aucun privilège et que les tribunaux de commerce (...) écartent systématiquement l'application de la loi du 12 avril 1965 sur la protec-

tion de la rémunération, en vertu du principe de spécialité » (53).

18. — La Commission d'experts a demandé au gouvernement de transmettre ses commentaires à l'égard de ces observations syndicales. Mais les rapports de 2013 et de 2014 ne revenant pas sur ce point, nous ne disposons pas (encore) de la réponse du gouvernement. Cependant, le législateur a depuis lors adopté la loi du 27 mai 2013 modifiant diverses législations en matière de continuité des entreprises dont l'article 27 a inséré dans la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises un nouvel article 49/1 prévoyant que le plan de réorganisation ne peut désormais plus contenir de réduction ou d'abandon des créances nées de prestations de travail antérieures à l'ouverture de la procédure. L'exposé des motifs de cette loi fait expressément référence à la convention n° 95. Il explique que le nouvel article 49/1 « vise à exécuter intégralement la convention n° 95 de l'O.I.T. » en précisant cependant que « bien que cette convention ne soit *sensu stricto* pas applicable à la réorganisation, il apparaît néanmoins souhaitable d'offrir aux travailleurs une protection supplémentaire dans ce contexte » (54).

19. — La cour du travail de Liège, dans un arrêt du 10 janvier 2013, faisait déjà la même analyse que celle contenue dans l'exposé des motifs quant au champ d'application de la convention (55). La cour avait en effet estimé que la convention ne traite pas du sort des salaires en cas de réorganisation judiciaire par accord collectif. Cet arrêt, bien qu'il conclue à la non-applicabilité de la convention au cas d'espèce, présente l'intérêt d'illustrer l'invocation, dans le cadre d'une procédure judiciaire, d'une convention de l'O.I.T. qui pourrait se voir reconnaître un effet direct (56).

20. — Notons à propos de la question de l'information des travailleurs — qui n'est pas directement traitée par la convention n° 95 — que la loi du 27 mai 2013 contient également des modifications tendant vers une meilleure information des créanciers durant la procédure de réorganisation judiciaire, un objectif expressément déclaré par l'exposé général des motifs de ladi-

te loi (57). Une des avancées sur ce point est l'obligation désormais faite au débiteur de communiquer à chacun de ses créanciers, outre les informations déjà prévues, la liste complète des créanciers sursitaires reconnus ou se prétendant tels avec, notamment, la mention de la qualité de créancier sursitaire extraordinaire (58), le cas échéant. Bien que non spécifiquement dirigée vers les travailleurs, cette réforme leur profitera bien évidemment aussi.

21. — Il est intéressant de constater que la Belgique n'a pas attendu la position de la Commission d'experts sur la question pour rencontrer les griefs présentés par les syndicats. Le relais que leur a donné l'O.I.T. a-t-il pesé dans cette réaction? Il est difficile de le dire. Reste que les syndicats ont jugé utile de recourir au système de contrôle de l'O.I.T., ce qui témoigne du pouvoir d'influence qu'ils lui reconnaissent.

D. — Adaptation du droit après de nombreuses interpellations

22. — Pendant longtemps, le droit belge n'a pas répondu aux exigences de l'O.I.T. en matière de représentativité syndicale, question relevant de la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, adoptée en 1948 et ratifiée en 1951.

Déjà en 1987 (59), le Comité de la liberté syndicale (60), se prononçant sur une plainte déposée par l'Union nationale des syndicats indépendants, demandait à la Belgique d'adopter des critères objectifs, préétablis et précis pour régir les règles d'accès des organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs au Conseil national du travail (61), accès qui, on le sait, conditionne la reconnaissance d'une organisation comme étant représentative (62). La Commission d'experts a par la suite réitéré cette demande à de très nombreuses reprises : treize de ses rapports publiés entre 1990 et 2011 contiennent une observation relative à cette question.

(47) En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour le placement des travailleurs.

(48) Pour un exposé de l'évolution du droit international, notamment européen, encadrant le placement des travailleurs, voy. R. Malagnini, « Le placement des travailleurs en Région wallonne : la fin du monopole du service public - Analyse de l'évolution des règles internationales et du décret wallon du 13 mars 2003 », *JTT*, 2006, pp. 241-249.

(49) J.-M. Servais, *International labour law*, op. cit., p. 79.

(50) Articles 20 et 24 de la convention n° 96 sur les bureaux de placement payants.

(51) Article 16 de la convention n° 181 sur les agences d'emploi privées.

(52) Conférence internationale du travail, 101^e session (Genève, 2012) : *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), p. 830.

(53) *Ibidem*.

(54) *Doc. parl.*, Ch., 2012-2013, n° 53-2692/1, p. 24.

(55) C.T. Liège, 10 janvier 2013, inédit (disponible sur : www.terralaboris.be). Cet arrêt pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle quant à une éventuelle discrimination entre un travailleur licencié avant l'ouverture d'une procédure de réorganisation judiciaire et un travailleur licencié après celle-ci tenant en ce que l'indemnité compensatoire de préavis du premier est qualifiée de créance sursitaire tandis que celle du second échappe à cette qualification. Par l'arrêt 162/2013 du 21 novembre 2013, la Cour constitutionnelle, qui se prononce sur l'état de la législation antérieure aux modifications apportées par la loi du 27 mai 2013, a répondu par la négative à la question.

(56) Il ne semble pas que l'on puisse conclure avec certitude de l'arrêt de la cour du travail que celle-ci a reconnu un effet direct à la convention. Il nous semble cependant qu'examiner le champ d'application d'une norme suppose au préalable que soit admise la possibilité de la faire valoir devant la juridiction en question.

(57) *Doc. parl.*, Ch., 2012-2013, n° 53-2692/1, p. 5. Pour un exposé plus complet des modifications touchant à l'information des créanciers, voy., A. Zenner et C. Alter, *La loi sur la continuité des entreprises revisitée par la loi du 27 mai 2013*, coll. Les dossiers du *Journal des tribunaux*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 34-36.

(58) Article 26, § 2, alinéa 2, de la loi relative à la continuité des entreprises.

(59) La Belgique faisait déjà l'objet de reproches de la part de la Commission quant au respect de la convention n° 87 dans des rapports antérieurs (notamment le rapport de 1985). Ils ne concernaient cependant pas directement le système de désignation des organisations représentatives, mais les prérogatives des organisations non représentées au Conseil national du travail.

(60) Le Comité de la liberté syndicale est constitué au sein du conseil d'administration de l'O.I.T. Il est un organe de contrôle intervenant dans le cadre d'une des procédures particulières existant en complément aux deux mécanismes de contrôle principaux exposés plus haut. Pour plus d'informations sur ces procédures particulières, voy. les références données à la note 17.

(61) B.I.T., *Bulletin officiel*, série B, vol. LXX, 1987, pp. 10-28 (disponible sur le site de l'O.I.T.).

(62) Article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.



23. — Durant cette période, la Cour constitutionnelle s'est prononcée à plusieurs occasions sur le système alors applicable en matière de représentativité syndicale. Bien qu'elle ne l'ait jamais déclaré inconstitutionnel (63), elle s'est néanmoins faite le relais des critiques de l'O.I.T. dans plusieurs de ces arrêts. La Cour a ainsi précisé que bien que le pouvoir du Roi de nommer les membres du Conseil national du travail soit discrétionnaire, cela ne l'autorisait pas « à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination (ni) à ignorer les recommandations répétées de l'O.I.T. » (64).

24. — La Belgique a finalement répondu aux critiques émises par l'O.I.T. en adoptant la loi du 30 janvier 2009 portant des dispositions diverses. Celle-ci a modifié l'article 2 de la loi organique du Conseil national du travail du 29 mai 1952, lequel prévoit désormais quatre critères auxquels doivent répondre les organisations de travailleurs pour être qualifiées de plus représentatives et ainsi être admises à siéger au Conseil national du travail (65).

Dans son rapport de 2011, la commission d'experts s'est dite satisfaite de l'adoption de ce nouveau régime, considérant désormais le droit belge conforme aux exigences de l'O.I.T. Le Conseil d'État s'était montré plus réservé quant au bien-fondé de la réforme, estimant que le pouvoir discrétionnaire du Roi assurait une meilleure garantie de la concordance entre représentativité en droit et représentativité en fait (66). Cependant, comme d'autres l'ont déjà fait remarquer, cette réforme n'a pas entraîné de changement dans la composition du Conseil national du travail, pouvant ainsi donner « l'impression d'entériner, sous l'apparence de critères objectifs, la situation acquise antérieurement » (67).

E. — Absence d'adaptation du droit malgré la dénonciation répétée d'un problème de conformité

25. — La loi du 17 mars 1987 relative à l'introduction de nouveaux régimes de travail dans les entreprises a, elle aussi, donné lieu à plusieurs observations de la Commission d'experts (68). En 2010 encore, celle-ci s'est dite préoccupée par la très grande flexibilité offerte par cette loi en matière de durée du travail. Le principal reproche de la Commission porte sur le recours au calcul en moyenne de la durée normale du travail admis par la loi (69), ce qu'elle déclare être résolument contraire aux dispositions de l'article 5 de la convention n° 1 sur la durée du travail (industrie), adoptée en 1919 et ratifiée en 1926.

26. — Le gouvernement semble assumer pleinement cette situation. En 2001, le ministre responsable de l'époque répondait à un parlementaire s'interrogeant sur la réponse que souhaitait donner la Belgique à une observation de la Commission publiée en 2000 que « dès l'adoption de (la loi relative à l'introduction de nouveaux régimes de travail dans les entreprises), on savait que cette réglementation poserait quelques légers problèmes par rapport à la convention internationale n° 1 » (70). De même, le gouvernement a communiqué à plusieurs reprises à la Commission d'experts son intention de conserver le régime critiqué. Cette attitude se justifie, selon lui, par le caractère désuet de la convention, celle-ci ne permettant pas de répondre à la plus grande flexibilité exigée par l'évolution de la société et des entreprises. Il en suggère donc la révision, considérant que sa dénonciation ne serait pas une initiative constructive (71).

27. — L'O.I.T. semble donner indirectement raison au gouvernement puisque, en 2004, dans son étude d'ensemble des rapports concernant la convention (n° 1) sur la durée du travail (industrie), 1919, et la convention (n° 30), 1930, la Commission d'experts a estimé que « l'existence de normes minimums sur la durée du travail reste importante et pertinente », mais que « les changements qui sont intervenus depuis l'adoption de ces deux instruments justifient leur révision » (72). En octobre 2011, une réunion tripartite d'experts sur l'aménagement du temps de travail a été convoquée par le conseil d'administration de l'O.I.T. Elle avait pour objet d'« examiner les aménagements modernes du temps de travail et de formuler des avis à ce sujet, ce qui supposait d'identifier les principaux enjeux qu'il faudrait prendre en compte pour élaborer de futurs principes directeurs de l'O.I.T. visant à promouvoir le travail décent dans le domaine de la durée du travail » (73). Si un consensus semble donc se dégager sur la nécessité d'une révision des instruments de l'O.I.T. en matière de durée du travail, aucun accord n'a encore pu être trouvé sur le contenu à lui donner. Le statut de la convention n° 1 est ainsi actuellement qualifié d'intérimaire par l'O.I.T. elle-même.

28. — La Commission d'experts a également pointé à plusieurs reprises une non-conformité du droit belge à la convention n° 138 sur l'âge minimum, adoptée en 1973 et ratifiée en 1988. Cette convention, qualifiée de fondamentale par l'O.I.T., prévoit que l'âge minimum d'admission aux travaux considérés comme dangereux doit en principe être de 18 ans, mais peut, sous certaines conditions, être abaissé à 16 ans (74). Or l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif à la protection des jeunes au travail permet, sous certaines conditions, l'admission des jeunes travailleurs aux travaux considérés comme dangereux dès l'âge de 15 ans (75).

La Commission a adressé, entre 2003 et 2008, quatre demandes directes au gouvernement sur cette question. Bien que, dans un premier temps, elle se soit contentée de lui demander de lui fournir des informations sur les mesures prises ou envisagées afin de garantir la conformité du droit belge à la convention, elle s'est montrée, dans un second temps, plus insistante en le priant instamment de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Notant cependant, dans sa demande directe de 2008, que le gouvernement lui avait fait part du projet d'adoption du Code sur le bien-être au travail dans lequel devait être inséré l'arrêté royal litigieux, insertion à l'occasion de laquelle l'âge minimum d'admission aux travaux dangereux

(63) Voy. notamment les arrêts n° 71/92 du 18 novembre 1992, n° 139/2000 du 21 décembre 2000, n° 116/2001 du 3 octobre 2001, n° 70/2002 du 18 avril 2002, n° 92/2002 du 5 juin 2002, n° 111/2002 du 26 juin 2002, n° 148/2003 du 19 novembre 2003 et n° 9/2009 du 15 janvier 2009. Pour une analyse de plusieurs de ces arrêts, voy. C. Deneve, *Internationaal Arbeidsrecht, op. cit.*, pp. 170-171.

(64) Arrêts n° 71/92 du 18 novembre 1992, n° 70/2002 du 18 avril 2002, n° 111/2002 du 26 juin 2002 et n° 9/2009 du 15 janvier 2009 (B.42).

(65) Article 2, § 4, alinéa 2, de la loi organique du Conseil national du travail : « Sont considérées comme organisations les plus représentatives des travailleurs les organisations qui répondent à tous les critères suivants : 1° être constituées sur le plan national et avoir un fonctionnement interprofessionnel; 2° représenter la majorité absolue des secteurs et des catégories de personnel dans le secteur privé et le secteur public, pour autant que la majorité des travailleurs soit également représentée; 3° au cours de la période de quatre ans précédant les nominations prévues à l'article 5, compter en moyenne au moins 125.000 membres cotisants, y compris les membres des organisations affiliées ou associées; 4° avoir pour objet statutaire la défense des intérêts des travailleurs ».

(66) *Doc. parl.*, Ch., 2009-2010, n° 52-2299/1, p. 330.

(67) J. Clesse et F. Kéfer, *Droit du travail et de la sécurité sociale* (syllabus), Liège, Presses universitaires de Liège, 2013, p. 37; voy. également R. Blanpain, *Hebben de vakbonden nog een toekomst?*, Bruges, die Keure, 2012, p. 121.

(68) La Commission a formulé trois observations et trois demandes directes en relation avec la convention n° 1 entre 1990 et 2010.

(69) L'article 2 de la loi relative à l'introduction de nouveaux régimes de travail permet notamment, par l'adoption d'une convention collective de travail conclue au sein d'un organe paritaire, ou à défaut d'une telle convention, d'une convention collective de travail conclue au sein de l'entreprise s'il existe une délégation syndicale dans l'entreprise, ou, à défaut de délégation syndicale, par le règlement de travail de déroger à la règle de principe des huit heures par jour et quarante heures par semaine au maximum de temps de travail à condition que la durée journalière de travail ne dépasse pas douze heures et qu'il ne soit pas travaillé en moyenne plus de quarante heures par semaine pendant une période de référence pouvant aller jusqu'à un an au maximum, ainsi qu'à l'interdiction du travail de nuit, du travail dominical et du travail les jours fériés. Pour une étude approfondie de cette question, voy. M. Jamouille, E. Geerkens, G. Foxhal, F. Kéfer et S. Bredael, *Le temps de travail - Transformations du droit et des relations collectives du travail*, Bruxelles, Éditions du C.R.I.S.P., 1997, notamment les pages 431 et s.

(70) Question n° 1294 de M. Van Quickenborne du 18 mai 2001, *Bull. Q. R.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-37, p. 1820.

(71) Conférence internationale du travail, 92^e session (Genève, 2004) : *Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), p. 321. Certains sont très critique par rapport à cette loi, y voyant le signe que le travail est redevenu une marchandise susceptible de commercialisation; voy. C. Deneve, *op. cit.*, *Honderd jaar Arbeidsovereenkomstenwet*, p. 245; voy. aussi M. Jamouille, *Seize*

leçons sur le droit du travail, Éd. Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1994, pp. 246-247.

(72) Conférence internationale du travail, 93^e session (Genève, 2005) : *Rapport de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1B), p. 112, § 328.

(73) B.I.T., *Rapport final de la réunion tripartite d'experts sur l'aménagement du temps de travail*, Genève, 2011, p. 1, § 2.

(74) Article 3 de la convention n° 138 sur l'âge minimum.

(75) Articles 2, 8 et 10 de l'arrêté royal relatif à la protection des jeunes au travail.



se verrait modifié pour atteindre 16 ans, elle s'est alors montrée plus encourageante en exprimant le ferme espoir que cette modification soit effectivement adoptée rapidement. Toutefois, en 2010, non plus dans une demande directe, mais désormais dans une observation, la Commission a constaté avec regret l'absence d'information du gouvernement quant à l'adoption de ce Code et l'a dès lors une nouvelle fois prié instamment de prendre des mesures immédiates et efficaces afin de veiller à ce que la législation soit conforme à la convention.

29. — Cette demande de plus en plus insistante de la Commission n'a toujours pas porté ses fruits puisqu'à l'heure actuelle, le Code sur le bien-être au travail, qui doit regrouper tous les arrêtés d'exécution de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leurs travaux, en est encore au stade de projet (76) et que l'arrêté royal relatif à la protection des jeunes au travail n'a pas été modifié dans le sens souhaité. Les raisons de cet immobilisme nous restent obscures. La mise en forme du Code sur le bien-être au travail représente certes un travail fastidieux tant les arrêtés d'exécution de la loi du 4 août 1996 sont nombreux. Rien ne semble cependant relier nécessairement la modification de l'arrêté royal en question à l'aboutissement de ce projet.

F. — Absence de réponse satisfaisante à une demande répétée d'informations

30. — À plusieurs reprises également (77), la Commission d'experts s'est interrogée sur l'attitude adoptée par les services d'inspection du travail lorsqu'ils découvrent un travailleur en séjour illégal dont la situation ne relève pas de la traite des êtres humains ou d'une évidente exploitation. Le gouvernement restant en défaut de fournir des renseignements suffisants sur cette question, la Commission, dans une observation publiée dans son dernier rapport, après avoir insisté sur ce que les conventions sur l'inspection du travail (78) ne prévoient en aucun cas qu'un travailleur pourrait être exclu de la protection assurée par l'inspection du travail en raison du caractère irrégulier de sa relation de travail, lui a demandé une nouvelle fois de lui fournir des informations à ce propos. Plus précisément, la Commission s'interroge « sur les mesures prises pour assurer que les travailleurs découverts en situation irrégulière bénéficient

de la même protection sur le plan des conditions de travail que les travailleurs en situation régulière, et qu'ils n'aient pas à redouter de mesures d'expulsion en vertu des lois sur l'immigration et, par suite, une aggravation de leur situation, consécutivement à une action de l'inspection du travail » (79).

31. — Quant au premier aspect de cette interrogation, qui porte sur la protection des conditions de travail des travailleurs en séjour illégal, il faut noter que le législateur a récemment adopté la loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal, qui transpose partiellement une directive européenne de 2009 (80). Cette loi met en place un régime de protection de la rémunération des travailleurs ressortissants d'un pays non-membre de l'Union européenne en situation de séjour illégal occupés en Belgique. Cette protection consiste principalement en ce qu'il est désormais expressément prévu que l'employeur d'un tel travailleur doit payer à celui-ci une rémunération équivalente à celle qu'il serait tenu de payer à un travailleur occupé légalement dans le cadre d'une relation de travail comparable (81), l'entrepreneur, le sous-traitant ou le donneur d'ordre agissant à titre professionnel étant sous certaines conditions solidairement responsables du paiement de cette rémunération (82). La loi du 11 février 2013 prévoit également que, lorsque l'employeur n'ayant pas encore payé la rémunération due au travailleur en séjour illégal ne connaît pas l'adresse postale ni les données relatives au compte bancaire ou de chèques postaux de celui-ci, il doit verser cette rémunération à la Caisse des dépôts et consignations, qui conservera l'argent pendant trente ans (83). L'exposé des motifs de la loi précise que cette mesure est appelée à s'appliquer notamment dans le cas où le travailleur aurait fait l'objet d'un retour forcé dans son pays d'origine avant que sa rémunération lui ait été payée et sans que son employeur ait connaissance des informations pré-

citées (84), qui permettraient de lui faire parvenir sa rémunération.

Bien qu'elle permette d'apporter une réponse partielle aux interrogations de la Commission d'experts, il semble que l'adoption de la loi du 11 février 2013 n'ait aucun lien avec celles-ci. Il n'est en effet à aucun moment fait référence, dans les travaux préparatoires de la loi, aux conventions de l'O.I.T. L'action du législateur paraît ainsi avoir été uniquement motivée par l'obligation de transposer la directive.

32. — L'hypothèse, visée dans l'exposé des motifs de la loi, du retour forcé du travailleur avant le paiement de sa rémunération permet de faire le lien avec le deuxième aspect de la question posée par la commission d'experts, à savoir si et dans quelle mesure un travailleur en séjour illégal est susceptible d'être l'objet de mesures d'expulsion à la suite d'une action de l'inspection du travail. L'absence de réponse satisfaisante du gouvernement sur ce point s'explique peut-être par le fait que les services d'inspection bénéficient dans cette matière d'une certaine latitude. En vertu de l'article 54 du Code pénal social, les inspecteurs sociaux jouissent d'un pouvoir d'appréciation (85) quant à la communication des informations recueillies lors de leurs enquêtes à tout fonctionnaire chargé de la surveillance ou de l'application d'une législation. Dans la pratique, il semblerait que les services d'inspection n'aient pas pour politique d'user de ce pouvoir pour transmettre systématiquement les informations recueillies concernant un travailleur en situation de séjour illégal aux services compétents en matière d'immigration.

D'autres éléments doivent cependant être pris en compte dans l'appréciation de cette problématique. Premièrement, il semblerait que, lorsqu'ils prennent connaissance d'une infraction consistant en l'occupation d'une main-d'œuvre étrangère (86), les inspecteurs sociaux, en raison de la gravité qu'ils reconnaissent à de tels faits, fassent peu usage du pouvoir que leur reconnaît l'article 21 du Code pénal social de ne pas dresser de procès-verbal et communiquent donc l'information au ministère public (87). Celui-ci étant ainsi indirectement informé de

(76) Les arrêtés d'exécution de la loi relative au bien-être des travailleurs font déjà l'objet d'une présentation structurée en titres et en chapitres sur le site du S.P.F. Emploi, travail et concertation sociale et dans certains recueils de textes privés, laquelle structure est celle du futur Code sur le bien-être au travail. Mais les textes de ces arrêtés n'ont pas encore fait l'objet d'une véritable codification, qui nécessite une coordination des textes et, par la suite, une nouvelle numérotation des articles. Ce n'est qu'alors qu'on pourra véritablement parler de Code sur le bien-être au travail. Voy. à ce propos le site du S.P.F. Emploi, travail et concertation sociale : <http://www.emploi.belgique.be>.

(77) Dans une demande directe et trois observations, toutes publiées entre 2008 et 2013.

(78) Il s'agit de la convention n° 81 sur l'inspection du travail, adoptée en 1947 et ratifiée en 1957, et la convention n° 129 sur l'inspection du travail (agriculture), adoptée en 1969 et ratifiée en 1997.

(79) Conférence internationale du travail, 102^e session (Genève, 2013) : *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 1A), p. 593. Dans la même observation, la Commission demande des informations complémentaires sur plusieurs autres points touchant aux services d'inspection sociale, notamment quant à un commentaire de la C.S.C. dénonçant un manque d'effectifs dans le service fédéral de contrôle du bien-être au travail.

(80) Il s'agit de la directive 2009/52/CE du Parlement Européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(81) Article 4 de la loi du 11 février 2013 précitée.

(82) Articles 35/7 à 35/13 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, insérés par la loi du 11 février 2013 précitée. Sur ce mécanisme de responsabilité solidaire, voy. M. Gratia, « Lutte contre la fraude sociale et mécanisme de responsabilité solidaire : synthèse et actualité », *Ors.*, 2013, livr. 4, p. 16.

(83) Article 5, § 4/1, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, inséré par la loi du 11 février 2013 précitée, et article 25 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934.

(84) *Doc. parl.*, Ch., 2012-2013, n° 53-2466/1, p. 18.

(85) M. Morsa, *Les inspections sociales en mouvement*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 301.

(86) Article 175 du Code pénal social.

(87) Notons que l'application de l'article 21 du Code pénal social aux infractions contenues dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, paraît discutable. L'article 81 de ladite loi prévoit en effet que ces infractions sont recherchées et constatées, notamment, par certains inspecteurs sociaux, conformément aux dispositions du Code d'instruction criminelle, semblant ainsi exclure l'application dudit article 21 au profit de l'article 29 du Code d'instruction criminelle (qui prévoit l'obligation pour tout fonctionnaire d'informer le ministère public de tout délit ou crime dont il prend connaissance). Or constitue une des infractions prévues par la loi précitée le fait pour un étranger d'entrer ou de séjourner illégalement en Belgique (article 75 de la loi du 15 décembre 1980). Les inspecteurs sociaux visés par la loi de 1980 auraient donc en réalité l'obligation de porter à la connaissance du ministère public la présence d'étrangers séjournant illégalement sur le territoire.



l'existence de travailleurs en séjour illégal, il se trouve à son tour en position d'entreprendre des démarches conduisant à leur expulsion. Néanmoins, il semblerait qu'en pratique les auditeurs du travail n'aient pas non plus pour politique de transmettre les informations à leur disposition à l'Office des étrangers. Deuxièmement, certains contrôles des inspecteurs sociaux sont menés en présence des services de police, lesquels ont l'obligation, lorsqu'ils rencontrent dans le cadre de leurs activités de service un étranger en situation illégale, de retenir celui-ci, si besoin en procédant à son arrestation administrative, et de contacter l'Office des étrangers (88). Enfin, il arrive, quoique rarement, que les agents de l'Office des étrangers soient eux-mêmes présents à l'occasion d'un contrôle mené de concert avec les services d'inspection sociale.

33. — Ainsi, les travailleurs en séjour illégal sont effectivement susceptibles de subir des mesures d'expulsion par suite de l'action de l'inspection du travail. Mais il semble qu'en pratique la concrétisation de ce risque dépende principalement de la présence d'autres acteurs lors d'un contrôle mené par les services d'inspection sociale, laquelle présence reste l'exception. Notons néanmoins que rien ne fait légalement obstacle à ce que les services d'inspection et, en seconde ligne, les auditeurs du travail transmettent les informations qu'ils recueillent à l'Office des étrangers.

G. — Grievs formulés à l'encontre de la Belgique en matière de liberté syndicale

34. — La presse s'est fait l'écho, le 13 septembre 2013, de ce que la F.G.T.B., la C.S.C. et la C.G.S.L.B. auraient porté « plainte » (89) auprès de l'O.I.T. contre le « gel des salaires » décidé par le gouvernement fédéral. Les syndicats estiment que cette mesure constitue une violation des conventions de l'O.I.T. en matière de liberté de négociation, à savoir la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective.

La mesure en cause est contenue dans l'arrêté royal du 28 avril 2013 portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (90). Cet

arrêté fixe la marge maximale pour l'évolution du coût salarial à 0% pour les années 2013 et 2014, majorée, le cas échéant, de l'adaptation des salaires à l'évolution de l'index et des augmentations barémiques. Une mesure similaire avait été adoptée pour les années 2011 et 2012, qui fixait la marge maximale à 0,3% (91).

35. — Aucun organe de contrôle n'a encore rendu de rapport dans cette affaire. Une plainte portant sur des mesures analogues a cependant déjà été déposée dans le passé, dont on peut tirer quelques enseignements.

36. — Le 15 février 1983, la F.G.T.B. portait plainte en violation des droits syndicaux auprès du Comité de la liberté syndicale. En cause, notamment, l'arrêté royal n° 180 du 30 décembre 1982 portant certaines mesures en matière de modération des rémunérations. Cet arrêté prévoyait, premièrement, que l'indexation des salaires n'aurait lieu, pour une certaine période, que sur la partie du salaire équivalant au salaire minimum et, deuxièmement, qu'une fois que cette mesure aurait pris fin, l'indexation ne se ferait plus sur la base de l'indice mensuel des prix à la consommation, mais sur la base d'un indice mensuel égal à la moyenne arithmétique des prix à la consommation des quatre mois précédents. Il mettait également en place, outre ces mesures touchant l'indexation des salaires, une mesure interdisant toute augmentation de rémunération autre que celle résultant de l'indexation et des systèmes barémiques au cours de la période allant du 1^{er} janvier 1983 au 31 décembre 1984. Ces mesures constituaient en réalité une prorogation de mesures de modération de salaires déjà prises en février 1981 (92) et en février 1982 (93).

37. — Le Comité de la liberté syndicale, au terme de l'analyse des allégations du syndicat et de la réponse du gouvernement, après avoir déclaré être « conscient qu'en période de crise financière et économique un gouvernement se doit d'agir et de trouver des solutions », adoptait notamment les conclusions suivantes : « le comité note les assurances données par le gouvernement que l'interdiction de l'accroissement des rémunérations au-dessus de l'indexation sera levée à partir du 31 décembre 1984. Le comité rappelle que l'intervention d'un gouvernement dans des domaines qui, de longue date, ont toujours été négociés selon la volonté des parties, pourrait mettre en cause le principe de la libre négociation collective reconnu à l'article 4 de la convention n° 98 si elle n'est assortie de certaines garanties et, en particulier, si sa durée n'est pas limitée (...). Le comité exprime donc l'espoir que l'ensemble des mesures ainsi adoptées seront appliquées comme

des mesures d'exception et pourront être levées à brève échéance » (94). Il avait ensuite transmis le cas à l'attention de la Commission d'experts pour un examen du respect des conventions n° 87 et n° 98 dans le cadre du contrôle régulier de l'application des conventions.

38. — Dans son rapport de 1985, celle-ci avait cependant dû constater que le gouvernement n'avait pas mis fin à son intervention en matière de politique salariale, mais avait au contraire adopté une nouvelle mesure de non-application d'une indexation à concurrence de 2% qui devait s'appliquer sur les années 1984, 1985 et 1986 (95). Le gouvernement avait expliqué que cette mesure avait pour but d'organiser une solidarité réelle entre actifs et non-actifs en affectant le produit du freinage de la hausse salariale au financement des dépenses du secteur du chômage assurées par l'État et par la sécurité sociale. La Commission avait déclaré prendre note de ces explications, mais rappelait néanmoins « que l'intervention du gouvernement dans le domaine de la négociation collective, dès lors qu'elle dure plusieurs années, porte atteinte aux droits des travailleurs et des employeurs de négocier librement leurs conditions d'emploi » (96).

Enfin, dans son rapport de 1989, la Commission relevait « avec satisfaction que, depuis le 1^{er} janvier 1987, les interlocuteurs sociaux ont retrouvé leur entière liberté de négocier et de conclure des conventions collectives relativement aux conditions de rémunération » (97).

39. — L'arrêté royal du 28 avril 2013 mis en cause par les trois grands syndicats serait-il susceptible d'une telle appréciation résolument négative de la part de la Commission d'experts ou du Comité de la liberté syndicale? La position des organes de contrôle de l'O.I.T., développée à l'occasion de nombreux cas, peut être résumée comme suit : « Si, au nom d'une politique de stabilisation, un gouvernement considère que le taux des salaires ne peut pas être fixé librement par voie de négociations collectives, une telle restriction devrait être appliquée comme une mesure d'exception, limitée à l'indispensable, elle ne devrait pas excéder une période raisonnable et elle devrait être accompagnée de garanties appropriées en vue de protéger le niveau de vie des travailleurs » (98).

L'exigence du caractère exceptionnel de la mesure trouve sa traduction dans le caractère sub-

(88) Article 21 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, article 74/7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et article 5.2.4.M5 de la circulaire ministérielle du 2 février 1993 relative à la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

(89) Il semble que cette « plainte » ne soit en réalité pas une plainte déposée auprès du Comité de la liberté syndicale (le site de l'O.I.T. n'en renseigne aucune), mais uniquement des griefs formulés par les syndicats à l'occasion du commentaire du rapport annuel remis par le gouvernement à l'O.I.T.

(90) Les métallurgistes de Wallonie et de Bruxelles (M.B.W.) ont introduit le 1^{er} juillet 2013 une requête en suspension de l'exécution de cet arrêté auprès du Conseil d'État, prenant entre autres comme moyen la violation du droit de libre négociation collective tel que protégé, notamment, par l'article 11 de la C.E.D.H. Elle a été rejetée par l'arrêt n° 224.863 du 27 septembre 2013.

(91) Arrêté royal du 28 mars 2011 portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

(92) Loi de redressement du 10 février 1981 relative à la modération des revenus. Comme le note le Comité de la liberté syndicale, « toutefois, immédiatement après l'adoption de la loi de février 1981, les interlocuteurs sociaux avaient signé une convention collective interprofessionnelle qui produisait des effets équivalents à la loi » (§ 263 du rapport du Comité).

(93) Arrêté royal n° 11 du 22 février 1982.

(94) *Bulletin officiel* (B.I.T.), vol. LXVI, 1983, série B, n° 3, p. 72, § 270, b) et d).

(95) Arrêté royal n° 278 du 30 mars 1984. L'interdiction de toute augmentation de rémunération autre que celle résultant de l'indexation et des systèmes barémiques avait également été prolongée pour les années 1985 et 1986 par la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales. Voy. à ce sujet J.-L. Stalport, *op. cit.*, p. 198.

(96) Conférence internationale du travail, 71^e session (Genève, 1985) : *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (parties 1, 2 et 3), p. 227.

(97) Conférence internationale du travail, 76^e session (Genève, 1989) : *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, rapport III (partie 4A), p. 276.

(98) B.I.T., *La liberté syndicale - Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du conseil d'administration du B.I.T.*, 5^e éd., Genève, 2006, p. 214, § 1024.



sidiaire de l'intervention du gouvernement telle qu'elle est prévue par la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité : celle-ci ne peut intervenir qu'en l'absence d'accord interprofessionnel, et à défaut d'un accord entre le gouvernement lui-même et les interlocuteurs sociaux (99). À propos du caractère raisonnable de la durée de la restriction, le Comité de la liberté syndicale a estimé, dans un cas ne concernant pas la Belgique, que la limitation de la négociation collective en matière de rémunérations dans le cadre d'une politique de stabilisation économique ne devrait pas excéder trois ans, une telle période constituant déjà « une restriction considérable » (100). La loi, qui prévoit que la mesure prise par le gouvernement l'est pour la durée de l'accord interprofessionnel, à savoir deux ans (101), ne semble donc pas directement critiquable sur ce point. Il convient cependant de tenir compte de ce qu'un arrêté royal du 28 mars 2011 était déjà intervenu pour fixer, pour les années 2011 et 2012, la marge d'évolution du coût salarial à 0,3%. Cela pourrait intervenir dans l'appréciation du caractère raisonnable de la durée de la mesure, ainsi que de son caractère exceptionnel. En effet, dès lors que le mécanisme subsidiaire est appelé à jouer à deux reprises de manière successive, on peut se demander si les conditions de son intervention garantissent effectivement ce caractère exceptionnel ou si, au contraire, elles n'instaurent pas un régime d'en-

cadrement des négociations collectives autorisant trop facilement l'intervention du gouvernement.

Quant aux conditions de limitation de la restriction à l'indispensable et de garanties appropriées pour la protection du niveau de vie des travailleurs, leur analyse demanderait des développements qui dépassent le cadre du présent article. On se limitera donc à noter que la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité prévoit l'exclusion d'un certain nombre d'éléments pour le calcul de l'évolution du coût salarial (102), et que, le coût salarial consistant en une moyenne, des négociations restent possibles quant aux salaires pour autant qu'elles ne dépassent pas celle-ci.

CONCLUSION

40. — Différents enseignements peuvent être tirés de cette étude des attitudes de la Belgique quant aux conventions internationales du travail qu'elle ratifie. Ils touchent à la fois à l'appréciation de la conformité du droit belge à ces conventions et, dans une perspective plus large, à l'interaction entre l'O.I.T. et les acteurs du droit social belge.

41. — Quant à ce second point, deux traits se dégagent. Le premier est l'existence d'un dialogue constant et détaillé entre le gouvernement belge et les organes de contrôle de l'O.I.T., principalement la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommanda-

tions. Bien qu'il ne débouche pas toujours sur une adaptation rapide du droit dans le sens souhaité par l'O.I.T., il présente l'intérêt d'interpeller les autorités sur les points qui font difficulté et de les forcer à prendre position par rapport à ceux-ci, quitte à ce que cela les amène à se démarquer expressément de la position des organes de contrôle (103). Cette dynamique, comme l'ont souligné certains auteurs (104), semble bien constituer l'une des principales forces de l'O.I.T., quoiqu'elle suppose un degré minimum de bonne volonté de la part des autorités étatiques concernées : la souveraineté des États consacrée par le droit international public, si elle est soumise à des limitations importantes dans le cadre de l'O.I.T. (105), reste néanmoins l'un des principes au fondement de celle-ci.

Le second est l'importance que les syndicats reconnaissent au système de contrôle de l'O.I.T. Que ce soit par des commentaires émis dans le cadre du contrôle régulier de l'application des conventions ou par des plaintes directement adressées au comité de la liberté syndicale, les organisations syndicales ont en effet à plusieurs reprises fait appel, pendant la période étudiée, aux instances de l'O.I.T. pour relayer leurs griefs à l'encontre de la législation nationale. C'est là, nous semble-t-il, un témoignage de ce que les positions adoptées par l'O.I.T. se voient reconnaître une réelle autorité. L'influence attachée à cette autorité nous paraît cependant devoir être nuancée. De nature essentiellement morale ou diplomatique (106), elle repose principalement sur le dialogue engagé entre les organes de contrôle et le gouvernement et sur la réceptivité de celui-ci aux recommandations formulées par ceux-ci.

42. — Cette remarque nous amène à la question de la conformité du droit belge aux conventions ratifiées. Comme on l'a constaté, l'application de ces conventions par la Belgique a suscité de nombreux commentaires de la part des organes de contrôle, et les attitudes adoptées par le gouvernement pour y répondre ont pris des formes variées et dépendantes de facteurs parfois difficilement identifiables. Parmi les points faisant difficulté, nous en avons relevé certains auxquels aucune réponse satisfaisante n'a encore été donnée. Ce constat — que l'on doit regretter — ne nous semble cependant pas devoir masquer l'impression plus générale qui se dégage de cette étude, à savoir que le droit social belge tel qu'il existe actuellement est, dans son ensemble, respectueux des conventions internationales du travail ratifiées.

Quentin DETIENNE


Assistant à l'Université de Liège

(99) Articles 6 et 7 de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité.

(100) B.I.T., *La liberté syndicale - Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du conseil d'administration du B.I.T.*, op. cit., p. 215, § 1025.

(101) Article 7 de la loi précitée.

(102) Voy. l'article 10 de la loi précitée.




PENSIONS COMPLÉMENTAIRES

Claude Devoet


L'ouvrage traite des pensions complémentaires (second pilier des pensions) pour les différents types de population (salariés, dirigeants d'entreprise, travailleurs indépendants), dans leurs aspects prudentiel, social, civil et fiscal.

> Collection : Répertoire pratique du droit belge
518 p. • 110,00 € • Édition 2014



Ouvrage disponible en version électronique sur www.stradalex.com

commande@larciergroup.com
c/o Larcier Distribution Services sprl
Fond Jean Pâques, 4 b • 1348 Louvain-la-Neuve – Belgique
Tél. 0800/39 067 – Fax 0800/39 068



bruylant
www.bruylant.be

(103) On pense ici aux réponses du gouvernement à la Commission d'experts quant à l'application de la convention n° 1 sur la durée du travail (industrie) (voy. *supra*, n° 26).

(104) Voy. les références données en note 28.

(105) Voy. sur cette question les analyses de N. Valticos, op. cit., *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. I, pp. 123 et s.

(106) Comme on l'a déjà souligné, les recommandations des organes de contrôle sont dépourvues de caractère exécutoire et les conventions internationales du travail ne prévoient pas de sanction en cas de non-respect de leurs dispositions.

