

Rapport parallèle au Comité européen des Droits sociaux

Par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Myria, et le Conseil central de surveillance pénitentiaire

20 juillet 2022



Federal Institute for the
protection and promotion
of Human Rights



Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale
Combat Poverty, Insecurity and Social
Exclusion Service



INSTITUT
POUR L'ÉGALITÉ
DES FEMMES
ET DES HOMMES



Federaal Migratiecentrum
Centre fédéral Migration

CTRG

Centrale Toezichtsraad
voor het Gevangeniswezen



CCSP

Conseil Central de
Surveillance Pénitentiaire

Table des matières

Introduction.....	7
Section 1: Travail précaire	9
1.1. Introduction.....	9
1.1. Contrats de travail intérimaire	10
1.2. Travailleurs de plateforme	12
1.3.1. Régime de l'économie collaborative	13
1.4. Flexi-jobs.....	15
1.5. Travailleurs migrants	17
1.5.1. Travailleurs à permis unique	17
1.5.2. Travailleurs sans-papiers	18
Section 2. Conditions de travail équitables (Article 2)	23
2.1. Durée raisonnable du travail (art. 2 § 1 ^{er})	23
2.1.1. Contrôle des heures supplémentaires	23
2.1.2. Temps de travail du personnel médical	25
2.1.3. Temps de travail des postes de direction ou de confiance	26
2.1.4. Temps de travail carcéral	28
2.2. Temps de garde et de veille (art. 2 § 1 ^{er}).....	29
2.2.1. Temps de garde et temps presté.....	29
2.2.2. Temps de travail des chauffeurs de taxis	30
2.3. Durée raisonnable du travail pendant la pandémie (art. 2 § 1 ^{er}).....	31
2.3.1. Télétravail	31
2.3.2. Congé parental Corona.....	32
2.4. Droit à un congé annuel payé (art. 2 § 3)	33
2.4.1. Droit de reporter les jours de vacances annuelles en cas d'incapacité de travail	33
2.4.2. Limites du droit aux vacances annuelles en matière de travail associatif	33
2.4.3. Absence de droit aux vacances annuelles payées pour les travailleurs de plateforme	34
2.5. Repos hebdomadaire (art. 2 § 5).....	35
2.5.1. Non-conformité 2014 : report du jour de repos hebdomadaire.....	35
2.5.2. Absence de repos compensatoire pour les heures supplémentaires	35
2.6. Information sur le contrat de travail (art. 2 § 6)	36
2.7. Travail de nuit	37
Section 3. Rémunération équitable (Article 4)	38
3.1. Salaire minimum.....	38
3.1.1. Evolution du salaire minimum net	39
3.1.2. Assurer un niveau de vie décent : budgets de référence.....	40

3.1.3. Salaires minimum pour les jeunes travailleurs.....	41
3.2. Emplois atypiques.....	42
3.3. Travail pénitentiaire	43
3.4. Pauvreté au travail	44
3.5. Impact de la pandémie.....	46
3.5.1. La sécurité sociale en tant que stabilisateur socio-économique	46
3.5.2. L'impact inégal du chômage temporaire.....	47
3.5.3. L'impact sur les <i>outsiders</i> du système de sécurité sociale	49
3.6. Droit des travailleurs de sexe masculin et féminin à une rémunération égale pour un travail de valeur égale (article 4, § 3)	50
Section 4. Liberté syndicale et protection des représentants des travailleurs (articles 5 et 28)	52
4.1. Protection contre la discrimination fondée sur les convictions syndicales (article 5)	52
4.2. Droit des organisations (article 5)	54
4.3. Les représentants des travailleurs : protection des représentants syndicaux (article 28)	55
4.3.1. Absence de protection des représentants syndicaux contractuels du secteur public.....	56
4.3.2. Protection des délégués syndicaux et COVID-19	57
Section 5. Négociation collective, action collective et droits à l'information et à la consultation (articles 6, 21 et 22).....	58
5.1. Négociation collective et promotion du dialogue social (articles 5 et 6 § 2)	59
5.2. Droit de grève (art. 6 § 4)	60
5.2.1. Constat de non-conformité : les requêtes unilatérales.....	61
5.2.2. Effet direct de la Charte sociale révisée	62
5.2.3. Réquisitions du personnel en cas de grève – hors cas de COVID-19	63
5.2.4. Protection du droit d'action collective pendant la pandémie.	65
5.3. Droit à l'information et à la consultation (article 21).....	67
5.4. Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions et du milieu de travail (Article 22)	69
5.4.1. Rôle consultatif et décisionnel du conseil d'entreprise	70
5.4.2. Organisation de services et de facilités socioculturels.....	71
5.4.3. Contestation des décisions du Comité pour la prévention et la protection au travail en matière de bien-être et de sécurité	72
5.4.4. Exclusion des cadres des élections de la délégation syndicale	72
5.4.5. Concertation sociale et travail carcéral.....	74
5.4.6. Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail pendant la pandémie de COVID19	75
Section 6. Protection contre le harcèlement (article 26)	77
Section 7. Le rôle de l'inspection du travail.....	80

7.1. Contrôle des droits liés au travail.....	80
7.2. Sous-effectif des inspecteurs du travail	81
7.3. Priorités de l'auditorat	82
7.4. Décision du Comité dans <i>Forum européen de la jeunesse c. Belgique</i>	83
7.5. Contrôle des normes applicables au personnel domestique	84
Conclusion générale	86

Rapport parallèle de l’Institut fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains, le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l’Exclusion sociale, Myria l’Institut pour l’Égalité des Femmes et des Hommes et le Conseil central de Surveillance Pénitentiaire

Au Comité européen des Droits sociaux

L’Institut fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains

L’Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) est une institution publique indépendante créée par la loi du 12 mai 2019 conformément aux Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l’homme¹. Le mandat de l’IFDH couvre toutes les compétences fédérales relatives à la protection des droits fondamentaux pour lesquelles aucune autre institution indépendante de protection des droits humains n’a été désignée.

Le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire est l’organe indépendant et impartial de contrôle et d’avis veillant à garantir les droits et la dignité humaine des personnes détenues. Il a été créé par la loi de principes du 12 janvier 2005².

¹ L’Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains est membre associé du Réseau européen des Institutions nationales des droits humains (ENNHRI) depuis avril 2021.

² Art. 22, loi de principes du 12 janvier 2005, *Moniteur belge*, 1^{er} février 2005. Pour plus d’informations, consulter <https://ccsp.belgium.be>.

L'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes

Créé en décembre 2002, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est l'institution publique fédérale indépendante qui a pour mission de garantir et de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes, de combattre toute forme de discrimination ou d'inégalité fondée sur le sexe, et ce par l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre légal adapté, de structures, de stratégies, d'instruments et d'actions appropriés. L'Institut vise à ancrer l'égalité des femmes et des hommes dans la société pour qu'elle devienne une évidence dans les mentalités et les pratiques.

Myria

Myria, le Centre fédéral Migration, est un organisme public autonome. Son mandat consiste à veiller sur le respect des droits fondamentaux des étrangers, informer sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria est aussi le rapporteur national belge sur le trafic des êtres humains. Myria préconise des politiques publiques fondées sur la connaissance des faits et le respect des droits humains.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est une institution publique interfédérale, créé en 1999 par l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.³ Son mandat de protection des droits humains a été donné sur la base du constat que la pauvreté « porte gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains » et de l'objectif commun que se sont fixé les législateurs, à savoir « la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'homme ».

³ [Accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté](#), *Moniteur belge*, 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

Introduction

Le présent rapport a été rédigé par l'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (IFDH). Il est cosigné par le Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire (CCSP), l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (IEFH), par Myria (Centre fédéral Migration) et par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Service de lutte contre la pauvreté). L'IFDH et les institutions cosignataires accomplissent leurs missions dans les limites de leurs mandats respectifs, y compris, à l'instar du présent rapport, leur mission de collaboration avec les organes des Nations Unies et les organisations régionales des droits humains, dans le cadre desquels ils peuvent présenter des rapports sur la situation des droits humains en Belgique.

La contribution des institutions cosignataires a joué un rôle majeur dans l'élaboration du présent rapport, en particulier pour les sections suivantes :

- L'expertise du Service de lutte contre la pauvreté sur les droits des personnes en situation de pauvreté s'est révélée particulièrement utile pour les sections 1.3. (relative au travail sur plateforme), 2.3 (portant sur les mesures prises pendant la pandémie en matière de temps de travail), 3.4. (relative à la pauvreté au travail) et 3.5. (sur l'impact de la pandémie) ;
- la participation de Myria s'est avérée particulièrement importante pour les sections 1.5. (relative aux travailleurs migrants) et 7.5. (portant sur le contrôle de la réglementation du travail s'agissant des travailleurs domestiques) ;
- la contribution de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes s'est avérée particulièrement utile pour les sections 3.6. (relative à l'écart salarial entre femmes et hommes) et 6. (portant sur la protection contre le harcèlement) ;
- et, enfin, le travail du Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire a été d'une grande aide pour les sections 2.1.4 (portant sur la durée raisonnable du travail dans le cadre du travail pénitentiaire), 3.3 (relative à la rémunération du travail pénitentiaire) et 5.4.5. (portant sur la consultation collective dans le cadre du travail pénitentiaire).

Le présent rapport a pour objet de compléter et, si nécessaire, de commenter les informations contenues dans le rapport présenté au Comité européen des droits sociaux par l'État belge⁴ et d'attirer l'attention du Comité sur certaines préoccupations particulières. Il entend faciliter le travail du Comité lors de l'évaluation de la conformité de la Belgique avec les droits liés au travail définis dans la Charte sociale européenne. Le rapport accorde une attention particulière aux développements qui ont eu lieu depuis le précédent rapport sur les droits liés au travail soumis au Comité par l'État belge en 2014.

L'IFDH a consulté un certain nombre d'acteurs : institutions publiques, partenaires sociaux, organisations non-gouvernementales (ONG), ainsi qu'universitaires. Certaines sections ont été élaborées en collaboration avec Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Institut national belge des Droits Humains (type B)), notamment les aspects liés au handicap (3.4), au critère protégé de "l'affiliation syndicale" (4.1, 4.3) et au rôle de l'inspection sociale (7.3). Outre Unia, l'IFDH a consulté La FGTB (le syndicat socialiste), La CSC (le syndicat chrétien), la FEB (l'organisation interprofessionnelle

⁴ État Belge, 16^{ème} rapport sur la mise en œuvre de la Charte sociale européenne, RAP/RCha/BEL/16(2022), 15 février 2022, disponible ici : <https://rm.coe.int/rap-rcha-bel-16-2022/1680a58f66>.

des employeurs belges), le secrétariat du Conseil national du travail, l'inspection du travail (section du Contrôle des lois sociales), les ONG Ligue des droits humains et FAIRWORK Belgium, ainsi que plusieurs acteurs académiques (Prof. Filip Dorsemont, Dr. Mathias Wouters, Dr. Eleni De Becker, Sophie Gérard et Amaury Mechelynck).

Le présent rapport est structuré de la façon suivante :

Il commence et se termine par deux sections thématiques abordant des questions transversales :

- Section 1 : le travail précaire ;
- Section 7 : le rôle de l'inspection du travail.

Les sections intermédiaires se concentrent sur des aspects spécifiques concernant :

- Section 2 : le droit à des conditions de travail équitables (article 2 de la Charte sociale européenne révisée, ci-après la « Charte » ou la CSER) ;
- Section 3 : le droit à une rémunération équitable (article 4 de la CSER) ;
- Section 4 : la liberté d'organisation et la protection des représentants des travailleurs (articles 5 et 28 de la CSER) ;
- Section 5 : la négociation collective, l'action collective et les droits à l'information et à la consultation (articles 6, 21, 22 et 29 de la CSER) ; et
- Section 6 : la protection contre le harcèlement, y compris sexuel, sur le lieu de travail (article 26 de la CSER) .

Le rapport s'achève sur une conclusion générale.

Ce rapport a été rédigé en anglais puis traduit en français. En cas de différence entre les versions francophone et anglophone, cette dernière prévaut.

Section 1: Travail précaire

1.1. Introduction

Le droit du travail belge a été élaboré sur la base d'un idéal-type de salarié travaillant à temps plein dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Ces travailleurs sont bien protégés, tant sur le plan des droits du travail que sur celui de l'acquisition de droits à la sécurité sociale.⁵ Les statistiques d'Eurofound montrent que la majorité des travailleurs correspondent encore à cet idéal-type. Dans 86 % des entreprises, plus de 80 % des employés disposent d'un contrat à durée indéterminée, et dans 65 % des entreprises, moins de 20 % des travailleurs disposent d'un contrat à temps partiel⁶. Au total, 26,5 % de la population active possèdent un contrat à temps partiel (dont le régime 4/5^{ème} est le plus courant)⁷.

La forte protection des travailleurs dudit idéal-type se reflète dans le caractère dit "*insider-outsider*" du marché du travail belge : ceux qui travaillent dans le cadre d'un contrat de travail standard ont généralement un emploi assez stable et bénéficient de conditions de travail relativement bonnes (les "*insiders*"), ce qui, paradoxalement, complique l'accès à un emploi (formel) pour les "*outsiders*"⁸. Toutefois, si de bonnes conditions de travail sont une réalité pour la plupart des travailleurs, cela n'est pas le cas pour l'ensemble d'entre eux. Les travailleurs qui ne correspondent pas à l'idéal-type (les "travailleurs atypiques") ne bénéficient souvent pas de la même protection en matière d'emploi.

Par exemple, les personnes employées par le biais de contrats intérimaires parviennent rarement à accumuler les droits nécessaires pour bénéficier des avantages de la sécurité sociale⁹. La pandémie de Covid-19 a particulièrement mis en évidence le fossé qui existe entre ceux qui ont accès à la sécurité sociale et ceux qui n'y ont pas accès (voir la section sur l'article 4 de la CSER). En outre, si la Belgique n'a pas subi d'érosion significative de la protection des droits du travail au cours de la période de référence, dans la pratique, de nouvelles formes d'emploi atypiques ont été créés, qui permettent de travailler sans créer d'accès aux droits du travail et de la sécurité sociale (le régime dit de l'économie collaborative) ou sans aucune garantie en termes de nombre d'heures prestées et de revenus générés par celles-ci (le régime de l'économie collaborative et celui dit du flexi-job, tous deux examinés ci-dessous)¹⁰. Enfin, de nombreux travailleurs ne bénéficient pas de la protection de leurs droits qu'ils devraient légalement recevoir. En particulier, les travailleurs sans-papiers, les travailleurs migrants disposant d'un permis de travail unique et limité, les travailleurs de l'économie informelle, les faux indépendants, les travailleurs des sous-traitants et les travailleurs détachés sont particulièrement vulnérables aux abus. Si, dans une certaine mesure, une meilleure application de la loi peut constituer une réponse à ces abus (voir la section 7 sur le rôle de l'inspection du travail ci-dessous), certaines de ces vulnérabilités ont en fait été renforcées par l'intervention de l'État. Elles seront examinées dans la

⁵ S. Gérard, J. Gilman, A. Mechelynck et D. Dumont, "Le travail précaire – Une cartographie juridique du travail atypique et des protections (non) garanties par le droit social", Rapport pour le compte de l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, 2021, p. 423, disponible ici:

https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/329137/3/Rapport_travail_precaire.pdf.

⁶ Eurofound, Quatrième enquête auprès des entreprises européennes, 2019, disponible ici:

<https://www.eurofound.europa.eu/fr/surveys/data-visualisation/european-company-survey-data-visualisation>.

⁷ Voir l'Office belge des Statistiques : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/le-travail-temps-partiel>.

⁸ Voir par exemple le Réseau européen de Politique sociale (European Social Policy Network), "In-Work Poverty in Belgium", ESPN rapport thématique, 2019, disponible ici:

https://www.researchgate.net/publication/333695497_ESPN_Thematic_report_In-work_poverty_in_Belgium

⁹ S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 423.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 422-423.

présente section (en particulier les travailleurs sans-papiers et à permis unique). La problématique de la pauvreté au travail en Belgique est également examinée dans la section sur l'article 4 de la CSER.

La présente section aborde également les questions relatives aux contrats de travail intérimaire, aux travailleurs de plateforme (y compris ceux qui travaillent sous le régime de l'économie collaborative), aux contrats de travail flexibles et aux travailleurs migrants (tant les sans-papiers que les travailleurs migrants à permis unique). Le caractère précaire de ces formes de travail constitue un obstacle à la jouissance de nombreux droits liés au travail consacrés par la Charte sociale européenne. Pour ces raisons, nous avons choisi d'examiner ces questions de façon transversale ci-dessous.

1.2. Contrats de travail intérimaire

En Belgique, les contrats de travail intérimaire sont régis par la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et à la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs ("loi sur le travail intérimaire"), complétée par la convention collective n°108 du 16 juillet 2013 relative au travail temporaire et au travail intérimaire. Une relation de travail intérimaire nécessite deux contrats : un premier contrat entre le travailleur intérimaire et l'entreprise de travail intérimaire, et un second entre l'entreprise de travail intérimaire et l'individu ou la société qui fait appel au travailleur intérimaire (l'utilisateur).

En 2019, le travail intérimaire concerne environ 3 % du volume total de l'emploi en Belgique, ce qui représente 732.481 travailleurs (dont 267.605 travailleurs étudiants)¹¹. En principe, le travail intérimaire est conçu comme étant exceptionnel. L'article 1 de la loi sur le travail intérimaire définit les circonstances limitées à l'intérieur desquelles le travail intérimaire est autorisé, par exemple dans le but de répondre à un surcroît temporaire de travail, ou pour remplacer temporairement un travailleur permanent dont le contrat a pris fin ou a été suspendu (par exemple pour cause de maladie)¹².

Un travailleur intérimaire dont l'emploi ne répond pas aux conditions autorisant le travail intérimaire est considéré comme ayant conclu un contrat de travail à durée indéterminée avec l'utilisateur (article 20).

La loi sur le travail intérimaire (article 3) constitue explicitement une exception au principe général du droit du travail selon lequel, lorsque les parties concluent plusieurs contrats de travail à durée déterminée successifs, elles sont présumées avoir conclu un contrat à durée indéterminée¹³. En vertu de cette loi, des contrats successifs peuvent en effet être conclus avec un même utilisateur, à l'exception d'une succession de contrats à la journée, qui est uniquement autorisée lorsque l'utilisateur peut démontrer la nécessité d'une telle flexibilité. A défaut de cette preuve, elle sera sanctionnée d'une indemnité équivalente à deux semaines de salaire (article 8bis)¹⁴.

Des abus des motifs autorisés pour le travail intérimaire par le recours systématique à des contrats intérimaires successifs sur une période plus longue sous couvert de motifs différents sont

¹¹ Federgon, rapport annuel 2019, p. 13 et 22, disponible ici:

[https://federgon.be/fileadmin/media/pdf/fr/Federgon - Rapport annuel 2019.pdf](https://federgon.be/fileadmin/media/pdf/fr/Federgon_-_Rapport_annuel_2019.pdf).

¹² Voir également S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 99.

¹³ Article 10 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *Moniteur belge*, 22 août 1978.

¹⁴ Une proposition, actuellement examinée par le Parlement, entend créer une présomption selon laquelle un travailleur temporaire qui preste au moins soixante jours au cours d'une période de treize semaines pour le même utilisateur a conclu un contrat de travail à durée indéterminée avec cet utilisateur. (*Doc. Parl.*, 55 0273/001). Il semble cependant peu probable, à l'heure actuelle, qu'un consensus soit trouvé sur l'adoption de cette proposition.

fréquemment dénoncés¹⁵. Bien que ces contrats successifs ne soient pas interdits en soi, tout contrat de ce type est tenu de respecter les conditions limitées dans le cadre desquelles le travail intérimaire est autorisé. Ces conditions sont cependant définies de façon relativement large, ce qui ouvre la porte aux abus, et les contrôles sont rares (voir également les sections 7.2 et 7.3 ci-dessous)¹⁶. Par conséquent, des travailleurs travaillent souvent pendant de longues périodes pour un même utilisateur dans une situation d'incertitude : leur relation de travail peut s'interrompre à n'importe quel moment, sans que cela soit nécessairement lié à un besoin de flexibilité renforcé de l'utilisateur¹⁷. Une étude montre que, parmi les 47 % de travailleurs intérimaires qui travaillent pour le même utilisateur depuis plus de six mois, 80 % le font encore sur la base de contrats à la journée ou à la semaine¹⁸. Environ 25 % des travailleurs intérimaires qui travaillent pour le même utilisateur depuis plus d'un an travaillent toujours sur la base de contrats journaliers¹⁹. Selon la même étude, environ la moitié des travailleurs intérimaires considèrent que leur travail intérimaire est involontaire, et 66 % d'entre eux préféreraient conclure un contrat à durée indéterminée avec l'utilisateur²⁰.

L'accord actuel de gouvernement De Croo a manifesté l'intention d'intensifier la lutte contre l'utilisation abusive et excessive des contrats journaliers, en concertation avec les partenaires sociaux²¹. Aucune mesure concrète n'a cependant encore été prise à cet égard.

La précarité du travail intérimaire ne se traduit pas uniquement par une insécurité de l'emploi, mais aussi fréquemment dans la pratique par une absence de jouissance des droits légaux. En théorie, les travailleurs intérimaires ont droit au même salaire, aux mêmes avantages et à la même protection sociale que les travailleurs ordinaires qui effectuent le même travail dans l'entreprise utilisatrice²². En dépit de cette exigence, les travailleurs intérimaires ne bénéficient pas toujours dans la pratique des mêmes droits que les autres membres du personnel : par exemple, ils ne bénéficient généralement pas des mêmes avantages (tels que des primes, des chèques-repas, etc.)²³. Une étude récente souligne que les travailleurs intérimaires sont également vulnérables car ils craignent de perdre leur emploi s'ils font valoir leurs droits, et que les employeurs misent parfois sur le fait que les travailleurs intérimaires n'ont pas connaissance de leurs droits²⁴. Selon les auteurs de cette étude, en raison de leur situation souvent vulnérable, les travailleurs intérimaires ne cherchent guère à faire respecter leurs droits par eux-mêmes. Les auteurs concluent en recommandant un rôle plus proactif de l'inspection du travail dans l'application des droits des travailleurs intérimaires²⁵.

¹⁵ K. Bosmans, D. De Moortel et C. Vanroelen, "Enforceability of rights in the temporary agency sector : the case of Belgium", *Economic and Industrial Democracy*, 2021, pp. 1-12, disponible ici:

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0143831X211017227>.

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷ A. Mechelynck, "Misbruik van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor uitzendarbeid : een mijlpaalarrest van het Hof van Justitie", *Arbeidsrecht Journaal*, 2022, disponible ici: <https://arbeidsrechtjournaal.be/misbruik-van-opeenvolgende-arbeidsovereenkomsten-voor-uitzendarbeid-een-mijlpaalarrest-van-het-hof-van-justitie/>.

¹⁸ M. Hermans et K. Lenaerts, "De arbeidskwaliteit van uitzendwerk : knelpunten en ongelijkheden – Analyse op basis van de HIVA – KU Leuven Uitzendenquête", 2019, p. 33, disponible ici: <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/nieuwsitems/rapport-de-arbeidskwaliteit-van-uitzendwerk-knelpunten-en-ongelijkheden>.

¹⁹ *Ibid.*, p. 27.

²⁰ *Ibid.*, p. 18 et 30.

²¹ Voir l'Accord de gouvernement fédéral, 2020, p. 41, disponible ici:

https://www.Belgique.be/sites/default/files/accord_de_gouvernement_2020.pdf.

²² K. Bosmans *et al.*, p. 4.

²³ *Ibid.* p. 5.

²⁴ *Ibid.*, pp. 9-11.

²⁵ *Ibid.*, p. 15.

Recommandation

Evaluer les critères selon lesquels le travail intérimaire est autorisé en vue d'éviter que les travailleurs intérimaires dépendent pour une longue période de contrats successifs avec le même utilisateur.
Renforcer la lutte contre les abus, notamment s'agissant du recours successif aux contrats journaliers.

1.3. Travailleurs de plateforme

En Belgique, la part de l'économie des plateformes était antérieurement nettement inférieure à la moyenne européenne. Ces dernières années ont vu une augmentation considérable du travail sur plateforme en Belgique – qui devrait se poursuivre – mais des données fiables sur le volume exact de l'économie de plateforme font défaut²⁶. Comme dans d'autres pays, l'émergence du travail sur plateforme en Belgique a suscité des débats sur la question de savoir si les travailleurs de plateforme doivent être considérés comme des travailleurs indépendants ou comme des employés. En droit belge, alors que les salariés sont relativement bien protégés, tant par le droit du travail que par la constitution automatique de droits à la sécurité sociale, les travailleurs indépendants ne sont pas couverts par le droit du travail (y compris la rémunération et les conditions de travail) et sont obligés de se prémunir eux-mêmes contre la plupart des risques sociaux (tels que la maladie et le handicap, l'incapacité de travail, la cessation d'activité, les responsabilités familiales et la vieillesse)²⁷, ce qui peut s'avérer particulièrement lourd pour les travailleurs indépendants à faible revenu.

Le 8 décembre 2021, le tribunal du travail de Bruxelles a rendu un jugement très attendu dans une affaire introduite par l'auditorat du travail contre la plateforme de livraison de nourriture Deliveroo²⁸. L'auditorat visait à requalifier la relation de travail des livreurs d'indépendant à salarié sur la base de la loi sur les relations de travail²⁹. Cette loi prévoit un mécanisme complexe qui utilise des critères dits "généraux" et "spécifiques" – qui désignent respectivement la subordination "juridique" et "économique" – qui permettent conjointement de déterminer si une personne travaille ou non sous l'autorité d'une autre, et doit donc être requalifiée de travailleur indépendant en salarié.

Contrairement à certaines décisions relatives à la qualification des travailleurs de plateforme rendues par des juridictions étrangères (par exemple en France et aux Pays-Bas)³⁰, le tribunal du travail a conclu que les chauffeurs Deliveroo devaient être considérés comme des travailleurs indépendants. Malgré que les critères "spécifiques" allaient dans le sens d'une présomption de contrat de travail, le tribunal s'est fondé sur les critères généraux pour arriver à sa conclusion. Le tribunal du travail a de ce fait donné la priorité à la subordination juridique sur la subordination économique. L'auditorat du travail a fait appel de ce jugement³¹, et une audience à la cour du travail de Bruxelles est attendue pour novembre 2023³².

²⁶ E. Ponomarev, I. Smits et K. Lenaerts, "Platformwerk tijdens COVID-19 : hoe de pandemie de uitdagingen waarmee platformwerkers geconfronteerd worden op scherp zet", *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 2021, pp. 115-116, disponible ici:

https://www.steunpuntwerk.be/files/publications/OW/OW_2021_1/overwerk_2021_1_11.pdf.

²⁷ Voir https://www.belgium.be/fr/economie/entreprise/securite_sociale.

²⁸ Tribunal du travail de Bruxelles (Section francophone), 25^{ème} chambre, 8 décembre 2021, R.G. n°19/5070/A.

²⁹ Titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

³⁰ Par exemple, cour de cassation (France), chambre sociale, 4 mars 2020, n°19-13.316, FP-P+B+R+I ; tribunal d'Amsterdam (Pays-Bas), 16 février 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:392.

³¹ Voir <https://www.lalibre.be/belgique/judiciaire/2022/01/12/statut-des-coursiers-deliveroo-lauditorat-du-travail-de-bruxelles-fait-appel-du-jugement-rendu-en-decembre-P6YF2BUKRFFZXA2GJVNTTGYU6Y/>.

³² Voir <https://www.hln.be/brussel/deliveroo-zaak-in-november-2023-voor-rechter~af43f3b2/>.

Ce jugement a immédiatement donné lieu à une réponse politique. En février 2022, un accord a été trouvé au sein du gouvernement sur une réforme plus large du droit du travail (le "*Deal pour l'emploi*")³³, qui définit le concept de "plateforme numérique donneuse d'ordres". L'accord sur le travail inclut une nouvelle liste de critères spécifiques applicables au travail sur plateforme, inspirée du projet de directive européenne sur l'amélioration des conditions de travail du travail sur plateforme³⁴. Le projet de loi qui en découle prévoit également la conclusion obligatoire d'une assurance accidents du travail pour les travailleurs de plateforme indépendants³⁵. A l'heure où nous écrivons ces lignes, le projet de loi n'a pas encore été voté par le Parlement. Si son adoption pourrait entraîner la requalification d'un plus grand nombre de travailleurs de plateforme en salariés, il est encore trop tôt pour affirmer qu'il pourra atteindre son objectif de renforcer la sécurité juridique.

Recommandation

Évaluer l'impact du "*Deal pour l'emploi*" sur la requalification des travailleurs de plateformes d'indépendants en salariés, afin de s'assurer que la réalité de la subordination économique prévale sur la fiction juridique et formelle du travail indépendant.

1.3.1. Régime de l'économie collaborative

Le projet de loi risque toutefois de n'avoir qu'un effet limité, car la majorité des travailleurs de plateforme travaillent sous le régime dit de l'économie collaborative, qui ne sera pas concerné par le projet de loi. Ce régime a été introduit en 2016 par la loi dite "De Croo"³⁶ (pour le régime similaire du "travail associatif", voir la section 2.4.2.). En vertu de cette loi, les fournisseurs de services dits "pair-à-pair (P2P)" peuvent utiliser des plateformes électroniques accréditées pour fournir des services à d'autres utilisateurs dans le cadre de l'économie collaborative. A l'heure actuelle, environ 120 plateformes électroniques disposent d'une telle accréditation (dont de nombreuses petites plateformes locales, ainsi que des plateformes commerciales mondiales telles que Deliveroo et Uber Eats)³⁷. Les travailleurs sous ce statut sont dispensés de cotisations de sécurité sociale sur les revenus générés par ces plateformes jusqu'à 6.390 euros de revenu brut annuel (montant indexé à partir de 2021), et ne paient que 10,7 % d'impôts sur ces revenus³⁸. L'absence de cotisation de sécurité sociale entraîne également l'absence de constitution de droits à la sécurité sociale sur la base de ce régime, ce qui s'avère particulièrement problématique pour les travailleurs qui ne constituent pas suffisamment de droits de sécurité sociale sur la base d'une autre activité.

³³ Pour un résumé, voir: <https://dermagne.Belgique.be/fr/un-accord-sur-la-r%C3%A9forme-du-march%C3%A9-du-travail-valid%C3%A9-par-le-gouvernement>.

³⁴ Voir <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24992&langId=en>.

³⁵ Projet de loi portant diverses dispositions en matière de travail, introduit au Parlement le 7 juillet 2022, *Doc. Parl.*, 55 2810/001. Alors que le projet de loi prévoyait initialement l'extension de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail à tous les travailleurs de plateforme, dans sa version la plus récente, le choix a été fait d'obliger l'exploitant de la plateforme à conclure une assurance accidents du travail distincte.

³⁶ Loi-programme du 1^{er} juillet 2016, *Moniteur belge*, 4 juillet 2016, souvent appelée "loi De Croo", du nom du ministre qui a initié ce projet de loi.

³⁷ Centre européen d'Expertise (ECE) dans le domaine du droit du travail, de l'emploi et des politiques du marché du travail, analyse thématique 2021 du travail sur plateforme, rapport de synthèse, 2021, p. 47 disponible ici: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8419&furtherPubs=yes>. Pour la liste des plateformes sous licence, voir: <https://financien.Belgique.be/sites/default/files/downloads/127-economie-collaborative-liste-plateformes-agreées-20220503.pdf>.

³⁸ FAIRWORK Belgium, rapport "FAIRWORK Belgium Ratings 2022: Towards Decent Work in the Platform Economy", 2022, p. 13, disponible ici: <https://fair.work/en/fw/publications/fairwork-Belgique-ratings-2022-towards-decent-work-in-the-platform-economy/>.

Tous les types de travail devraient contribuer à l'acquisition de droits de sécurité sociale. Ceci soulève des questions du point de vue de la recommandation du Conseil européen du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale³⁹, qui entend favoriser une protection sociale étendue, y compris pour les formes de travail atypiques. Le Service de lutte contre la pauvreté a également recommandé de garantir aux travailleurs de plateforme des conditions de travail qualitatives qui leur offre un meilleur accès aux droits de sécurité sociale⁴⁰, comme le gouvernement l'a par ailleurs stipulé dans son accord de gouvernement⁴¹.

Recommandation

Veiller à ce que le travail sur plateforme, y compris lorsqu'il est effectué dans le cadre du régime de l'économie collaborative, soit pris en compte pour l'acquisition de droits de sécurité sociale.

Dans le cadre du régime de l'économie collaborative, la plupart des travailleurs cessent simplement de travailler lorsqu'ils atteignent le montant annuel maximum dans le but d'éviter de devoir payer des impôts et des cotisations de sécurité sociale en tant que travailleurs indépendants⁴². D'après une étude réalisée par Comeos (la fédération patronale belge du secteur du commerce et des services) auprès des livreurs de nourriture travaillant pour Deliveroo et Uber Eats, 9 conducteurs sur 10 restent à l'intérieur des limites du régime de l'économie collaborative⁴³. D'après l'étude, seuls 4 % des livreurs de nourriture en font leur activité économique principale (environ 700 indépendants sur 19.000 chauffeurs, ainsi que 200 travailleurs indépendants à titre complémentaire)⁴⁴. L'entreprise Takeaway est la seule des trois grandes plateformes de livraison de repas en Belgique à employer des travailleurs salariés (en ayant souvent recours au travail intérimaire, voir ci-dessus)⁴⁵.

D'après une étude récente, seules deux des cinq grandes plateformes de livraison, Takeaway et Ring Twice⁴⁶, ont pu démontrer qu'elles garantissaient à leurs travailleurs un revenu au moins équivalent au salaire minimum sectoriel après déduction des coûts⁴⁷. La plupart des plateformes paient à la transaction plutôt que par heure, ce qui se traduit par des revenus imprévisibles et instables⁴⁸. En outre, le niveau de revenu par heure ou par transaction doit être examiné parallèlement au nombre d'heures prestées et aux éventuelles autres sources de revenu.

³⁹ Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, n°2019/C 387/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 387, 15 novembre 2019, p. 1–8, disponible ici: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2019.387.01.0001.01.ENG.

⁴⁰ Service de lutte contre la pauvreté, "Solidarité et pauvreté", Rapport biennal 2020-2021, p. 95, disponible ici: <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2021/12/211220-Rapport-bisannuel-Solidarite-et-pauvrete-FR.pdf>. Un résumé en anglais de ce rapport est disponible ici: <https://www.combatpoverty.be/>.

⁴¹ Accord de gouvernement fédéral, 2020, p. 43.

https://www.Belgique.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf.

⁴² Eurofound, "Employment and working conditions of selected types of platform work", 2018, p. 20, disponible ici: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/employment-and-working-conditions-of-selected-types-of-platform-work>.

⁴³ Comeos, "Delivery 2022", pp. 26-27, disponible ici:

https://static.comeos.be/Belgische_Delivery_Sector_FR_2022.pdf.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Rapport FAIRWORK Belgium : "FAIRWORK Belgium Ratings 2022: Towards Decent Work in the Platform Economy", *op. cit.*, p. 16.

⁴⁶ Les trois autres sont Deliveroo, Top Help et Yoopies.

⁴⁷ *Ibid.* Les syndicats contestent toutefois le niveau de rémunération actuel et demandent la reclassification des coursiers dans le cadre d'une nouvelle convention sectorielle, avec des barèmes salariaux plus élevés.

⁴⁸ ECE, analyse thématique 2021 sur le travail sur plateforme, *op. cit.*, p. 19.

Le Service de lutte contre la pauvreté a observé qu'une fraction importante des travailleurs de plateforme appartiennent à des groupes socio-économiques qui disposent de moyens financiers modestes. Ces personnes sont obligées de s'engager dans le travail sur plateforme pour réussir à joindre les deux bouts, soit de manière structurelle, c'est-à-dire en tant qu'activité principale, soit en complément d'une autre activité professionnelle⁴⁹. D'après le Service, plusieurs d'entre elles doivent travailler de longues périodes sans interruption dans des circonstances difficiles sans parvenir à atteindre un niveau de revenu suffisant pour accéder durablement à un niveau de vie décent⁵⁰.

Les travailleurs de plateforme sont également particulièrement exposés aux abus en raison des difficultés à assurer une représentation collective adéquate. Leurs efforts pour se syndiquer sont entravés par les difficultés inhérentes à une main-d'œuvre extrêmement flexible. En outre, les syndicats ne représentent traditionnellement que les salariés – en Belgique, les travailleurs indépendants sont exclus des négociations collectives en vertu de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail, et les accords salariaux entre indépendants pourraient être considérés comme des accords illégaux sur les prix conformément à la loi sur la concurrence⁵¹. La CSC (le syndicat chrétien) a toutefois pris une initiative innovante, *United Freelancers*, qui a pour objectif à réunir les travailleurs de plateforme, les travailleurs freelances et les travailleurs indépendants sans personnel⁵². Un certain nombre de livreurs de nourriture se sont également organisés d'eux-mêmes en initiant le Collectif des Coursiers/KoeriersCollectief⁵³. Ces dernières années, ces initiatives se sont engagées dans des actions collectives visant à améliorer leurs conditions de travail (voir la section consacrée à l'article 6, § 4 de la CSER ci-dessous).

1.4. Flexi-jobs

Au cours de la période de référence, outre le dispositif de l'économie collaborative, le gouvernement a créé un autre statut social par l'entremise de la loi sur les flexi-jobs de 2015⁵⁴. L'objectif consistait à offrir aux travailleurs la possibilité d'effectuer un emploi complémentaire de moindre ampleur pour augmenter leurs revenus, tout en permettant aux employeurs d'avoir accès à une main-d'œuvre flexible et adaptable à des besoins variables⁵⁵.

Ce système a dans un premier temps été introduit dans le secteur de la restauration (bars, restaurants et hôtels) – dans le cadre d'un plan plus large visant à lutter contre la forte incidence du travail non déclaré dans ce secteur. Il a ensuite été étendu à une liste limitée d'autres secteurs qui font souvent appel à des flexi-jobs, tels le commerce de détail et l'industrie alimentaire (article 2)⁵⁶. Les flexi-jobs sont de plus en plus populaires : alors que, fin 2017, 26 312 travailleurs étaient employés dans ce régime, ils étaient déjà 65 286 deux ans plus tard. Après une diminution liée à la baisse de l'activité

⁴⁹ Contribution écrite reçue du Service de lutte contre la pauvreté du 14 juin 2022.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ E. Ponomarev *et al.*, *op. cit.*, pp. 117-118.

⁵² Voir <https://www.lacsc.be/united-freelancers>.

⁵³ Voir également ECE, Analyse thématique 2021 du travail sur plateforme, *op. cit.* p. 20.

⁵⁴ Loi du 16 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière sociale, *Moniteur belge*, 26 novembre 2015.

⁵⁵ S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 128.

⁵⁶ Article 33 de la loi-programme du 25 décembre 2017, *Moniteur belge*, 29 décembre 2017.

économique due à la pandémie, 83 707 travailleurs étaient employés dans le cadre de ce régime au quatrième trimestre de 2021⁵⁷.

Dans le cadre d'un flexi-job, les parties concluent deux contrats différents : un contrat-cadre, qui contient les informations essentielles sur la relation de travail (article 6), et un contrat de travail flexi-job, qui est conclu pour chaque période déterminée ou pour un travail clairement défini (article 8), oralement ou par écrit (article 10). La signature d'un contrat-cadre n'oblige pas légalement un employé à accepter tout contrat de travail flexi-job proposé par l'employeur. Pour éviter le remplacement du travail régulier par des flexi-jobs, il est interdit de conclure un contrat-cadre avec l'employeur de l'activité principale du travailleur, ni avec son ancien employeur pendant la période couverte par l'indemnité de licenciement (article 4, § 1). Cette protection contre le remplacement de l'emploi ordinaire a permis à la Cour constitutionnelle de conclure que l'introduction du régime des flexi-jobs (à l'époque uniquement dans le secteur de la restauration) ne constituait pas une baisse significative du niveau de protection en matière de conditions de travail, de rémunération adéquate et de sécurité sociale – rejetant ainsi une contestation de la constitutionnalité du régime⁵⁸. La pratique a cependant démontré que cette interdiction ne constitue pas une garantie insuffisante contre le remplacement de la main-d'œuvre régulière par des flexi-jobs : d'après une étude de la Cour des comptes datant de 2019, 35,3 % des flexi-jobs ont en fait remplacé des emplois réguliers existants⁵⁹.

Les travailleurs flexi-job sont exonérés de cotisations de sécurité sociale et d'impôts, mais l'employeur est tenu de payer une cotisation spéciale de sécurité sociale de 25 % (article 16), ce qui garantit que les travailleurs flexi-job acquièrent certains droits de sécurité sociale (assurance chômage, pensions et pécule de vacances) pour les heures prestées (articles 13 et 17-22). En termes de rémunération, les travailleurs flexibles ont droit au salaire minimum pour les heures prestées (article 5). Par conséquent, l'adéquation du revenu généré par un flexi-job dépend du volume d'heures prestées : or, d'une part, le régime flexi-job ne contient aucun maximum aux nombres d'heures pouvant être prestées – ce qui peut poser des problèmes au regard de l'article 2, § 1 de la CSER – et, d'autre part, le travailleur ne dispose d'aucune garantie d'un revenu stable généré par ce régime – ce qui est potentiellement contraire à l'article 4, § 1 de la CSER. Le législateur a entendu répondre à la faiblesse potentielle des revenus des flexi-jobs en limitant l'accès à ce régime aux employés qui ont travaillé au moins 4/5^{ème} d'un temps plein au cours du troisième trimestre précédant le flexi-job, ainsi qu'aux pensionnés (article 4, § 1). En d'autres termes, le législateur estime qu'avoir un autre emploi ou une pension est une garantie suffisante d'un revenu décent.

Certaines réserves doivent toutefois être formulées. Premièrement, étant donné que la situation de l'emploi est déterminée en examinant le troisième trimestre qui précède le flexi-job, plutôt qu'en temps réel, il n'y a en réalité aucune garantie que le travailleur bénéficie réellement de revenus professionnels complémentaires. En théorie, le flexi-job pourrait donc constituer la seule source de revenus pendant une période de 9 mois, période au cours de laquelle le travailleur flexi-job est exposé à une extrême insécurité financière en raison de l'absence d'obligation de la part de l'employeur de lui assurer un nombre minimum d'heures de travail⁶⁰. D'après l'étude de la Cour des comptes, 17 % des travailleurs flexi-job ne disposent pas d'un emploi 4/5^{ème} au moment du flexi-job, et 5,5 % n'ont pas

⁵⁷ Statistiques de l'Office national de la sécurité sociale, disponible ici: <https://onss.be/stats/types-d-emplois-specifiques-restauration-et-autres-secteurs>. Parmi ceux-ci, environ 7/8^{ème} ont un autre emploi, tandis que 1/8^{ème} sont pensionnés.

⁵⁸ Cour constitutionnelle, 28 septembre 2017, n°107/2017, § B. 15.5.

⁵⁹ Cour des comptes, "Incidence du plan horeca 2015. Flexi-jobs, travail occasionnel et heures supplémentaires nettes", 27 février 2019, p. 4, disponible ici: https://www.ccrek.be/docs/2019_05_IncidencePlanHoreca.pdf.

⁶⁰ S. Gérard *et al.*, *op. cit.*, p. 128.

d'autre emploi⁶¹. Deuxièmement, une enquête menée par une société de recrutement indique que la motivation principale d'environ la moitié des travailleurs flexi-job consiste à disposer d'un revenu supplémentaire pour parvenir à joindre les deux bouts⁶². L'absence de stabilité associée au flexi-job est alors particulièrement problématique, puisque ces revenus supplémentaires constituent une nécessité financière. L'insécurité financière liée aux revenus tirés de flexi-jobs est devenue particulièrement évidente dans le contexte de la pandémie de Covid-19 : la majorité des travailleurs flexi-job ont soudainement perdu leur emploi sans que cette perte de revenu soit compensée par des mesures d'aide gouvernementales (voir la section 3.5.2. ci-dessous). Le remplacement de la main-d'œuvre régulière par des flexi-jobs pose donc un réel problème dans la mesure où il peut avoir pour conséquence d'immobiliser un plus grand nombre de travailleurs dans des conditions de travail précaires.

Recommandation

Prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le travail régulier ne soit pas remplacé par des flexi-jobs dans les secteurs qui utilisent ce régime, par exemple en renforçant l'attractivité du travail régulier pour les employeurs par rapport aux flexi-jobs.

1.5. Travailleurs migrants

1.5.1. Travailleurs à permis unique

Les travailleurs migrants sont souvent plongés dans une situation de très grande vulnérabilité sur le marché du travail. Une première catégorie de travailleurs migrants susceptibles d'être exposés à des abus est celle des travailleurs à permis unique. Le système de permis unique est un cadre pour la migration de la main-d'œuvre, qui permet aux employeurs de recruter des employés non européens⁶³ pour une durée déterminée supérieure à 90 jours pour des catégories de travail particulières (qui sont décidées par les autorités régionales)⁶⁴. Certaines des professions identifiées au niveau régional appartiennent à des secteurs économiques pour lesquels le risque d'exploitation de la main-d'œuvre est notoirement élevé (par exemple, la construction)⁶⁵. Le système de permis unique, qui transpose la directive européenne sur le permis unique⁶⁶, remplace l'ancien système suivant lequel les permis de travail et de séjour devaient être demandés séparément.

⁶¹ Cour des comptes, "Incidence du plan horeca 2015. Flexi-jobs, travail occasionnel et heures supplémentaires nettes", *op. cit.* p. 4.

⁶² Etude réalisée par NOWJOBS et iVox début 2022, voir <https://zigzaghr.be/vlaming-wil-bijverdienen/>.

⁶³ C'est-à-dire l'espace économique européen plus la Suisse.

⁶⁴ Régi par les articles 61/25-3 à 61/25-6 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, la séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ("loi sur les étrangers") ; et par la législation régionale pertinente.

⁶⁵ A. Weatherburn, E.H. Kruithof et C. Vanroelen, "Migration de la main-d'œuvre en Flandre et l'utilisation du permis unique pour remédier aux pénuries sur le marché du travail", Document de travail sur l'interface démographie n°2022-01, p. 19, disponible ici: <https://interfacedemography.be/wp-content/uploads/2022/04/Working-Paper-Labour-Migration-Single-Permit-Final-DICT-5CG10403GC.pdf>.

⁶⁶ Directive 2011/98/EU du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 343, 23 décembre 2011, p. 1–9.

Le système de permis unique rend les employés fortement dépendants de leur employeur, ce qui les engendre une vulnérabilité particulière à l'exploitation⁶⁷. Revendiquer ses droits en matière de travail, par exemple en déposant une plainte auprès de l'inspection du travail, risque d'entraîner des représailles de la part de l'employeur, ce qui ne laisse au travailleur que 90 jours pour trouver un nouvel employeur susceptible de demander un nouveau permis unique, sous peine de perdre son titre de séjour⁶⁸. La loi du 15 décembre 1980 lie en effet le permis de séjour au permis de travail, de telle sorte que la cessation de l'emploi entraîne l'expiration automatique du titre de séjour après 90 jours⁶⁹. En outre, le non-respect par l'employeur des conditions salariales et d'autres conditions de travail peut avoir pour conséquence que le renouvellement du permis unique soit refusé⁷⁰, ce qui revient essentiellement à punir les victimes de l'exploitation du travail en les privant de leur titre de séjour⁷¹.

FAIRWORK Belgium recommande de réduire cette vulnérabilité en adoptant le modèle canadien (le "permis ouvert pour les travailleurs vulnérables")⁷². En vertu de celui-ci, un employé qui entre en conflit avec son employeur se voit accorder un permis de travail et de séjour temporaire d'un an qui lui donne accès à l'ensemble du marché du travail⁷³. Les travailleurs migrants disposent ainsi de plus de temps pour chercher un nouvel employeur disposé à les embaucher. En facilitant la recherche d'un nouvel emploi pour les migrants, la dépendance à l'égard d'un seul employeur et la vulnérabilité à l'exploitation s'en trouvent diminuées⁷⁴.

Recommandation

Examiner comment réduire la dépendance des travailleurs à permis unique vis-à-vis de leur employeur, en créant, par exemple, un permis de travail et de séjour temporaire qui faciliterait le changement d'employeur.

1.5.2. Travailleurs sans-papiers

Les sans-papiers constituent la deuxième catégorie de travailleurs migrants vulnérables. En Belgique, il est illégal d'employer des travailleurs sans-papiers⁷⁵, ce qui les oblige à se tourner vers l'économie informelle. Cette situation rend ces travailleurs particulièrement vulnérables à l'exploitation (qui, aux fins du présent rapport, engendre souvent des violations de articles 2 et 4 de la CSER). En principe, la protection du droit du travail, y compris les salaires et les conditions de travail minimum, les dispositions relatives à la sécurité au travail et la protection contre les accidents du travail, s'applique également aux travailleurs sans-papiers. Il leur est cependant extrêmement difficile de faire valoir leurs droits.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ FAIRWORK Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", 2021, p. 49, disponible ici: <https://www.fairworkBelgique.be/wp-content/uploads/2021/11/20211115-Davantage-de-FAIRWORK-en-Belgique.pdf>.

⁶⁹ Article 61/25-2, § 5, loi sur les étrangers, *op. cit.*

⁷⁰ Sur la base de la législation régionale concernée, par exemple l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 décembre 2018 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, *Moniteur belge*, 21 décembre 2018.

⁷¹ A. Weatherburn *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

⁷² Voir <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/foreign-workers/vulnerable-workers.html>.

⁷³ FAIRWORK Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", *op. cit.*, p. 49.

⁷⁴ A. Weatherburn *et al.*, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁵ Article 175 du Code pénal social.

Les travailleurs sans-papiers sont souvent peu informés de leurs droits et de la manière dont ils peuvent accéder à l'inspection du travail, aux syndicats ou aux services de soutien. Leur dépendance financière vis-à-vis de leur employeur engendre des réticences à faire valoir leurs droits⁷⁶. D'après FAIRWORK Belgium, cette dépendance s'est accentuée pendant la pandémie⁷⁷. En raison du manque de travail dans de nombreux secteurs, les travailleurs sans-papiers – qui n'ont guère accès aux filets de la sécurité sociale ou de la protection sociale – n'ont souvent pas d'autre choix pour survivre que d'accepter des conditions de travail qu'ils jugeraient autrement inacceptables. Diverses organisations de la société civile et des syndicats avaient proposé d'introduire un titre de séjour temporaire pour protéger les sans-papiers contre la précarité accrue pendant la pandémie, mais cette initiative est restée sans succès⁷⁸.

1.5.2.1. *Obstacles juridiques et pratiques*

Les travailleurs sans-papiers sont confrontés à un certain nombre d'obstacles juridiques et pratiques : la criminalisation du travail non déclaré, la crainte de l'expulsion et les obstacles à l'obtention d'une indemnisation.

Premièrement, en 2016, le travail non déclaré a été érigé en infraction pénale à l'égard de l'employé, bien qu'il ne soit passible que d'une amende administrative⁷⁹. Cette infraction a un effet dissuasif sur les victimes d'exploitation désireuses de faire valoir leurs droits. De plus, punir les victimes potentielles – y compris des victimes potentielles de la traite des êtres humains – viole le principe de non-sanction des victimes (article 26 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite des êtres humains)⁸⁰.

Deuxième obstacle, les travailleurs sans-papiers ne dénoncent souvent pas les violations de leurs droits fondamentaux liés au travail par crainte d'être expulsés. Lorsque l'inspection du travail rencontre un sans-papiers lors d'un contrôle, elle doit contacter la police, qui informe à son tour l'Office des étrangers⁸¹. Pour encourager les victimes à porter plainte, FAIRWORK Belgium a conclu un accord informel avec l'Office des étrangers. Suivant cet accord, lorsque les travailleurs sans-papiers demandent eux-mêmes une inspection, ils font seulement l'objet d'un ordre de quitter le territoire plutôt que d'une décision d'expulsion, qui impliquerait la possibilité d'être placé dans un centre de détention administrative pour migrants⁸². Cette pratique ne repose que sur un accord informel et en aucun cas une règle formelle⁸³. En pratique, les travailleurs exploités qui réclament un contrôle finissent souvent par être menottés et emmenés au poste de police, ce qui bien sûr ne suscite guère chez eux une grande volonté de faire appel à l'inspection⁸⁴.

Les travailleurs sans-papiers devraient avant tout être traités comme des victimes, plutôt que comme des contrevenants à la législation sur l'immigration – conformément à l'article 1 § 1 de la directive

⁷⁶ FAIRWORK Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", *op. cit.*, p. 11

⁷⁷ FAIRWORK Belgium, rapport annuel 2020, p. 19, disponible ici: <https://www.fairworkBelgique.be/wp-content/uploads/2021/06/FAI-jaarverslag-2020-FR.pdf>.

⁷⁸ Voir <https://www.cire.be/proposition-de-mecanisme-doctroi-dun-titre-de-sejour-aux-personnes-en-sejour-irregulier/>.

⁷⁹ Article 183/1 du Code pénal social, introduit par la loi du 29 février 2016 complétant et modifiant le Code pénal social et portant des dispositions diverses de droit pénal social, *Moniteur belge*, 21 avril 2016.

⁸⁰ Rapport annuel de Myria "Traite et trafic des êtres humains", 2016, p. 78, disponible ici: https://www.myria.be/files/MYRIA_Rapport_2016_TRAITE_FR_AS.pdf.

⁸¹ FAIRWORK Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", *op. cit.*, p. 16.

⁸² FAIRWORK, rapport annuel 2020, *op. cit.*, p. 21.

⁸³ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁴ FAIRWORK Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", *op. cit.*, p. 16.

européenne sur les droits des victimes⁸⁵, qui consacre explicitement le principe de non-discrimination des victimes, y compris sur la base du titre de séjour. Cette confusion est pourtant entretenue par l'article 81 de la loi du 15 décembre 1980, qui prévoit explicitement que l'inspection du travail est compétente pour contrôler et constater les infractions à cette loi. La Belgique a déjà été critiquée par le Comité d'experts de l'Organisation internationale du travail (OIT) dans le cadre de la Convention sur l'inspection du travail (Convention n°81). D'après le comité, la fonction première de l'inspection du travail consiste à faire respecter les droits du travail, ce qui n'est guère conciliable avec une fonction d'application du droit des étrangers⁸⁶. De façon plus générale, un mur devrait toujours être dressé entre les autorités de contrôle des migrations et les autorités appelées à protéger les droits des sans-papiers⁸⁷.

Troisièmement, un problème spécifique se pose lorsque les travailleurs sans-papiers réclament le paiement de salaires impayés (conformément à l'article 4 de la CSER). FAIRWORK Belgium rapporte avoir traité plusieurs cas où le travailleur sans-papier rencontre des difficultés à obtenir le paiement des indemnités accordées par les tribunaux – qui peuvent concerner des sommes importantes, par exemple en cas d'indemnisation pour un accident du travail – en l'absence d'accès à un compte bancaire en Belgique⁸⁸. Depuis une modification du Code de droit économique en 2017, seules les personnes séjournant légalement dans un État-membre de l'UE bénéficient du droit d'accès aux services bancaires de base en Belgique⁸⁹. Cette situation est particulièrement problématique dans la mesure où la loi belge prévoit depuis 2015 que les salaires doivent en principe être obligatoirement versés sur un compte bancaire⁹⁰. Pour contourner ce problème, l'inspection du travail demande souvent à l'employeur de payer le salaire dû en espèces sur le lieu de travail⁹¹, mais cette solution requiert le consentement de l'ensemble des parties concernées⁹², et s'avère surtout utile dans les secteurs où l'argent liquide est facilement disponible (par exemple, la restauration)⁹³.

1.5.2.2. Action visant à faciliter la jouissance des droits liés au travail des travailleurs sans-papiers

Un certain nombre de mesures doivent être prises pour faciliter la jouissance des droits liés au travail des travailleurs sans-papiers :

⁸⁵ Directive 2012/29/EU du Parlement et du Conseil Européen du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de criminalité, et remplaçant la décision-cadre du Conseil 2001/220/JAI, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 315, 14 novembre 2012, pp. 57–73.

⁸⁶ Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations (CEACR), Observation suivant la convention sur l'inspection du travail, 2011, publiée lors de la 101^{ème} session ILC 2012, disponible ici: https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNT_RY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:2698478,102560,Belgique,2011.

⁸⁷ Voir <https://www.federaalinstituutmensenrechten.be/fr/garantir-les-droits-humains-des-personnes-sans-papiers>.

⁸⁸ FAIRWORK Belgium, “Davantage de FAIRWORK en Belgique”, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁹ Article VII.57, § 1, modifié par la loi de 22 décembre 2017 portant modification et insertion de dispositions en matière de comptes et de services de paiement dans différents livres du Code de droit économique, *Moniteur belge*, 12 janvier 2018.

⁹⁰ Article 5, § 1 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, modifié par la loi du 23 août 2015, *Moniteur belge*, 1^{er} octobre 2015.

⁹¹ FRA, “Protecting migrants in irregular situation from labour exploitation – Role of the Employers Sanctions Directive”, 24 juin 2021, p. 20, disponible ici: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation>.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Email de FAIRWORK Belgium, 7 juin 2022.

Tout d'abord, **l'application des droits du travail des travailleurs sans-papiers** doit être renforcée. D'après FAIRWORK Belgium, un problème fondamental réside dans le nombre insuffisant d'inspecteurs du travail⁹⁴ (voir également les sections 8.2 et 8.5 sur le rôle de l'inspection du travail). En outre, la politique officielle en matière de poursuites judiciaires (la célèbre "COL 12/2012") donne la priorité aux poursuites contre les employeurs dont est constaté lors d'une inspection qu'ils emploient au moins trois travailleurs sans-papiers⁹⁵. Par conséquent, la plupart des affaires contre des employeurs qui exploitent moins de trois travailleurs sans-papiers sont classées sans suite⁹⁶. D'après FAIRWORK Belgium, cette situation contribue à créer un climat d'impunité parmi les petits employeurs, ce qui engendre un phénomène d'exploitation en série où un seul employeur exploite consécutivement plusieurs travailleurs sans-papiers tout en évitant d'en employer trois ou plus en même temps⁹⁷. En l'absence d'action pénale intentée par l'auditeur du travail, il sera très difficile pour les travailleurs sans-papiers d'accéder à la justice et de faire valoir leurs droits (par exemple, en cas de non-paiement des salaires). Par conséquent, FAIRWORK Belgium recommande la révision du COL 12/2012 de manière à garantir la poursuite de l'employeur dans toute affaire impliquant des travailleurs sans-papiers⁹⁸.

Enfin, des mesures supplémentaires pourraient être prises en vue de **faciliter l'accès à la justice pour les travailleurs sans-papiers**. Par exemple, l'article 8 de la loi du 11 février 2013⁹⁹ (qui transpose la directive européenne sur les sanctions)¹⁰⁰ prévoit la possibilité de désigner des ONG pour agir en justice au nom de la victime en vue d'assurer le paiement des salaires dus¹⁰¹, l'arrêté royal qui doit désigner ces ONG n'a toujours pas été adopté. En outre, la Belgique pourrait octroyer un titre de séjour temporaire spécifique aux sans-papiers victimes d'exploitation économique afin de leur permettre de coopérer avec les poursuites judiciaires et de faire valoir leurs droits – un titre comparable à celui qui existe déjà pour les victimes de la traite des êtres humains¹⁰². L'article 13, § 4 de la directive européenne sur les sanctions¹⁰³ prévoit la possibilité d'introduire un tel titre spécifique sous certaines conditions – notamment lorsque les victimes sont soumises à des conditions de travail particulièrement abusives – mais la Belgique n'a pris aucune mesure en ce sens. Par conséquent, les travailleurs sans-papiers qui sont soumis à des "conditions de travail particulièrement abusives", mais qui ne relèvent pas de l'infraction pénale de traite des êtres humains (article 433 *quinquies* du Code pénal), ne bénéficient pas du titre de séjour temporaire. FAIRWORK Belgium réclame la création d'un titre de séjour temporaire pour les travailleurs sans-papiers, en particulier pour les personnes qui ont été victimes d'un accident du travail¹⁰⁴.

⁹⁴ Consultation avec FAIRWORK Belgium, 19 mai 2022.

⁹⁵ Collège des procureurs généraux, Circulaire n°12/2012 du 22 octobre 2012 (révisée le 28 décembre 2021).

⁹⁶ FAIRWORK Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", *op. cit.*, p. 18.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁹⁹ Loi du 11 février 2013 prévoyant des sanctions et des mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour illégal, *Moniteur belge*, 22 février 2013.

¹⁰⁰ Directive 2009/52/EC 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, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 168, 30 juin 2009, pp. 24–32.

¹⁰¹ Sur la base directe de l'article 8, les organisations syndicales et patronales représentatives et le Centre fédéral Migration, Myria, peuvent d'ores et déjà entreprendre de telles actions.

¹⁰² Articles 61/2 – 61/5 de la loi sur les étrangers.

¹⁰³ Lire en combinaison avec l'article 9 de la directive.

¹⁰⁴ FAIRWORK Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", *op. cit.*, p. 28.

Recommandations

S'assurer que les travailleurs sans-papiers soient traités en priorité comme des victimes potentielles plutôt que comme des contrevenants au droit des étrangers.

Supprimer la criminalisation des travailleurs qui effectuent un travail non déclaré.

Supprimer la référence à l'inspection du travail de l'article 81 de la loi du 15 décembre 1980, qui énumère les autorités compétentes pour contrôler et constater les violations de cette loi.

Prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs sans-papiers puissent percevoir réellement les indemnités qui leur sont dues pour les salaires impayés (par exemple, en leur donnant accès à un compte bancaire).

Accorder une priorité adéquate aux enquêtes et aux poursuites relatives aux violations des droits du travail, y compris le non-paiement des salaires, des travailleurs sans-papiers.

Adopter un arrêté royal désignant les organisations compétentes pour agir au nom des travailleurs sans-papiers pour réclamer les salaires impayés.

Envisager la création d'un titre de séjour temporaire spécifique pour les travailleurs sans-papiers victimes d'exploitation du travail.

Section 2. Conditions de travail équitables (Article 2)

2.1. Durée raisonnable du travail (art. 2 § 1^{er})

La loi du 16 mars 1971 sur le travail prévoit une durée maximale générale du travail de huit ou neuf heures par jour et de 40 heures par semaine¹⁰⁵. Elle se réfère explicitement aux normes européennes en matière de durée du travail¹⁰⁶, qui définissent une limite de travail hebdomadaire moyenne à 48 heures¹⁰⁷. La loi du 16 mars 1971 contient de nombreuses exceptions à cette durée maximale, qui ne peuvent, en principe, dépasser 50 heures par semaine et 11 heures par jour¹⁰⁸. La Charte sociale européenne ne définit pas, elle, ce que constitue une durée raisonnable de travail¹⁰⁹. Le Comité a toutefois considéré que des semaines qui dépassaient 60 heures de travail, ou des journées de 16 heures, étaient contraires à la Charte¹¹⁰, sauf en cas de force majeure.

Le droit belge paraît donc à première vue conforme à la Charte. Toutefois, il contient en réalité de nombreuses exceptions, susceptibles d'allonger considérablement le temps de travail hebdomadaire : les heures supplémentaires volontaires introduites par la loi sur le travail faisable et maniable ; le temps de travail du personnel médical ; le temps de travail des cadres ; et enfin le travail carcéral.

2.1.1. Contrôle des heures supplémentaires

La loi du 5 mars 2017 concernant le travail faisable et maniable a introduit la possibilité de réaliser 100 heures supplémentaires volontaires par an qui n'entreront pas en ligne de compte pour le calcul de la durée maximale de 40 heures¹¹¹. Ces heures supplémentaires peuvent être portées jusqu'à 360 heures par an via une convention collective de travail rendue obligatoire par arrêté royal¹¹². En outre, 120 heures supplémentaires additionnelles par travailleur ont été autorisées entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2020 dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid19. La loi établit une limite interne maximale au dépassement de l'horaire de travail pendant un trimestre : le travailleur ne peut pas dépasser de plus de 143 heures la durée moyenne de travail autorisée sur ce trimestre¹¹³. Cette limite interne a

¹⁰⁵ Art. 19, loi du 16 mars 1971 sur le travail, *Moniteur belge*, 30 mars 1971.

¹⁰⁶ Art. 27 § 5, loi du 16 mars 1971, *op. cit.*

¹⁰⁷ Art. 6, directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, *Journal officiel de l'Union européenne*, 18 novembre 2003, L.299/9.

¹⁰⁸ Art. 27, § 1^{er}, loi du 16 mars 1971 sur le travail, *op. cit.* Des exceptions existent, notamment pour le travail qui ne peut être interrompu en raison de sa nature (art. 22, 2^o loi du 16 mars 1971).

¹⁰⁹ CEDS, Digest, décembre 2018, p. 65.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Art. 4, loi du 5 mars 2017 sur le travail maniable et faisable (*Moniteur belge*, 15 mars 2017), qui a modifié l'article 26bis § 1er, loi de 1971. Voir également le point ci-dessous consacré au lien entre ces heures supplémentaires et le droit aux vacances annuelles rémunérées.

¹¹² *Ibid.* Voir également la convention collective de travail du conseil national du travail n° 129 qui a porté ce nombre à 120 heures (disponible ici : <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-129.pdf>). Dans le cadre des mesures sanitaires destinées à lutter contre le coronavirus, le gouvernement a accordé un quota supplémentaire de 120 heures volontaires par salarié entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2020.

¹¹³ Art. 26 bis, § 1^{er} bis, loi du 16 mars 1971, *op. cit.*

toutefois elle-même plusieurs exceptions (exemption de certaines heures supplémentaires, possibilité de renoncer volontairement à la récupération des heures supplémentaires¹¹⁴, etc.).

Cet aperçu vise à montrer que la législation belge en matière d'heures supplémentaires est relativement complexe, complexité qui est appelée à s'intensifier encore via l'adoption d'un régime de temps de travail hebdomadaire alterné¹¹⁵ et d'une semaine prestée sur une durée réduite de quatre jours (répartition du temps de travail sur 4 jours au lieu de 5)¹¹⁶. Cette complexité n'est pas en tant que telle contraire à la Charte, mais elle rend difficile le contrôle de ces normes par les services d'inspection compétents. Les partenaires sociaux le notent également : « *l'introduction d'un système additionnel d'heures supplémentaires « volontaires » rend la réglementation de la durée du travail encore plus complexe, illisible et encore plus difficile à contrôler.* »¹¹⁷.

Cette difficulté du contrôle est exacerbée par l'absence, en droit belge, d'obligation générale d'enregistrement du temps de travail, hormis pour les travailleurs qui ont des horaires flottants¹¹⁸. Cette absence d'obligation d'enregistrement semble contraire à la jurisprudence de la Cour de justice européenne¹¹⁹, et provoque des débats entre juridictions¹²⁰ quant à la preuve des heures supplémentaires prétendument prestées. La Fédération des entreprises de Belgique estime toutefois que la transposition de la jurisprudence de la Cour n'exige pas obligatoirement une obligation d'enregistrement, en l'absence d'effet horizontal direct de l'arrêt CCOO¹²¹.

¹¹⁴ Art. 26 bis §2bis, loi du 16 mars 1971, *op. cit.*

¹¹⁵ Le projet de loi en cours d'examen au Parlement permettrait une nouvelle possibilité d'aménagement du temps de travail organisé selon un cycle de deux semaines consécutives : le travailleur pourrait presté jusqu'à 9 heures par jour et 45 heures une semaine, et compenser immédiatement ce temps de travail plus important sur la semaine suivante. Voir *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail, DOC 55 2810/001, 7 juillet 2022, p. 7, disponible sur <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/none&leftmenu=no&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=F&legislat=55&dossierID=2810>.

¹¹⁶ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail, DOC 55 2810/001, *op. cit.*, p. 6 ; BDO Belgium, « « Deal pour l'emploi » : que sait-on déjà ? », 22 juin 2022, disponible ici : <https://www.bdo.be/fr-be/actualites/2022/%C2%AB-deal-pour-l%E2%80%99emploi-%C2%BB-que-sait-on-deja>

¹¹⁷ Conseil national du travail, avis n° 2.008 du 7 décembre 2016, disponible sur <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2008.pdf>.

¹¹⁸ Voir notamment l'avis du secrétariat social Securex, service juridique, 2 juillet 2021, disponible sur https://www.securex.eu/lex-go.nsf/vwNewsWGsoc_fr/0D77F95595F28AA7C12587060029BF42?OpenDocument.

¹¹⁹ C.J.U.E. (grande chambre), arrêt *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) c. Deutsche Bank SAE* du 14 mai 2019, C-55/18, § 60 : « *En conséquence, afin d'assurer l'effet utile des droits prévus par la directive 2003/88 et du droit fondamental consacré à l'article 31, paragraphe 2, de la Charte, les États membres doivent imposer aux employeurs l'obligation de mettre en place un système objectif, fiable et accessible permettant de mesurer la durée du temps de travail journalier effectué par chaque travailleur.* ». Voir aussi V. Pertry, L. Vandenplas, « *Is de registratie van de arbeidstijd verplicht worden* », *Eubelius*, 14 juin 2021, disponible ici : <https://www.eubelius.com/nl/nieuws/is-de-registratie-van-arbeidstijd-verplicht-geworden>.

¹²⁰ Voir, par exemple, cour du travail de Bruxelles, 22 mai 2020, 2018/AB/424 ou tribunal du travail d'Anvers (section de Turnhout), 31 octobre 2014, qui estiment, contrairement à une jurisprudence majoritaire, que la preuve de l'absence d'heures supplémentaires repose sur l'employeur qui n'a pas de système d'enregistrement du temps de travail. Ces arrêts restent minoritaires à l'heure actuelle.

¹²¹ C'est notamment le point de vue défendu par S. Coenegracht, du centre d'expertise de la Fédération des entreprises de Belgique. S. Coenegrachts, « *Le travailleur doit toujours prouver sa demande de paiement d'heures supplémentaires* », 9 juin 2021, disponible sur <https://www.feb.be/en/business-issues/hr--personnel/organisation-du-travail2/le-travailleur-doit-toujours-prouver-sa-demande-de-paiement-dheures-supplementaires-2021-06-09/>.

Le contrôle du temps de travail a été également rendu plus difficile par le recours massif au télétravail depuis le début de la pandémie de Covid-19. Le Comité européen des droits sociaux note que « [l]es nouvelles formes d'organisation du travail, telles que les pratiques de télétravail et de travail à domicile, conduisent souvent de facto à un allongement de la durée du travail, notamment en raison d'une confusion entre le travail et la vie privée. »¹²². Cette difficulté supplémentaire plaide également en faveur de la généralisation de l'enregistrement du temps de travail. Le Conseil national du travail a d'ailleurs indiqué qu'il entendait rendre un avis sur l'enregistrement du temps de travail dans les prochaines semaines¹²³.

Dans le cadre d'une étude des heures supplémentaires en Europe, Eurofound évoque une enquête menée par le syndicat ABVV/FGTB en 2017 auprès de 14 500 employés belges¹²⁴. Ceux qui ont déclaré avoir fait des heures supplémentaires ont indiqué l'avoir fait pour les raisons suivantes :

- Une demande de leur(s) supérieur(s) en raison d'une pression de travail accrue (42% des répondants, dont 12% ont déclaré que le travail supplémentaire était effectué sans rémunération).
- Une charge de travail telle qu'ils ne pouvaient pas accomplir leurs tâches pendant les heures de travail normales (40 % des répondants, dont 40% ont déclaré qu'aucune rémunération n'était offerte).

Recommandation

Améliorer la lisibilité et simplifier la législation en matière de temps de travail. En outre, le gouvernement et les partenaires sociaux devraient encourager l'enregistrement du temps de travail afin de faciliter le contrôle de celui-ci par les services d'inspection compétents.

2.1.2. Temps de travail du personnel médical

Une exception à la loi du 16 mars 1971 est prévue par la loi du 12 décembre 2010. Elle détermine la durée de travail des médecins, dentistes, vétérinaires, des candidats-médecins et -dentistes en formation, ainsi que des étudiants stagiaires se préparant à ces professions¹²⁵. Cette loi prévoit un régime de temps de travail moyen de 48 heures par semaine avec un maximum de 60 heures par semaine¹²⁶. Elle contient également **la possibilité de signer un accord individuel qui permet d'augmenter le temps de travail moyen à 60 heures par semaine, avec un maximum de 78 heures par semaine**¹²⁷, par exemple pour assurer certains services de garde sur le lieu de travail. Certains des acteurs académiques consultés par l'IFDH constatent que cet accord individuel est intégré à la majorité des conventions de stage que doivent signer les candidats-médecins, -dentistes et les étudiants stagiaires pour pouvoir réaliser un stage.

¹²² CEDS, Appendix, Questions sur les dispositions du Groupe 3 (Conclusions 2022) – Droits liés au travail.

¹²³ Conseil national du travail, avis n° 2.289 du 17 mai 2022, p. 6, disponible sur <http://cnt-nar.be/AVIS/avis-2289.pdf>.

¹²⁴ J. Cabrita, C. Cerf, D. Foden, "Overtime in Europe : Regulation and practice", Eurofound, 10 mars 2022, p. 22, disponible sur : <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2022/overtime-in-europe-regulation-and-practice>. Voir aussi l'étude de la FGTB : C. Verdoot, Rapport Modern Times II : Description des résultats de l'enquête 2017, disponible sur : <https://www.metallos.be/sites/default/files/fichiers/Annexe%201%20-%20Rapport%20Modern%20Times%202017.pdf>

¹²⁵ Loi du 12 décembre 2010 fixant la durée du travail des médecins, dentistes, vétérinaires, des candidats-médecins en formation, des candidats-dentistes en formation et étudiants stagiaires se préparant à ces professions, *Moniteur belge*, 22 décembre 2010.

¹²⁶ art. 5, loi du 12 décembre 2010, *op. cit.*

¹²⁷ art. 7, *Ibid.*

Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle concerne, en partie, des étudiants. Pour ceux-ci, ces semaines de travail doivent également pouvoir se combiner avec les autres obligations liées à leurs études. En outre, le contrôle de ce temps de travail semble également déficient : des mouvements sociaux de candidats-médecins ont dénoncé, en 2021, des semaines de travail de plus de 100 heures¹²⁸.

Recommandation

Abroger le régime de travail exceptionnel pour les médecins, dentistes, vétérinaires, des candidats-médecins et -dentistes en formation, ainsi que des étudiants stagiaires se préparant à ces professions et de fixer un régime de temps de travail maximal conformes à la loi sur le travail – soit un maximum de 11 heures par jour et 50 heures par semaine, sauf cas de force majeure.

À titre subsidiaire, abroger l'exception à la loi du 12 décembre 2010 qui permet de prester au-delà de soixante heures par semaine.

2.1.3. Temps de travail des postes de direction ou de confiance

La loi sur le travail prévoit que ses dispositions en matière de temps de travail ne sont pas applicables à certaines catégories de travailleurs : les travailleurs domestiques (*supra*, section 7.5.), les représentants de commerce et les « travailleurs désignés par le Roi comme investis d'un poste de direction ou de confiance »¹²⁹. Cette appellation renvoie à l'arrêté royal du 10 février 1965, qui dresse une liste de catégories du personnel considérées comme étant « de direction et de confiance »¹³⁰. L'exclusion des travailleurs investis d'un poste de direction ou de confiance a pour conséquence que ceux-ci n'ont pas d'horaire de travail garanti par la loi, de limites maximales à celui-ci, ni de droit à la récupération ou à la rémunération des heures supplémentaires¹³¹. Les parties peuvent toutefois convenir d'un sursalaire pour les heures supplémentaires.

Deux problèmes se posent dans l'application de cet arrêté royal, en l'absence d'adaptation de celui-ci depuis son adoption : d'une part, un manque de clarté sur les fonctions considérées comme de personnel ou de confiance ; d'autre part, une difficulté liée aux contrôles.

¹²⁸ R.T.B.F., "Des médecins assistants dénoncent les conditions de stage : "Pendant 5 ans, on travaille de 60 à 100 heures par semaine", 29 avril 2021, disponible sur <https://www.rtbef.be/article/des-medecins-assistants-denoncent-les-conditions-des-stages-pendant-5-ans-on-travaille-de-60-a-100-heures-par-semaine-10751418> ; R.T.B.F., "Grève des médecins assistants : des centaines de manifestants ont affiché leur mécontentement à Bruxelles", 20 mai 2021, disponible sur : <https://www.rtbef.be/article/greve-des-medecins-assistants-des-centaines-de-manifestants-ont-affiche-leur-mecontentement-a-bruxelles-10765846>, M. Ghyselings, "Médecins assistants : les raisons de la grève", *Moustique*, 20 mai 2021, disponible sur <https://www.moustique.be/actu/2021/05/20/medecins-assistants-les-raisons-de-la-greve-190793>. Une enquête concernant le respect du temps de travail des médecins en formation semble être actuellement en cours à l'encontre d'au moins un hôpital bruxellois, suite à des contrôles effectués par l'inspection du Contrôle des lois sociales. Voir Q. Noirfalisce, C. Joie, « L'auditorat du travail de Bruxelles enquête contre un hôpital », *Médor*, 2 mars 2021, disponible sur <https://medor.coop/nos-series/enquete-sante/lenfer-des-assistantes/horaires-des-assistantes-lauditorat-du-travail-de-bruxelles-enquete-contre-un-hopital-maccs-burnout/?full=1#continuer-a-lire>.

¹²⁹ Art. 3, loi du 16 mars 1971, *op. cit.*

¹³⁰ Arrêté royal du 10 février 1965 déterminant les personnes investies d'un poste de direction ou de confiance, dans les secteurs privés de l'économie nationale, pour l'application de la loi sur la durée du travail, *Moniteur belge*, 12 février 1965.

¹³¹ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail*, 2^{ème} éd., Larcier, Bruxelles, 2018, p. 345.

Le manque de clarté provient d’une controverse jurisprudentielle relative à l’exhaustivité de la liste de l’arrêté royal du 10 février 1965¹³². La loi du 16 mars 1971 étant d’ordre public, la liste qui y déroge devrait s’interpréter restrictivement. Toutefois le caractère relativement daté de nombreuses fonctions qu’elle contient – boutefeux, cabiniers-gardes, chefs d’écurie, etc. – et son absence d’actualisation depuis son adoption rendent difficile son application. Certaines juridictions s’appuient alors sur certaines catégories plus générales contenues dans l’arrêté royal, quitte à les interpréter largement¹³³, par exemple en examinant si les fonctions visées exercent une autorité effective sur une division de l’entreprise ou peuvent engager l’entreprise vis-à-vis des tiers sous leur propre responsabilité¹³⁴. Dans une forme de raisonnement circulaire, l’obligation de travailler en dehors des heures normales de travail peut également être un indice que la fonction est un poste de direction ou de confiance¹³⁵. La controverse relative à l’interprétation large ou extensive de la liste de l’arrêté royal et le caractère obsolète de celui-ci nuisent fortement à la lisibilité de la loi en la matière.

Les acteurs consultés – syndicats et académiques – évoquent l’existence de **classification abusive de fonctions comme relevant du personnel de direction ou de confiance**. Ces abus visent à éviter l’application de la législation en matière de temps de travail. Une jurisprudence abondante en la matière semble étayer ce constat¹³⁶, mais aucune étude n’a, à notre connaissance, été publiée sur ce sujet. Ces abus sont vraisemblablement liés à des difficultés relatives au contrôle de ces mesures : la détermination de la nature « de direction ou de confiance » d’une fonction dépendant de **critères vagues et datés**, les services d’inspection peuvent difficilement apprécier avec certitude si la fonction concrète ne correspond effectivement pas à un tel poste.

Recommandation

Actualiser et restreindre la liste du personnel de confiance contenue à l’arrêté royal du 10 février 1965.

Baser la définition du personnel de direction sur la base d’une procédure contradictoire inspirée de celle utilisée pour définir le personnel de direction dans le cadre des élections sociales.

Abroger l’exclusion le personnel de direction et de confiance des règles relatives au temps de travail et au travail de nuit mais permettre leur application sur une période plus longue, par exemple un trimestre.

Renforcer les contrôles des services d’inspection du travail sur les classifications abusives du personnel de direction ou de confiance.

¹³² Comparer par exemple Cour du travail de Bruxelles, 2 décembre 2020, R.G. 2016/AB/334 et Cour du travail de Bruxelles, 27 juin 2011, R.G. 2009/AB/52.388.

¹³³ Comparer par exemple Cour du travail de Bruxelles, 2 décembre 2020, R.G. 2016/AB/334 et Cour du travail de Bruxelles, 27 juin 2011, R.G. 2009/AB/52.388.

¹³⁴ Cour de cassation, [11 septembre 2017](#), S.15.0065.N ; Cour du travail de Bruxelles, 23 novembre 2016, R.G. 2014/AB/755 et commentaire de cet arrêt publié par le centre de recherche en droit social Terra Laboris : « personnes de confiance : l’arrêté royal du 10 février 1965 dresse-t-il la liste exhaustive des catégories de personnel concernées », 15 juin 2017, disponible sur <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2315>.

¹³⁵ Cour de cassation, [10 novembre 2014](#), S.12.0114.N.

¹³⁶ Le centre de recherche Terra Laboris en recense une trentaine depuis 2010. Voir ici : <https://www.terralaboris.be/spip.php?rubrique1161>.

2.1.4. Temps de travail carcéral

Le travail pénitentiaire n'étant pas couvert par la législation sociale (*supra*, point 3.3 sur la rémunération du travail pénitentiaire), la loi du 16 mars 1971 sur le travail ne s'y applique pas directement¹³⁷, comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle¹³⁸. Les normes en matière de temps de travail sont déterminées par le règlement général des prisons sous la forme d'une circulaire ministérielle¹³⁹. Elles sont en pratique bien plus dépendantes des circonstances concrètes du travail (ou de son absence). Point important, la loi dispose que « *la durée du travail ne peut en aucun cas excéder celle qui est fixée par ou en vertu de la loi pour des activités correspondantes dans la société libre.* »¹⁴⁰. Par conséquent, les détenus travailleurs ne devraient pas prester des semaines de plus de 40 heures de travail en moyenne, et jamais plus de onze heures par jour et 50 heures par semaine.

Plusieurs acteurs notent toutefois que l'identité de la durée du travail au droit ordinaire du travail est très relative : les détenus qui travaillent en atelier le font en général en horaire réduit, par manque de travail disponible¹⁴¹. Ceux, par contre, qui travaillent en cellule ou qui réalisent un travail domestique dans la prison dépassent fréquemment la durée maximale du travail¹⁴² : les premiers principalement parce qu'ils sont rémunérés à la pièce plutôt qu'à l'heure, les seconds en raison du travail le week-end et les jours fériés, et en raison de l'absence de jours de congés légaux pour les prisonniers¹⁴³. Enfin, les détenus travailleurs ne bénéficiaient d'aucune forme d'indemnisation lorsqu'ils sont privés de travail par des circonstances indépendantes de leur volonté, à l'instar des interruptions de travail liées à la crise sanitaire. Le Conseil central de surveillance pénitentiaire a ainsi recommandé « *d'accorder une indemnisation ou une compensation raisonnable aux personnes détenues privées de travail* »¹⁴⁴.

Recommandation

Adopter un cadre légal spécifique au temps de travail carcéral, qui détermine dans une loi les durées maximales par type de travail effectué (travail domestique, en atelier effectué pour le compte de la régie ou de clients externes), un mécanisme de jours de congés, et des mesures de

¹³⁷ La loi de principes précise toutefois que « *la mise au travail du détenu dans la prison a lieu dans des conditions qui, pour autant que la nature de la détention ne s'y oppose pas, se rapprochent autant que possible de celles qui caractérisent des activités identiques dans la société libre.* ». Art. 83, loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *Moniteur belge*, 1^{er} février 2005.

¹³⁸ La Cour constitutionnelle y précise que « *les détenus exerçant un travail pénitentiaire se trouvent dans une situation trop éloignée de celle dans laquelle se trouvent les travailleurs salariés pour que les premiers puissent être utilement comparés aux seconds en ce qui concerne le régime juridique encadrant le travail des uns et des autres* ». Cour constitutionnelle, arrêt 63/2015 du 21 mai 2015, B.7.

¹³⁹ Federale Overheidsdienst Justitie, *Huishoudelijk reglement*, circulaire ministérielle n° HR/3 du 9 octobre 2017.

¹⁴⁰ Art. 83, § 2, loi de principes, *op. cit.*

¹⁴¹ C. Oumalis, « le droit des détenus au travail et à la sécurité sociale en Belgique », Mémoire, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015, p. 39, disponible sur <https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/object/thesis:3141>.

¹⁴² *Ibid.* Ce constat est également présent dans le rapport français sur le contrôle des établissements pénitentiaires, dit rapport Loridant, cité par C. Oumalis. Voir P. Loridant, *Doc Parl.*, Sénat (France), session ordinaire 2001-2002, n° 330, p. 28.

¹⁴³ Informations issues de nos échanges avec le Conseil central de surveillance pénitentiaire.

¹⁴⁴ Conseil central de surveillance pénitentiaire, « Prisons : le Gouvernement appelé à renforcer d'urgence les mesures sanitaires et humanitaires », 30 mars 2020, disponible sur https://ccsp.belgium.be/wp-content/uploads/2020/04/30.03.20_Communique%C3%A9_CCSP_Covid19.pdf.

contrôle, et une indemnisation ou une compensation raisonnable pour les périodes de privation de travail indépendamment de la volonté du travailleur détenu¹⁴⁵.

2.2. Temps de garde et de veille (art. 2 § 1^{er})

Dans sa liste de questions adressée à l'État belge, le Comité manifeste un intérêt particulier pour les questions relatives au temps de veille et de garde. Conformément au droit européen, le droit belge considère que le temps de travail est le « *temps pendant lequel le personnel est à la disposition de l'employeur* »¹⁴⁶.

2.2.1. Temps de garde et temps presté

Le temps où le travailleur effectue une mission de garde avec présence physique sur son lieu de travail est considéré comme du temps de travail effectif¹⁴⁷. Toutefois, la jurisprudence belge a longtemps considéré que le temps de garde effectué sans être présent sur un lieu déterminé par l'employeur ne relevait pas de la notion de temps de travail effectif, et que seules les prestations effectivement réalisées pendant cette période pouvaient être considérées comme du temps de travail¹⁴⁸. Un arrêt récent de la Cour de Justice de l'Union Européenne a toutefois considéré que le lieu où est effectué le travail est indifférent à la nature de la prestation effectuée¹⁴⁹. Il importe plutôt de déterminer si les « *contraintes imposées au travailleur sont d'une nature telle qu'elles affectent objectivement et très significativement la faculté, pour ce dernier, de gérer librement le temps pendant lequel ses services professionnels ne sont pas sollicités* »¹⁵⁰. La Cour de Justice note toutefois que la question de la rémunération de ce temps de travail ne relève pas de sa compétence¹⁵¹. Les périodes d'astreinte ne peuvent pas être considérées comme du temps de repos au sens de la Charte¹⁵². Le temps de garde peut donc être du temps de travail, mais sa rémunération demeure incertaine.

Plusieurs normes belges sont toutefois plus restrictives que cette jurisprudence : par exemple, l'arrêté royal du 6 mai 1971 estime que le temps de garde des pompiers volontaires est uniquement celui passé en caserne, à l'exclusion du « service de rappel » pourtant contraignant¹⁵³. La Cour de cassation a rendu plusieurs arrêts récents relatifs au temps de garde dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour. Elle y considère que la notion de temps de travail doit se distinguer de celle

¹⁴⁵ Sur la question de la rémunération du travail carcéral, voir le point 3.3.

¹⁴⁶ Art. 19, al. 2, loi du 16 mars 1971 sur le travail, *op. cit.*

¹⁴⁷ Voir Cour de cassation, 4 février 1980, *J.T.T.*, 1981, p. 100. Voir également F. Kéfer, J. Clesse, « le temps de garde inactif, entre le temps de travail et le temps de repos », *Rev. Dr. ULg*, 2006, p. 157 et suiv.

¹⁴⁸ Cour constitutionnelle., arrêt n° 35/2016 du 3 mars 2016, B.12.1 ; C.J.U.E., arrêt *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) c. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana* du 3 octobre 2000, C-303/98, § 50 ; arrêt *Landeshauptstadt Kiel c. Norbert Jaeger* du 9 septembre 2003, C-151/02, § 51.

¹⁴⁹ C.J.U.E., arrêt *D.J. c. Radiotelevizija Slovenija* du 9 mars 2021, C-344/19.

¹⁵⁰ *Ibid.*, § 37.

¹⁵¹ *Ibid.*, § 57.

¹⁵² CEDS, Digest, décembre 2018, p. 66

¹⁵³ Art. 24/1, annexe 3 de l'arrêté royal du 6 mai 1971 fixant les types de règlements communaux relatifs à l'organisation des services communaux d'incendie, *Moniteur belge*, 19 juin 1971 ; art. 7, loi du 12 décembre 2010 fixant la durée du travail des médecins, dentistes, vétérinaires, des candidats-médecins en formation, des candidats-dentistes en formation et des étudiants stagiaires se préparant à ces professions, *op. cit.*

de prestation donnant droit à une rémunération à 100%¹⁵⁴ : certaines formes de temps de repos doivent désormais être reconsidérées comme du temps de travail, mais peuvent conduire à une forme de rémunération inférieure à 100%, voire à une allocation forfaitaire¹⁵⁵.

Certaines distinctions introduites entre temps de garde et temps de repos par la loi semblent désormais trop restrictives pour être en conformité à l'évolution de la jurisprudence européenne. Par ailleurs, la question du temps de travail est distincte de celle de la rémunération de ces périodes de travail, concernant laquelle demeurent certaines incertitudes là où n'existe pas encore de conventions collectives de travail sur la rémunération du temps de garde. Il appartient par conséquent au législateur d'intervenir afin de modifier les législations contraires à l'arrêt de la Cour de Justice, et clarifier la rémunération des périodes nouvellement considérées comme du temps de travail, là où les normes sont encore muettes sur cette question.

Recommandation

Modifier les législations contraires à l'arrêt *D.J. c. Radiotelevizija Slovenija* de la Cour de Justice relative au temps de garde, tel l'arrêté royal du 6 mai 1971.

Clarifier la rémunération due pour les périodes nouvellement considérées comme du temps de travail, là où les normes collectives de travail sont encore muettes sur cette question.

2.2.2. Temps de travail des chauffeurs de taxis

Un régime particulier applicable aux conducteurs de taxis pose également question quant au respect de l'article 2 § 1^{er} de la Charte. L'arrêté royal du 14 juillet 1971 relatif à la durée de travail du personnel roulant occupé dans les entreprises de taxis et de taxis-camionnettes¹⁵⁶ entend éviter que le travailleur ne soit rémunéré pour les moments où le travailleur est à la disposition de l'employeur sans effectuer de travail effectif (par exemple, le temps entre deux courses). Pour ce faire, l'arrêté royal prévoit **une présomption du travail effectivement réalisé, correspondant à 76% du temps de travail presté sous le contrôle de l'employeur**. Le travailleur n'est donc rémunéré que pour les trois quarts de son temps de travail : « *pour la détermination de la durée du travail, il n'est pas tenu compte du temps pendant lequel l'ouvrier est à la disposition de l'employeur sans effectuer un travail effectif ; ainsi 24 p.c. du temps de présence n'est pas pris en considération pour le calcul de la durée de travail* ».

Cet arrêté royal est contraire aux normes qui lui sont supérieures. Ainsi, la directive européenne du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail¹⁵⁷ définit le temps de travail comme étant « *toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions, conformément aux législations et/ou pratiques nationales* ». Le Comité européen des droits sociaux considère également que l'absence de

¹⁵⁴ Cour de cassation, 21 juin 2021, AR S.19.0071.F, disponible sur https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_be/document/ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20210621.3F.6-FR ; Cour de cassation, 15 novembre 2021, S.20.0092.F., disponible sur https://www.stradalex.com/fr/sl_src_publ_jur_be/document/ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20211115.3F.1-FR.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Art. 3, arrêté royal du 14 juillet 1971 relatif à la durée de travail du personnel roulant occupé dans les entreprises de taxis et de taxis-camionnettes, *Moniteur belge*, 12 octobre 1971.

¹⁵⁷ Art. 2.1, directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, *op. cit.*

travail effectif n'est pas un critère adéquat pour déterminer le temps de travail, alors que le travailleur est à la disposition de son employeur¹⁵⁸.

La Cour du travail de Bruxelles s'est ainsi récemment interrogée sur la compatibilité de cette norme avec le droit de l'Union européenne, en critiquant le recours à une fiction légale pour réduire forfaitairement le temps de travail effectif¹⁵⁹. Compte tenu de la jurisprudence du Comité, il apparaît que cette soustraction du temps de travail réellement presté est contraire à l'article 2 § 1er de la Charte.

Recommandation

Abroger l'exception prévue par l'arrêté royal du 14 juillet 1971 relatif à la durée de travail du personnel roulant occupé dans les entreprises de taxis et de taxi-camionnettes qui soustrait 24% du temps de travail presté.

2.3. Durée raisonnable du travail pendant la pandémie (art. 2 § 1er)

Comme l'explique le gouvernement belge, un certain nombre de mesures ont été prises pour favoriser la jouissance du droit à une durée raisonnable du travail, dans un contexte où celle-ci était fortement perturbée par la mise en œuvre des mesures sanitaires (télétravail, fermeture des écoles ou des crèches, etc.). Ces mesures ont à nouveau eu un impact disproportionné sur les groupes vulnérables. Nous évoquons brièvement ci-dessous le télétravail, le congé parental corona, et le chômage temporaire pour force majeure (en matière de durée du travail). Notre analyse se fonde principalement sur le travail réalisé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en matière d'impact du COVID-19 sur les travailleurs vulnérables.

2.3.1. Télétravail

Les emplois précaires se prêtent généralement mal au télétravail¹⁶⁰. Or, face à des situations complexes de quarantaine ou d'absence de garde d'enfants, les personnes vulnérables ont souvent eu des difficultés à se rendre sur leur lieu de travail, engendrant des pertes de revenus qui pouvaient être significatives¹⁶¹. Les emplois les moins rémunérés ont fréquemment été considérés comme « essentiels », engendrant plus de risques pour la santé (travail physique, professions avec plus de

¹⁵⁸ CEDS, Digest, décembre 2018, p. 66.

¹⁵⁹ Cour du travail de Bruxelles, arrêt du 17 janvier 2022, R.G. 2019/AB/829, pp. 20-22.

¹⁶⁰ J. Horemans et al., *COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*, Leuven/Antwerpen, 2020 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, rapport *Solidarité et pauvreté. Contribution au débat à l'action politiques*, Brussel, 2021, disponible sur <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/solidarite-et-pauvrete-contribution-au-debat-et-a-laction-politiques/>.

¹⁶¹ Voir ici : Netwerk tegen Armoede, "Signalenbundel 2.0. Mensen in armoede maken samen de balans op na 1 jaar Corona!", 24 mars 2021, disponible sur <https://netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2021/signalenbundel>.

contacts)¹⁶². Les professions essentielles n'avaient également que peu la possibilité de recourir au télétravail¹⁶³ ou d'interrompre leur activité professionnelle en raison des risques pour la santé.

Dans les situations où le télétravail était possible, la pénurie de services de garde d'enfants a également eu d'importantes conséquences. **La crise du Covid-19 a rendu l'accès à ces services plus difficile pour les plus vulnérables** pour des raisons financières et d'approvisionnement (manque structurel de places). Or, pour ces personnes en télétravail, les besoins en matière de garde d'enfants étaient particulièrement élevés, en raison des conditions de logement, de l'augmentation du stress et de l'anxiété notamment liée à la précarisation¹⁶⁴, et de la nécessité d'assurer le développement et la formation de l'enfant dans un contexte difficile¹⁶⁵. De nombreuses familles vulnérables ont également renoncé à la garde d'enfants¹⁶⁶.

2.3.2. Congé parental Corona

Le gouvernement fédéral a créé un nouveau congé parental destiné aux parents qui devaient combiner un travail avec la garde de leurs enfants¹⁶⁷. Ces parents pouvaient réduire leurs prestations professionnelles à un mi-temps ou d'un cinquième avec une perte limitée de revenus. A l'instar du congé parental « ordinaire », les personnes vulnérables ont eu moins recours au congé parental corona. Deux éléments permettent d'expliquer ce phénomène. D'une part, des études montrent que certains groupes vulnérables sont beaucoup moins susceptibles de prendre un congé parental payé, par exemple les mères ayant un plus faible niveau d'éducation et de jeunes enfants vis-à-vis des mères ayant un niveau d'éducation élevé¹⁶⁸. De l'autre, le recours au congé parental est généralement corrélé positivement avec le niveau du salaire (à l'exception de la tranche de salaire la plus élevée) : **ceci suggère que les personnes appartenant aux tranches de salaire les moins aisées ont moins de possibilités financières de prendre un congé parental au regard de la baisse de revenu que celui-ci entraîne**. Toutefois, il est également possible que les personnes à bas revenus aient eu moins recours au congé parental lié aux mesures épidémiques, en raison de la perte d'un emploi ou parce qu'ils avaient été mis en chômage temporaire covid19¹⁶⁹.

¹⁶² J. Horemans et al., COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen, op. cit. ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, rapport *Solidarité et pauvreté. Contribution au débat à l'action politiques*, op. cit.

¹⁶³ Voir Service public fédéral Sécurité Sociale, Working Group Social Impact COVID-19, "Suivi de l'impact social de la crise COVID-19 en Belgique", disponible sur <https://socialsecurity.belgium.be/fr/elaboration-de-la-politique-sociale/impact-social-covid-19>.

¹⁶⁴ J. Horemans et al., COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen, op. cit. ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, rapport *Solidarité et pauvreté. Contribution au débat à l'action politiques*, op. cit.

¹⁶⁵ Belgian Anti-Poverty Network (BAPN), *Fiche 84 : Familles : parentalité et travail*, consultable sur <https://bapn.be/storage/app/media/familles-parentalite-et-travail.pdf>.

¹⁶⁶ G. Loosveldt et K. Emmery, "Met de nodige afstand? Een staat van het gezinsbeleid in Vlaanderen 2020", 2021, Odissee Hogeschool.

¹⁶⁷ Arrêté royal n° 23 du 13 mai 2020 pris en exécution de l'article 5 § 1er, 5° de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, *Moniteur belge*, 14 mai 2020.

¹⁶⁸ B. Cantillon. "Forumtekst: pleidooi voor een vernieuwd sociaal contract", *Tijdschrift voor sociale zekerheid*, 2020, n° 2, pp. 407-422.

¹⁶⁹ Service public fédéral Sécurité Sociale, Working Group Social Impact COVID-19, "Suivi de l'impact social de la crise COVID-19 en Belgique", op. cit.

2.4. Droit à un congé annuel payé (art. 2 § 3)

2.4.1. Droit de reporter les jours de vacances annuelles en cas d'incapacité de travail

L'arrêté royal du 30 mars 1967¹⁷⁰ prévoit le droit à une durée de vacances d'un minimum de quatre semaines par an. Le travailleur conserve ses jours de congé en cas d'interruption de travail pour maladie ou accident de travail, sauf si l'interruption surgit pendant les vacances¹⁷¹. Dans cette hypothèse, le travailleur n'a pas le droit de récupérer les jours de congé « perdus » pendant la période d'incapacité.

Le Comité européen des droits sociaux a noté, dès 2010, que le droit belge n'était pas, sur ce point, conforme à la Charte¹⁷². En effet, la Charte, telle qu'interprétée par le Comité, consacre le droit de reporter à une date ultérieure les jours de congé au cours desquels intervient une maladie ou un accident de travail¹⁷³. Une disposition comparable existe également dans le droit de l'Union européenne¹⁷⁴. Le constat de non-conformité a été réitéré en 2014, mais la législation applicable n'a pas été amendée. Un projet d'arrêté royal modifiant ce régime a été rédigé par le gouvernement, et le Conseil national du travail – l'organe paritaire fédéral qui dispose d'une large compétence d'avis en matière sociale – s'est prononcé favorablement à un droit au report des vacances¹⁷⁵. Il est toutefois important de noter qu'à l'heure actuelle, le projet d'arrêté n'a pas été officiellement adopté. La non-conformité du droit belge à la Charte demeure.

Recommandation

Consacrer le droit de conserver et de reporter les jours de congé en cas d'interruption de travail pour maladie ou accident pendant une période de vacances.

2.4.2. Limites du droit aux vacances annuelles en matière de travail associatif

En avril 2020, la Cour constitutionnelle a annulé la loi du 18 juillet 2018, qui avait introduit un statut particulier pour le travail associatif¹⁷⁶. Ce régime de travail permettait à des associations sans but lucratif ou certains organismes publics d'embaucher des travailleurs à titre complémentaire, sans être redevables de cotisations de sécurité sociale ni d'impôts. Or, les travailleurs non assujettis à la sécurité sociale ne constituent pas de droits aux vacances annuelles rémunérées. Le Conseil national du travail

¹⁷⁰ Art. 60, arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, *Moniteur belge*, 6 avril 1967.

¹⁷¹ Art. 67, *op. cit.*

¹⁷² CEDS, conclusions 2010 (Belgique), article 2 § 3, disponible sur <https://hudoc.esc.coe.int/fre?i=2010/def/BEL/2/3/FR>.

¹⁷³ CEDS, conclusions XII-2 (1992), Déclaration d'interprétation sur l'article 2 §3. A noter également que le Comité admet que l'employeur réclame un certificat médical pour démontrer l'incapacité de travail pendant la période de vacances (*ibid.*).

¹⁷⁴ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, *op. cit.*

¹⁷⁵ Conseil national du travail, avis n° 2.268 du 21 décembre 2021 – conformité des dispositions relatives aux vacances annuelles avec la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement de travail, disponible sur <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2268.pdf>.

¹⁷⁶ Cour constitutionnelle, arrêt 2020/053 du 23 avril 2020, disponible sur <https://www.const-court.be/public/f/2020/2020-053f.pdf>.

a estimé que ce régime ne garantissait pas suffisamment qu'il reste complémentaire, et s'inquiétait qu'il conduise à un « *risque d'éviction de l'emploi régulier* »¹⁷⁷.

L'article 17 de l'arrêté royal concernant la sécurité sociale des travailleurs (dit arrêté royal ONSS), le dispositif qui a remplacé la loi annulée du 18 juillet 2018, répond à un certain nombre des critiques de la Cour constitutionnelle. Toutefois, il maintient une exemption des cotisations de sécurité sociale pour certains travailleurs dont le travail ne dépasse pas 300 heures de travail par an, et jusqu'à 450 heures dans le secteur sportif¹⁷⁸. Les représentants des travailleurs au sein du Conseil national du travail ont indiqué que, selon eux, ce nouveau régime ne permettait pas de garantir le droit aux vacances annuelles. Ils ont dès lors recommandé un droit d'être dispensé des prestations liées au travail associatif pour les vacances annuelles, avec maintien de la rémunération. Les représentants des employeurs ne suivent toutefois pas ce raisonnement, notant qu'une telle recommandation peut difficilement être mise en œuvre en l'absence du paiement des cotisations sociales ouvrant le droit aux vacances annuelles rémunérées, et que le paiement de ces cotisations risquerait de mettre en péril l'attractivité financière du nouveau dispositif¹⁷⁹.

Malgré les améliorations de l'article 17, les travailleurs de ce régime ne bénéficient donc pas du droit aux vacances annuelles. L'IFDH estime que cette situation est contraire à l'article 2 § 3 de la Charte.

Recommandation

Autoriser les travailleurs qui relèvent du régime de l'article 17 de l'arrêté royal ONSS à bénéficier du droit à un congé annuel payé pour les heures prestées sous ce régime.

2.4.3. Absence de droit aux vacances annuelles payées pour les travailleurs de plateforme

Dans la première partie de ce rapport, nous avons expliqué que certains travailleurs – en l'occurrence, les travailleurs de plateforme – ne constituaient pas de droits à la sécurité sociale en raison de cette activité professionnelle. Cette situation concerne les travailleurs de plateforme mais également d'autres statuts spécifiques, tel le travail pénitentiaire¹⁸⁰. Or, l'exclusion de la sécurité sociale a d'importantes conséquences sur le droit à un congé annuel payé. Ainsi, les travailleurs de plateforme ne cotisent pas à la sécurité sociale, ils ne créent pas de droit à un pécule de vacances ni ne bénéficient pas du droit à des jours fériés payés.

Recommandation

Reconnaître des droits sociaux aux travailleurs de plateforme : le travail doit en principe permettre de constituer des droits de sécurité sociale, y compris le droit à des congés annuels payés.

¹⁷⁷ Conseil national du travail, avis n° 2.097 du 25 septembre 2018, disponible sur <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2097.pdf> ; Conseil national du travail, avis 2.202 du 3 mars 2021, disponible sur <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2202.pdf>.

¹⁷⁸ Art. 17 § 1^{er}/1, arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *Moniteur belge*, 5 décembre 1969. Voir également Arrêté royal du 23 décembre 2021 modifiant plusieurs dispositions relatives à l'article 17 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *Moniteur belge*, 30 décembre 2021, qui a introduit ce dispositif. Ce système est distinct de celui prévu en matière de flexi-job.

¹⁷⁹ Conseil national du travail, avis n° 2.236 du 13 juillet 2021, disponible sur <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2236.pdf>.

¹⁸⁰ V. Van der Plancke, « [Les exclus de la sécurité sociale](#) », *Santé Conjuguée*, n°83, juin 2018.

2.5. Repos hebdomadaire (art. 2 § 5)

2.5.1. Non-conformité 2014 : report du jour de repos hebdomadaire

Le Comité a constaté à plusieurs reprises que la législation belge en matière de report du jour de repos compensatoire n'était pas conforme à la Charte sociale européenne¹⁸¹. En effet, la loi du 16 mars 1971 prévoit une interdiction générale du travail le dimanche, mais permet à certaines conventions collectives de travail d'y déroger. En cas de travail le dimanche, un jour de repos compensatoire doit alors nécessairement être accordé¹⁸². La Charte prévoit que ce jour de repos ne doit pas être reporté au-delà de la semaine qui suit le dimanche travaillé, pour éviter que le travailleur ne soit occupé plus de douze jours consécutifs sans interruption¹⁸³. Or, un tel délai maximum pour prendre le repos compensatoire n'existe pas en droit belge, qui permet donc de reporter la récupération du jour de repos hebdomadaire au-delà de douze jours. Certaines conventions collectives prévoient d'ailleurs explicitement des durées plus longues¹⁸⁴.

La Belgique confirme l'absence de mise en conformité de sa législation dans son rapport 2021, tout en estimant que le problème se pose peu en pratique : « (...) lorsqu'il est dérogé à l'interdiction du travail du dimanche sur base de la loi sur les nouveaux régimes de travail, il n'est pas prévu de délai maximum pour le repos compensatoire. Etant donné la durée du travail à respecter, le travailleur aura pu dans la plupart des cas bénéficier d'au moins un jour de repos dans la semaine. ».

Recommandation

Amender la législation de façon à interdire explicitement le report du jour de repos compensatoire au-delà de douze jours de travail consécutifs.

2.5.2. Absence de repos compensatoire pour les heures supplémentaires

La loi du 5 mars 2017 concernant le travail faisable et maniable permet de prester 100 heures supplémentaires volontaires par an, à la demande de l'employeur et avec l'accord du travailleur¹⁸⁵. Ces heures supplémentaires peuvent être portées jusqu'à 360 heures par an via une convention collective de travail rendue obligatoire par arrêté royal¹⁸⁶.

Ces heures supplémentaires donnent droit à un sursalaire mais pas à un repos compensatoire¹⁸⁷. Elles peuvent être prestées les dimanches ou les jours fériés. Or, le Comité rappelle que « le droit au repos

¹⁸¹ CEDS, conclusions 2010 (Belgique), article 2 § 5, disponible sur <https://hudoc.esc.coe.int/fre?i=2010/def/BEL/2/5/FR> ; CEDS, conclusions 2014 (Belgique) sur les articles 2,4, 5, 6, 21, 22, 26 §1^{er}, et 29 de la Charte révisée.

¹⁸² Il peut éventuellement s'agir d'un demi-jour à récupérer si la durée du temps de travail du dimanche n'excède pas 4 heures.

¹⁸³ CEDS, Digest, décembre 2018, p. 69

¹⁸⁴ A titre d'exemple, la convention collective de travail du 13 juin 2005 relative à l'introduction de nouveaux régimes en matière d'aménagements du temps de travail dans le sous-secteur des entreprises de déménagements, garde-meubles et leurs activités connexes prévoit un délai d'octroi de 8 semaines. Voir arrêté royal du 2 mai 2006 rendant obligatoire la convention collective de travail du 13 juin 2005, conclue au sein de la Commission paritaire du transport relative à l'introduction de nouveaux régimes en matière d'aménagement du temps de travail dans le sous-secteur des entreprises de déménagement, garde-meubles et leurs activités connexes, *Moniteur belge*, 10 août 2006.

¹⁸⁵ Art. 4, loi du 5 mars 2017, *op. cit.*

¹⁸⁶ *Ibid.* Voir également la convention collective de travail du conseil national du travail n° 129 qui a porté ce nombre à 120 heures (note de bas de page n° 107). Dans le cadre des mesures sanitaires destinées à lutter contre le coronavirus, le gouvernement a accordé un quota supplémentaire de 120 heures volontaires par salarié entre le 1^{er} avril et le 30 juin 2020.

¹⁸⁷ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail, op. cit.*, note 1104 p. 352.

hebdomadaire ne peut pas être remplacé par une compensation et les travailleurs ne peuvent y renoncer. »¹⁸⁸. L'exception de la loi du 5 mars 2017 en matière de repos compensatoire semble donc contraire à l'interprétation de la Charte sociale européenne.

Recommandation

Le Comité devrait se prononcer sur la compatibilité des heures supplémentaires volontaires non récupérables avec l'article 2 § 5 de la Charte.

2.6. Information sur le contrat de travail (art. 2 § 6)

Le droit à l'information sur le contrat de travail est généralement bien garanti en Belgique¹⁸⁹. Toutefois, certains mécanismes légaux permettent de conclure des contrats de travail et le droit à l'information.

En principe, un contrat de travail belge peut être conclu oralement ou par écrit. Toutefois, un certain nombre de clauses doivent être rédigées par écrit, notamment concernant le lieu de travail, la rémunération, la durée du travail et celle des vacances, etc.¹⁹⁰ Elles peuvent, par exemple, être contenues dans le règlement de travail qui sera transmis aux travailleurs. Cette exigence d'un écrit procède directement de l'obligation d'information qui repose sur les employeurs¹⁹¹.

Les contrats oraux sont principalement utilisés pour des statuts spécifiques de travail : flexi-jobs, contrats d'extra¹⁹², travailleurs saisonniers, etc. Par exemple, la législation applicable en matière de flexi-job permet l'utilisation de contrats oraux pour autant que les parties aient conclu préalablement – et par écrit – un contrat-cadre. Celui-ci ne doit toutefois pas contenir toutes les informations prescrites par la Charte : les informations relatives à la durée du travail, aux jours fériés rémunérés, au préavis, ne sont pas explicitement visés par la législation¹⁹³ et font exception à l'obligation générale d'information par écrit. Cette pratique semble contraire à la jurisprudence du Comité européen¹⁹⁴. Il n'est bien entendu pas exclu que ces informations soient effectivement transmises au travailleur flexi-job, mais la dimension orale du contrat rend difficile le contrôle de cette disposition, et l'obligation de les transmettre n'est pas explicitement visée par la législation flexi-job. Des abus ont ainsi récemment été constatés dans le secteur du travail saisonnier agricole¹⁹⁵, au sein duquel des contrats de travail oraux sont utilisés.

¹⁸⁸ CEDS, Digest, décembre 2018, p. 70. Traduit de l'anglais *"the right to weekly rest periods may not be replaced by compensation and workers may not be permitted to give it up."*

¹⁸⁹ Voir notamment CEDS, conclusions 2014 (Belgique), *op. cit.*, p. 12.

¹⁹⁰ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail*, *op. cit.*, p. 238

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Les extras sont des travailleurs occasionnels dans le secteur de la restauration et de l'hôtellerie. Ils sont autorisés à travailler jusqu'à 50 jours par an et bénéficient d'une réduction d'impôts et des cotisations de sécurité sociale.

¹⁹³ Voir les précisions du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale :

<https://emploi.belgique.be/fr/themes/contrats-de-travail/conclusion-du-contrat-de-travail/comment-conclure-valablement-un-1>, qui énumère les articles 20bis (contrat effectué à l'étranger), 22bis (clause d'écologie), 65, 86, 104 et 107 (clause de non-concurrence).

¹⁹⁴ CEDS, Digest, décembre 2018, p. 70.

¹⁹⁵ Voir « Saisonniers agricoles – ces forçats qu'on ne veut pas voir », *TCHAK !*, juin-juillet-août 2021, disponible sur <https://tchak.be/index.php/produit/numero-6/>

Il convient par conséquent de rendre conforme la législation belge à la Charte, en rendant explicitement obligatoire la transmission par écrit de l'ensemble des informations prescrites par la Charte.

Recommandation

Rendre obligatoire la transmission par écrit de l'ensemble des informations prescrites par la Charte, dans tous les contrats de travail prestés en Belgique.

2.7. Travail de nuit

Dans ses conclusions 2014, le Comité constatait que les dispositions belges relatives au travail de nuit étaient conformes à la Charte. Celui-ci demeure relativement rare en Belgique, par rapport à d'autres pays européens¹⁹⁶. Comme le souligne le rapport belge 2021, le travail de nuit a depuis lors été autorisé pour toutes les activités du commerce électronique¹⁹⁷, en plus des autres secteurs où il était préalablement autorisé. Le secteur du commerce électronique est défini de manière relativement imprécise, puisqu'il s'agit « *de tous les services logistiques et de soutien liés au commerce électronique* »¹⁹⁸.

Le législateur a temporairement assoupli les conditions imposées pour réaliser du travail de nuit, jugées trop lourdes pour la compétitivité des entreprises belges¹⁹⁹. Dorénavant, l'introduction du travail de nuit n'exige plus une convention collective signée par l'ensemble des organisations représentées dans la délégation syndicale : l'accord d'une de ces organisations suffit²⁰⁰. Ce régime expérimental a toutefois pris fin en décembre 2019. Néanmoins, dans un récent projet de loi, le gouvernement belge a indiqué vouloir réintroduire définitivement cette expérience de travail de nuit dans le secteur de l'e-commerce²⁰¹. En outre, il entend également mettre en place une possibilité de travail en soirée, soit de 20 heures à minuit²⁰², avec des travailleurs volontaires sur une période expérimentale de 18 mois. Le conseil d'entreprise ou le Comité pour la prévention et la protection sont associés à cette « expérience », sans toutefois que le projet de loi ne définisse de quelle manière²⁰³.

¹⁹⁶ G. Woelfle, « Les Belges sont les travailleurs les moins flexibles d'Europe », *R.T.B.F.*, 6 août 2019, disponible sur <https://www.rtb.be/article/les-belges-sont-les-travailleurs-les-moins-flexibles-d-europe-10286738>

¹⁹⁷ Art. 36, 22°, loi du 5 mars 2017 sur le travail faisable et maniable, *op.cit.* Art. 57, loi-programme du 25 décembre 2017, *Moniteur belge*, 29 décembre 2017.

¹⁹⁸ Art. 56, loi du 25 décembre 2017, *op. cit.*

¹⁹⁹ Voir *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, projet de loi-programme, 6 novembre 2017, DOC 54 2746/001, p. 17.

²⁰⁰ Art. 57, loi-programme du 25 décembre 2017, *op. cit.*

²⁰¹ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail, DOC 55 2810/001, *op. cit.*, p. 17 : « Concrètement, l'article 57 de la loi-programme du 25 décembre 2017 est rétabli. Cette disposition prévoit que si une convention collective de travail est conclue pour autoriser le travail de nuit, une modification du règlement de travail n'est pas nécessaire. ». Fédération des entreprises de Belgique, « L'e-commerce en Belgique : où en sommes-nous et que nous réserve l'avenir », 30 mai 2022, disponible sur <https://www.feb.be/events/20220530---e-commerce/Program/>; disponible sur <https://www.rtb.be/article/travail-de-nuit-ce-qui-va-changer-et-ce-qui-ne-change-pas-10935977> ;

²⁰² La loi du 16 mars 1971 sur le travail prévoit que le travail de nuit est celui effectué entre 20h et 6h. Cette proposition introduirait donc probablement une distinction entre le travail de soirée (20-23h59) et le travail de pleine nuit (0h-6h). Art. 35, loi du 16 mars 1971 sur le travail, *op. cit.*

²⁰³ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail, DOC 55 2810/001, *op. cit.*, p. 84.

Ces régimes pourraient contrevenir à la jurisprudence du Comité, en particulier relative à l'exigence de consultation des représentants des travailleurs en cas d'introduction du travail de nuit²⁰⁴. En effet, les propositions contenues dans le projet de loi du 7 juillet 2022 soit prévoient une consultation insuffisante – l'accord d'une des organisations syndicales au lieu de la consultation de l'ensemble d'entre elles – soit pourraient en dispenser l'employeur dans le cadre de processus volontaires²⁰⁵. Un examen de la conformité de ces dispositions semble donc adéquat.

Recommandation

Prévoir systématiquement la consultation des membres de la délégation syndicale au niveau de l'entreprise ou du secteur, en cas d'introduction ou de renforcement du travail de nuit.

Section 3. Rémunération équitable (Article 4)

La présente section s'intéresse en premier lieu à l'évolution du salaire minimum. En fonction de la situation familiale du travailleur, le salaire minimum n'est pas nécessairement suffisant pour assurer un niveau de vie décent s'il n'est pas complété de manière adéquate par des mesures d'aide sociale. Le salaire minimum pour les jeunes travailleurs a en particulier fait l'objet d'importantes évolutions.

Est ensuite abordée la question de la rémunération des travailleurs atypiques. Leur salaire horaire minimum peut être insuffisant pour leur garantir un revenu décent en l'absence de garantir d'un nombre suffisant d'heures de travail. Les travailleurs pénitentiaires forment également une catégorie spécifique de travailleurs qui se voient refuser le droit à une rémunération équitable. En outre, il est possible que la pauvreté au travail soit en augmentation en Belgique, renforçant la nécessité de faciliter la création d'emplois durables et de qualité pour les personnes qui éprouvent des difficultés à accéder au marché du travail.

Enfin, seront examinées les mesures du gouvernement visant à atténuer l'impact négatif de la pandémie sur les revenus des travailleurs. Le régime du chômage temporaire s'est révélé très efficace. Néanmoins, l'impact de la pandémie a été inégal entre les groupes de travailleurs et a mis en évidence la vulnérabilité des personnes exclues de la sécurité sociale ('outsiders').

La section se conclut par un examen de l'écart salarial entre femmes et hommes.

3.1. Salaire minimum

En Belgique, **les salaires minimum sont principalement déterminés au niveau sectoriel**, par le biais de conventions collectives conclues au sein des commissions paritaires²⁰⁶. Le minimum absolu (appelé mensuel minimum mensuel moyen garanti), qui s'applique dans les secteurs qui n'ont pas fixé des minima nets plus élevés, est établi par les partenaires sociaux au sein du **Conseil national du travail** (par le biais d'un amendement de la **convention collective n°43**). Au cours de la période de rapportage, le revenu minimum mensuel moyen garanti (appelé ci-dessous le "salaire minimum brut") est resté inchangé, à l'exception de l'indexation automatique. Celle-ci garantit que les salaires belges

²⁰⁴ CEDS, Digest, *op. cit.*, p. 71.

²⁰⁵ Voir, par exemple, R.T.B.F., "Travail de nuit : ce qui va changer et ce qui ne change pas", 15 février 2022, consultable sur <https://www.rtbef.be/article/travail-de-nuit-ce-qui-va-changer-et-ce-qui-ne-change-pas-10935977>.

²⁰⁶ Pour une vue d'ensemble par secteur, voir https://salairesminimums.be/jc_overview.html?lang=fr.

augmentent automatiquement de manière à compenser la perte de pouvoir d'achat liée à l'inflation, chaque fois que l'indice santé lissé²⁰⁷ augmente de 2 %.

L'annexe du rapport national belge montre l'évolution des salaires minimum bruts répertoriés dans la convention collective n°43. Au terme de la période de rapportage, les montants mensuels pour une personne travaillant à temps plein étaient les suivants :

- 18 ans et plus : 1.625,72 euros
- 19 ans et plus, avec un minimum de six mois d'ancienneté : 1.668,86 euros
- 20 ans et plus, avec un minimum de douze mois d'ancienneté : 1.688,03 euros

Quoique cette information sorte de la période couverte par le rapport, en juillet 2021, les partenaires sociaux – pour la première fois depuis 2008 – sont parvenus à un accord visant à augmenter le salaire minimum brut au-delà de l'indexation. Les salaires minimaux les plus bas ont été augmentés au 1^{er} avril 2022 de 76,28 euros, et les deuxième et troisième catégories de salaire minimum ont été supprimées au profit d'un montant unique²⁰⁸. Compte tenu des trois indexations dues à l'inflation galopante entre juillet 2021 et mars 2022, le nouveau salaire minimum brut s'établit à 1.806,16 euros à dater du 1^{er} avril 2022²⁰⁹.

3.1.1. Evolution du salaire minimum net

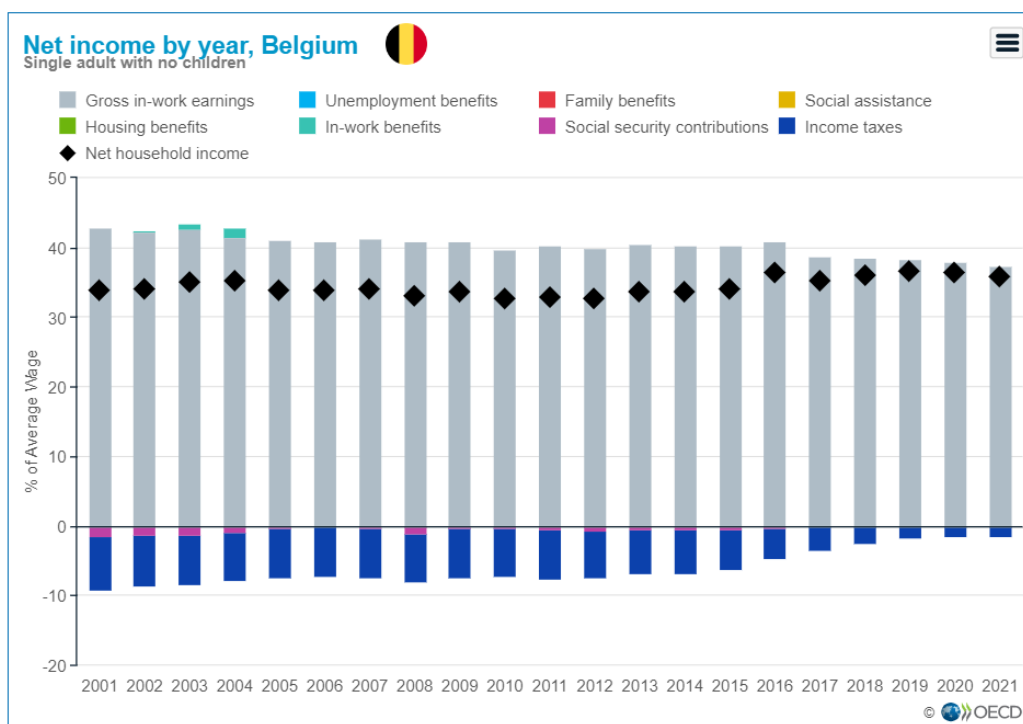
Le Comité porte principalement son attention sur le salaire minimum net plutôt que le salaire minimum brut. Or, pour évaluer l'évolution du salaire minimum net, il convient d'examiner non seulement l'évolution du salaire minimum brut, mais aussi celle des impôts et des cotisations de sécurité sociale. Le graphique ci-dessous montre l'évolution du salaire minimum brut de la convention collective n°43 (barre grise) et du salaire minimum net correspondant (losange noir), proportionnellement au salaire moyen brut d'une personne travaillant à temps plein (pour un adulte célibataire sans enfant)²¹⁰.

²⁰⁷ C'est-à-dire l'indice utilisé pour mesurer l'évolution des prix à la consommation à des fins d'indexation des salaires..

²⁰⁸ Conseil national du travail, 15 juillet 2021, convention collective n°43/15, disponible ici: [http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-043-15-\(15.07.2021\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-043-15-(15.07.2021).pdf).

²⁰⁹ Conseil national du travail, 9 mars 2022, convention collective n°43/16, disponible ici: [http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-043-16-\(09.03.2022\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-043-16-(09.03.2022).pdf).

²¹⁰ Basé sur une comparaison entre les données Eurostat (EARN_NT_NET et EARN_MW_CUR). Etant donné que les données d'Eurostat sur le salaire minimum concernent les salaires bruts, les salaires nets correspondants ont été simulés à l'aide de la méthode suivante <https://www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages/tax-benefit-web-calculator/>. Les chiffres utilisés pour réaliser ces graphiques concernent des adultes célibataires sans enfant. Or, les impôts peuvent être inférieurs en fonction de la situation familiale du travailleur concerné. Les pourcentages concernent le rapport entre le salaire moyen brut et le salaire minimum brut.



Ce graphique montre que le salaire minimum brut a diminué par rapport au salaire moyen brut au cours de la période de rapportage, mais que cette baisse a été surcompensée par une diminution des impôts et, dans une moindre mesure, des cotisations de sécurité sociale. En d'autres termes, en dépit de l'absence d'augmentation du salaire minimum brut en plus de l'indexation, le salaire minimum net correspondant a augmenté au cours de la période de rapportage (tant en termes de valeur absolue que par rapport au salaire moyen).

3.1.2. Assurer un niveau de vie décent : budgets de référence

Lors de ses précédentes conclusions, le Comité a émis un constat de non-conformité fondé sur le fait que l'État belge n'avait pas été en mesure de démontrer que le salaire minimum net suffisait à assurer un niveau de vie décent²¹¹. Cette information est à nouveau absente du rapport de l'État belge.

Le fait que le salaire minimum net atteigne un certain pourcentage du salaire moyen net dans un pays donné ne permet pas en soi de déterminer la qualité de vie que ce salaire peut permettre d'atteindre. Il est plus fiable de travailler sur la base des « budgets de référence » : des paniers de biens et de services tarifés qui correspondent à un certain niveau de vie. Les budgets de référence peuvent permettre d'évaluer l'adéquation des salaires (minimaux) et des prestations correspondantes aux ressources nécessaires à un niveau de vie décent²¹².

En Belgique, la méthodologie du budget de référence a été utilisée par le centre de recherche CEBUD pour évaluer l'adéquation des minima sociaux²¹³. Le niveau du budget de référence fixé par le CEBUD

²¹¹ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), p. 12.

²¹² Par exemple T. Goedemé, T. Penne, T. Hufkens, A. Karakitsios, A. Bernát, B. Simonovits, E. Carillo Alvarez, E. Kanavitsa, I. Cussó Parcerisas, J. Riera Romaní et L. Mäkinen, "Que signifie vivre en dessous du seuil de pauvreté ? Les leçons des budgets de référence", Herman Deleeck Document de travail du Centre pour la Politique Sociale n°17.07, 2017, disponible ici: <https://ideas.repec.org/p/hdl/wpaper/1707.html>.

²¹³ M. Frederickx, T. Penne, Heleen Delanghe et B. Storms, "Efficacité des revenus minimums en Flandre", Document de travail CEBUD 21.02, 2021, disponible ici: https://www.cebud.be/files/ugd/4ab716_c208c521e7c9410fb8eb2e70bc4aa954.pdf. L'étude tient compte de

a été déterminé en tenant compte du budget nécessaire pour répondre de manière adéquate à 11 besoins humains différents. S'agissant du salaire minimum, l'étude montre que l'adéquation du salaire minimum dépend de la situation familiale (en tenant compte des allocations familiales), de l'accès à un logement social et de la dépendance à l'égard d'une voiture pour la mobilité de base – abstraction faite des besoins financiers spécifiques à l'échelle familiale. Par exemple, sans le versement d'une pension alimentaire adéquate, le salaire minimum est insuffisant pour une personne seule avec deux enfants, ou pour une personne seule avec un enfant qui dépend de la voiture pour sa mobilité de base. Il en va de même pour les couples pour lesquels le salaire minimum constitue la seule source de revenus, qui ont des enfants et/ou qui sont dépendants d'une voiture²¹⁴. Pour toutes ces familles, le salaire minimum n'est suffisant que s'ils disposent d'un logement social²¹⁵. Le seul salaire minimum en Belgique est donc insuffisant pour assurer à tous les types de famille un niveau de vie décent, s'il n'est pas complété de manière adéquate par d'autres prestations sociales. Ce n'est pas en effet pas toujours le cas : la Belgique souffre d'une énorme pénurie en logements sociaux, qui est d'ailleurs actuellement mise en cause dans la réclamation collective portée devant le Comité par la FEANTSA contre l'État belge²¹⁶.

Recommandation

Veiller à ce que le salaire minimum, combiné à des mesures d'aide sociale, soit suffisant pour que les familles puissent jouir d'un niveau de vie décent.

3.1.3. Salaires minimum pour les jeunes travailleurs

Parallèlement à la convention collective n°43 (voir la section 3.1.1. ci-dessus), la **convention collective n°50** règle les salaires minimum pour les travailleurs de moins de 21 ans. Dans ses précédentes conclusions, le Comité avait critiqué les montants prévus par cette convention²¹⁷.

Un élément important doit ici être souligné. En 2013, pendant la période de référence, cette convention collective a été **modifiée de manière à la rendre uniquement applicable aux travailleurs étudiants** – c'est-à-dire aux personnes qui suivent un enseignement scolaire à temps plein, et qui travaillent sur la base d'un contrat de travail étudiant (Titre VII de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail) – plutôt qu'à l'ensemble des travailleurs de moins de 21 ans²¹⁸. Toutefois, le législateur est intervenu en 2019 pour intégrer la possibilité de réduire de 18 % (18 ans), 12 % (19 ans) et 6 % (20 ans) le salaire minimum brut versé aux jeunes travailleurs dans le cadre d'une convention dite de "première embauche"²¹⁹. La perte de revenu net qui en résulte est intégralement compensée par une indemnité compensatoire. Cette dernière est exonérée de cotisations de sécurité sociale, avec pour conséquence l'acquisition réduite des droits à la sécurité sociale.

La convention collective n°50 prévoit que les travailleurs étudiants ont droit à un salaire minimum brut équivalent à un pourcentage du salaire minimum brut de la convention collective n°43 : 94 % (20 ans),

certaines mesures d'aide sociale qui s'appliquent en Région flamande. Les résultats peuvent être légèrement différents s'ils sont appliqués à la Région wallonne et à Bruxelles, en raison de différences dans les mesures d'aide sociale.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 7.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

²¹⁶ Réclamation collective n°203/2021, Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) v. Belgique, enregistrée le 17 décembre 2021.

²¹⁷ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), p. 12.

²¹⁸ Conseil national du travail, 28 mars 2013, convention collective n°50bis, disponible ici : [http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-050-bis-\(28-03-2013\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-050-bis-(28-03-2013).pdf).

²¹⁹ Loi du 7 avril 2019 relative aux dispositions sociales de l'accord pour l'emploi, *Moniteur belge*, 19 avril 2019.

88 % (19 ans), 82 % (18 ans), 76 % (17 ans), 70 % (16 ans)²²⁰. A compter du 1^{er} avril 2022, ces pourcentages ont été abaissés à 90 % (20 ans), 85 % (19 ans), 79 % (18 ans), 73 % (17 ans) et 67 % (16 ans). Cette diminution a été décidée par les partenaires sociaux, qui ont convenu que les salaires minimum bruts de la convention collective n°50 ne suivraient pas l'augmentation des salaires minimum de la convention collective n°43²²¹.

3.2. Emplois atypiques

Dans le questionnaire adressé aux États, le Comité a demandé des informations sur les mesures prises pour assurer une juste rémunération aux travailleurs occupant des emplois atypiques, y compris les travailleurs employés dans l'économie de plateforme et les travailleurs possédant un contrats zéro heure (c'est-à-dire des contrats qui n'obligent pas l'employeur à fournir un nombre minimum d'heures de travail à son employé).

L'État a indiqué dans son rapport que les salaires sectoriels s'appliquent aux travailleurs de plateforme qui peuvent être considérés comme des employés. L'État n'a toutefois pas transmis d'informations relatives au statut de l'économie collaborative, régime qui concerne pourtant la majorité des travailleurs de plateforme et suivant lequel le salaire horaire minimum n'est pas nécessairement garanti et qui ne permet pas d'acquérir des droits de sécurité sociale (voir la section 1.3. ci-dessus relative aux travailleurs de plateforme).

Concernant le deuxième point, l'État s'est contenté d'affirmer que la loi belge ne prévoit pas la possibilité de conclure des contrats zéro heure. Cette affirmation doit être nuancée. Il est techniquement possible de conclure un contrat de travail qui ne prévoit pas un nombre d'heures de travail minimum garanties par l'employeur²²². Un contrat de ce type est cependant tenu de respecter les exigences minimales en matière de temps de travail définies par le droit du travail général, c'est-à-dire que chaque période de travail se doit de comprendre un minimum de trois heures de travail et qu'un contrat de travail à temps partiel doit au moins prévoir des heures de travail hebdomadaires qui correspondent à un tiers d'un horaire à plein temps²²³. Dans la pratique, les contrats zéro heure sont relativement rares dans la mesure où le droit du travail belge offre déjà aux employeurs d'autres possibilités de flexibilité, notamment le travail intérimaire avec des contrats journaliers (voir la section 1.2. ci-dessus relative aux contrats intérimaires) ou le travail à temps partiel caractérisé par des heures et des horaires de travail variables²²⁴.

Dans tous les cas, certaines formes de travail atypiques, telles que le travail intérimaire (en particulier les contrats journaliers) et le travail sur plateforme (décrits dans les sections 1.2. et 1.3. ci-dessus, respectivement), introduisent un certain degré de prévisibilité quant au nombre minimum d'heures prestées ainsi qu'au revenu correspondant escompté. Cette prévisibilité ne diffère pas, en principe, de

²²⁰ Conseil national du travail, 29 octobre 1991, convention collective n°50, disponible ici: [http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-050-\(29.10.1991\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-050-(29.10.1991).pdf).

²²¹ Conseil national du travail, 15 juillet 2021, convention collective n°50/4, disponible ici: [http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-050-04-\(15.07.2021\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CCT-ORIG/cct-050-04-(15.07.2021).pdf).

²²² Consultation avec Mathias Wouters, 25 mai 2022. Bien que l'on trouve dans la doctrine quelques discussions portant sur la question de savoir si un contrat zéro heure peut être considéré comme un contrat valide en vertu du droit général des contrats – en raison de la condition formelle selon laquelle les contrats doivent avoir un "objet défini ou définissable" – l'opinion majoritaire est qu'un tel contrat est possible dans les limites de ce que le droit du travail autorise.

²²³ Article 21 de la loi sur le travail du 16 mars 1971, *Moniteur belge*, 30 mars 1971; Article 11bis de la loi sur les contrats de travail du 3 juillet 1978, introduite par la loi orogramme du 22 décembre 1989, *Moniteur belge*, 30 décembre 1989.

²²⁴ E. Dermine et A. Mechelynck, "Réglementation des contrats zéro-heure en Belgique - D'une approche défensive à une approche (trop ?) favorable" (manuscrit encore non publié).

celle offerte par les contrats zéro heure. Le régime des flexi-jobs (voir la section 1.4. ci-dessus) a également été créé au cours de la période examinée et a introduit un régime spécifique de contrat à durée indéterminée. Si le régime des flexi-jobs entend compenser le manque de prévisibilité relatif au nombre d'heures de travail minimum presté dans le cadre de ce régime, par la stabilité des revenus issus d'un autre emploi, cette situation est loin d'être toujours celle des travailleurs flexi-job en pratique (voir la section 1.4. ci-dessus).

3.3. Travail pénitentiaire

Contrairement à certains autres pays – tels que la France, où un récent changement législatif a introduit des contrats de travail pénitentiaire²²⁵ – le travail pénitentiaire en Belgique n'est pas considéré comme un travail régulier. Il n'entre donc pas dans le champ d'application du droit du travail ordinaire (y compris sur le plan de la rémunération) et ne permet pas la constitution de droits de sécurité sociale²²⁶. La rémunération du travail pénitentiaire est actuellement réglée par l'arrêté royal du 26 juin 2019²²⁷, mais celui-ci ne fixe que des montants minimum et maximum – les montants exacts étant déterminés fixés par le service autonome du travail pénitentiaire "Cellmade" au sein de l'administration pénitentiaire, de manière différenciée en fonction de la prison et du type de travail. A l'heure actuelle, le montant doit être établi entre 0,75 et 4 euros par heure – alternativement, le montant peut être calculé à la pièce, pour autant que le revenu ne dépasse pas en moyenne 4 euros par heure (article 2). La plupart de ces revenus sont dépensés au sein de la prison pour acheter des biens ou des services supplémentaires (tels qu'un accès à la télévision ou à un ordinateur)²²⁸. A titre comparatif, le salaire horaire minimum brut prévu par la convention collective n°43 se chiffre à environ 11 euros par heure. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines d'esclavage a déjà exprimé sa préoccupation quant à la différence considérable qui existe entre la rémunération perçue pour le travail pénitentiaire et le salaire minimum²²⁹. En outre, tant les Règles Nelson Mandela que les Règles pénitentiaires européennes exigent toutes deux "une rémunération équitable du travail des détenus"²³⁰, et que les Règles pénitentiaires européennes disposent également que "dans la mesure du possible, les détenus qui travaillent soient incorporés dans les systèmes nationaux de sécurité sociale"²³¹.

²²⁵ Voir <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/travail-en-detention-13015/la-reforme-du-travail-penitentiaire-entre-en-vigueur-34399.htm>.

²²⁶ Ligue des droits humains, "Prison: travail à la peine", Rapport, 2016, p. 18, disponible ici: https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2016/11/151116_ldh_rapport_travail_en_prison.pdf. Un régime spécifique a été adopté pour certains aspects traditionnellement régis par le droit du travail, par exemple les accidents du travail (arrêté royal du 26 juin 2019 relatif à l'indemnisation des détenus victimes d'un accident du travail pénitentiaire., *Moniteur belge*, 3 juillet 2019).

²²⁷ Arrêté royal du 26 juin 2019 fixant le montant et les conditions d'octroi des revenus du travail et de l'allocation de formation et fixant les conditions dans lesquelles le temps consacré à des activités de formation en prison est assimilé à du temps de travail., *Moniteur belge*, 3 juillet 2019.

²²⁸ Consultation avec le Conseil central de surveillance pénitentiaire, 9 juin 2022.

²²⁹ Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et conséquences, mission en Belgique, 6 juillet 2015, A/HRC/30/35/Add.2, § 38, disponible ici: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/30/35/Add.2&Lang=E>.

¹²⁵ Règle 103, § 1 de l'Ensemble des règles minimum standard des Nations Unies pour le traitement des prisonniers (les Règles Nelson Mandela), Résolution 70/175, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 1^{er} janvier 2007. 17 décembre 2015, A/RES/70/175; et Règle 26.10 de la recommandation Rec(2006)2 du Conseil des Ministres des États-membres sur les Règles pénitentiaires européennes, adoptée par le Conseil des Ministres le 11 janvier 2006.

²³¹ Règle 26.17 des Règles Pénitentiaires européennes.

Recommandation

Veiller à ce que le travail pénitentiaire soit effectué sur la base d'un contrat de travail et respecte le salaire minimum ainsi que les règles de sécurité sociale.

3.4. Pauvreté au travail

Suivant les statistiques de l'EU-SILC, la Belgique affiche un taux de pauvreté des travailleurs relativement faible, comparée à la moyenne européenne (9%). Ce taux a légèrement augmenté²³² ces dernières années, passant de 4,1 % en 2011 à 5,2 % en 2018²³³. Cette augmentation s'expliquerait par le fait que les emplois créés ces dernières années sont en moyenne de qualité inférieure à celle des emplois préexistants, ce qui entraîne un passage de la pauvreté sans emploi à la pauvreté au travail²³⁴. En 2016, par exemple, 40 % des nouveaux emplois étaient des emplois à temps partiel, 52 % étaient des emplois temporaires et 47 % étaient des emplois rémunérés à un salaire se situant dans le quintile inférieur des salaires²³⁵.

Des statistiques soulignent que les travailleurs temporaires, les indépendants, les personnes peu instruites et les ménages caractérisés par de plus grandes responsabilités en matière de soins combinées à une plus faible intensité de travail (en particulier, les parents isolés avec enfants) sont particulièrement vulnérables à la pauvreté au travail²³⁶. La faible intensité de travail des ménages, combinée avec le fait d'avoir des enfants et un emploi précaire (contrats temporaires et travail indépendant), constituent les principaux facteurs de la pauvreté au travail en Belgique²³⁷.

Le Service de lutte contre la pauvreté a observé que des évolutions économiques, telle l'émergence de l'économie de plateforme, ont engendré la création d'emplois dont la qualité est insuffisante pour sortir les travailleurs de la pauvreté (voir la section 1 ci-dessus relative au travail précaire)²³⁸. Le Service met en outre l'accent sur le fait que les contrats intérimaires et les flexi-jobs (voir la section 1.2. ci-dessus) n'apportent pas une sécurité financière adéquate et la plupart du temps ne permettent pas aux employés de constituer suffisamment de droits à la sécurité sociale²³⁹. Le Service observe enfin que les travailleurs indépendants éprouvent de plus en plus de difficultés à générer des revenus suffisants pour bénéficier d'une sécurité financière suffisante²⁴⁰. Or, pour de nombreuses personnes confrontées à des difficultés à trouver un emploi en tant que salarié, l'activité indépendante peut constituer un moyen d'accéder au marché du travail²⁴¹. Cette situation est par ailleurs exacerbée par

²³² Toutefois, cette augmentation peut ne pas être statistiquement significative.

²³³ Service public fédéral Sécurité sociale, "Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique", Rapport 2021, disponible ici: <https://socialsecurity.belgium.be/fr/publications/analyse-de-levolution-de-la-situation-sociale-et-de-la-protection-sociale-en-belgique>.

²³⁴ Réseau européen de Politique sociale, "In-Work Poverty in Belgium", ESPN rapport thématique, 2019, disponible ici: https://www.researchgate.net/publication/333695497_ESPN_Thematic_report_In-work_poverty_in_Belgium.

²³⁵ Réseau européen de Politique sociale, "Rising employment, sticky poverty in Belgium", ESPN rapport sommaire 2017/54, 2017, disponible ici: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18131&langId=en&>.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Service de lutte contre la pauvreté, "Solidarité et pauvreté", Rapport biennal 2020-2021, p. 44, disponible ici: <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/solidarite-et-pauvrete-contribution-au-debat-et-a-l'action-politiques/>.

²³⁹ *Ibid.*, p. 47.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 46.

²⁴¹ Conseil supérieur de l'emploi, "État des lieux du marché du travail en Belgique et dans les régions", rapport annuel 2018, p. 33, disponible ici: https://cse.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/cse_rapport_juin_2018.pdf.

le fait que, dans certains secteurs, de nombreuses entreprises préfèrent travailler avec des travailleurs indépendants plutôt qu'avec des salariés²⁴². A cet égard, la lutte contre le "travail indépendant économiquement dépendant" prend une importance particulière. Dans le courant de l'année 2022, un jugement est attendu dans une affaire de fraude sociale présumée intentée contre PostNL et GLS – deux grandes entreprises actives dans le secteur de la livraison de colis, un secteur connu pour ce type d'abus²⁴³.

En dépit de une augmentation des emplois au fil du temps (environ 10 % sur la période 2005 à 2018)²⁴⁴, la part des ménages à très faible intensité de travail n'a que légèrement diminué ces dernières années²⁴⁵ (passant de 15,1 % en 2005 à 12,6 % en 2018)²⁴⁶. Au cours de la même période, le risque de pauvreté des ménages (quasi-)sans emploi est passé de 36,5 % à 62,9 %²⁴⁷. En d'autres termes, les emplois nouvellement créés ont surtout profité aux ménages où quelqu'un travaillait déjà, et l'écart entre les ménages à faible et à forte intensité de travail n'a fait que se creuser²⁴⁸. En particulier, les personnes de plus de 50 ans, les personnes d'origine non européenne, les personnes disposant d'un faible niveau d'éducation, les célibataires et les familles avec enfants sont surreprésentés dans les ménages (quasi-)sans emploi²⁴⁹. Selon le Service de lutte contre la pauvreté, le problème sous-jacent reste le manque d'emplois qualitatifs et durables pour les personnes qui éprouvent des difficultés à accéder au marché du travail, des emplois qui seraient capables de sortir structurellement ces personnes de la pauvreté²⁵⁰.

Enfin, les personnes en situation de handicap sont particulièrement susceptibles de basculer dans la pauvreté (25 % des personnes souffrant d'un handicap grave sont menacées de pauvreté monétaire, contre 14 % pour l'ensemble de la population)²⁵¹. La disponibilité d'emplois adéquats est donc particulièrement importante pour ce groupe. Unia a souligné que de nombreux lieux de travail sont encore inaccessibles aux personnes en situation de handicap et que des aménagements raisonnables ne sont pas toujours prévus²⁵². Pour certaines personnes en situation de handicap, la pression d'un travail à temps plein est trop forte, ce qui les pousse à opter pour un emploi à temps partiel, en dépit des conséquences financières pénalisantes de ce choix²⁵³. 39 % des salariés handicapés travaillent à temps partiel, contre 25 % pour l'ensemble de la population²⁵⁴, et la baisse de revenu qui en résulte n'est généralement pas compensée²⁵⁵. Cette situation a un impact particulièrement fort sur les

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Service de lutte contre la pauvreté, "Solidarité et pauvreté", *op. cit.*, p. 49.

²⁴⁴ Conseil supérieur de l'emploi, p. 35, "Allongement et qualité des carrières professionnelles", rapport annuel 2017, disponible ici: https://cse.belgique.be/sites/default/files/content/download/files/cse_rapport_2017.pdf.

²⁴⁵ Réseau européen de Politique sociale, "Rising employment, sticky poverty in Belgium", *op. cit.*

²⁴⁶ Service public fédéral Sécurité sociale, "Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique", *op. cit.*, p. 36.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 37.

²⁴⁸ Service de lutte contre la pauvreté, "Solidarité et pauvreté", *op. cit.*, p. 34.

²⁴⁹ Service public fédéral Sécurité sociale, "Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique", *op. cit.*, p. 38.

²⁵⁰ Service de lutte contre la pauvreté, "Solidarité et pauvreté", *op. cit.*, p. 41.

²⁵¹ Voir <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/les-personnes-handicapees-ou-souffrant-de-problemes-de-sante-de-longue-duree-ont-moins>.

²⁵² Unia, "Consultation sur les droits des personnes handicapées", 2020, p. 19, disponible ici:

<https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/consultation-des-personnes-handicapees-sur-le-respect-de-leurs-droits-2020>.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Voir <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/les-personnes-handicapees-ou-souffrant-de-problemes-de-sante-de-longue-duree-ont-moins>.

²⁵⁵ Contribution écrite reçue d'Unia le 13 juin 2022.

travailleuses en situation de handicap, dont 55 % travaillent à temps partiel, contre 22 % des travailleurs handicapés (contre, respectivement, 42 % et 10 % dans l'ensemble de la population active)²⁵⁶.

Recommandations

Poursuivre la lutte contre le “travail indépendant économiquement dépendant”.

Faciliter la création d'emplois durables et de qualité pour les personnes confrontées à la pauvreté et qui éprouvent des difficultés à accéder au marché du travail.

Faciliter la création d'emplois de qualité et durables pour les personnes en situation de handicap, notamment en prévoyant des aménagements raisonnables.

3.5. Impact de la pandémie

3.5.1. La sécurité sociale en tant que stabilisateur socio-économique²⁵⁷

Le Comité demande des informations quant à l'accès aux régimes de congés pendant la pandémie. L'État belge a en effet renforcé l'accès au système de chômage temporaire au début de la pandémie. En temps normal, ce système est réservé aux ouvriers dont l'employabilité est affectée par un ralentissement économique ou par un cas de force majeure (par exemple, des conditions climatiques ou des défaillances techniques)²⁵⁸. Dans le contexte de la pandémie, le système a été élargi pour inclure également les employés qui pouvaient être placés en chômage temporaire pour des raisons de force majeure liées à la pandémie (par exemple : fermeture de l'entreprise, mise en quarantaine du travailleur ou de son enfant, fermeture de la crèche, de l'école ou du centre d'accueil pour personnes en situation de handicap de l'enfant du salarié)²⁵⁹. Dans le même temps, la procédure a été simplifiée pour faciliter l'accès au régime de chômage temporaire²⁶⁰. Ce régime de "chômage temporaire pour cause de force majeure" a été prolongé à plusieurs reprises jusqu'à ce qu'il prenne fin le 30 juin 2022, engendrant un retour au système ordinaire de chômage temporaire²⁶¹.

L'impact du choc économique provoqué par la pandémie (ainsi que la réponse des autorités) sur le marché du travail a été largement absorbé par le régime de chômage temporaire²⁶². En 2020, le taux de chômage n'a pas augmenté : de 5,4 % au début de l'année, il est passé à 6,9 % en août pour redescendre à 5,2 % en décembre²⁶³. En mars et avril 2020, 1,033 et 1,232 millions de salariés,

²⁵⁶ Voir <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/les-personnes-handicapees-ou-souffrant-de-problemes-de-sante-de-longue-duree-ont-moins>.

²⁵⁷ K. Vleminckx, “De sociale zekerheid als sociaaleconomische stabilisator tijdens de Covid-19 crisis : algemeen besluit”, *Revue belge de sécurité sociale*, 2020, p. 295 at p. 306, disponible ici :

<https://sociaalsecurity.Belgique.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2020/btsz-2020-1-de-sociale-zekerheid-als-sociaaleconomische-stabilisator-tijdens-de-covid-19-crisis-algemeen-besluit.pdf>.

²⁵⁸ Voir <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/support-instrument/temporary-unemployment-support>.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Arrêté royal du 30 mars 2020 modifiant les procédures relatives au chômage temporaire dû au virus Covid-19 et modifiant l'article 10 de l'arrêté royal du 6 mai 2019 modifiant les Articles 27, 51, 52bis, 58, 58/3 et 63 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 relatif à la réglementation en matière de chômage et à l'insertion des Articles 36sexies, 63bis et 124bis dans le même arrêté., *Moniteur belge*, 2 avril 2020.

²⁶¹ Voir <https://news.Belgique.be/fr/passage-du-chomage-temporaire-pour-force-majeure-corona-vers-les-regimes-classiques-de-chomage>.

²⁶² Service Public Fédéral de la Sécurité Sociale, “ L'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique en 2020”, *op. cit.*, p. 43.

²⁶³ *Ibid.*, p. 46.

respectivement, ont été placés au chômage temporaire ; un nombre qui a baissé pendant l'été pour atteindre 304.000 en septembre, puis est légèrement remonté pendant la deuxième vague de la pandémie pour atteindre un pic de 529.000 en novembre²⁶⁴.

Le régime de chômage temporaire a modérément bien réussi à éviter un impact négatif de la pandémie sur le revenu des personnes qui en ont bénéficié. Le taux de remplacement net du salaire par les allocations de chômage temporaire a varié entre 45 % pour les hauts salaires, 65 % pour les salaires moyens et 75 % pour les bas et très bas salaires (pour une personne vivant seule qui travaillent à temps plein)²⁶⁵. A partir de mai 2020, le taux de remplacement a augmenté d'environ 10 % pour les salaires faibles et moyens et de 5 % pour les salaires élevés, en raison d'une diminution des impôts²⁶⁶. Dans de nombreux secteurs, des primes supplémentaires ont été accordées, ce qui, dans certains cas, a même permis d'atteindre des taux de remplacement supérieurs à 100 %²⁶⁷ – l'effet de ces primes ponctuelles s'est toutefois atténué avec le temps, de telle sorte que les personnes qui se sont retrouvées au chômage temporaire pendant une longue période de temps ont connu une perte de revenu plus importante²⁶⁸.

En résumé, comme le souligne également le Service de lutte contre la pauvreté, le système de sécurité sociale a fonctionné comme un amortisseur du choc économique provoqué par la pandémie²⁶⁹.

3.5.2. L'impact inégal du chômage temporaire

Un élément important doit toutefois être souligné : impact du choc sur les revenus s'est toutefois révélé très inégal²⁷⁰. 30,5 % et 24 % de la baisse du revenu disponible en 2020 ont été subis par les personnes appartenant, respectivement, aux deux quintiles de revenus les plus bas²⁷¹. **Les secteurs les plus touchés** (restauration, arts, spectacles, loisirs et commerce de détail) – dans lesquels les emplois se prêtent rarement au télétravail – **emploient proportionnellement plus d'individus qui présentent un profil socio-économique vulnérable** (par exemple, les jeunes travailleurs, les travailleurs peu qualifiés, les célibataires et les familles monoparentales, les locataires, les travailleurs à temps partiel et les travailleurs indépendants)²⁷². Les salaires sont plus bas, davantage de personnes vivent dans des familles présentant un risque élevé de pauvreté et leur épargne est limitée²⁷³. L'impact disparate de la pandémie sur les travailleurs plus vulnérables devient évident lorsque sont examinées les statistiques

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 47.

²⁶⁵ J. Barrez, T. Bevers, A. Coenen, V. Gilbert, G. Mattheussens, R. Van Dam et K. Vleminckx, "De werkgelegenheids- en social impact van de Covid-19 crisis", in *Armoede en Social Uitsluiting*, rapport annuel de la Fondation universitaire pour la lutte contre la pauvreté de l'Université d'Anvers, pp. 204-213, disponible ici: https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/6b9a2607-773a-4ce2-bc43-562a7c1b689c.pdf?_ga=2.218016022.1262914964.1656405806-1254739299.1626796787.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Contribution écrite reçue du Service de lutte contre la pauvreté le 14 juin 2022.

²⁶⁹ *Ibid.* Voir également du Service de lutte contre la pauvreté, "Solidarité et pauvreté", Rapport biennal 2020-2021, p. 89, disponible ici: <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/solidarite-et-pauvrete-contribution-au-debat-et-a-l'action-politiques/>.

²⁷⁰ Voir également du Service de lutte contre la pauvreté, "Note interfédérale sur l'impact de la crise de la Covid-19 dans les situations de pauvreté et de précarité", avril 2021, disponible ici: <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/Note-interfederale-impact-COVID-19-avril-2021-FR.pdf>.

²⁷¹ B. Capéau, A. Decoster, J. Venderkelen et S. Van Houtven, "De impact van de COVID-19 schok voor loon- en weddetrekkenden in 2020", COVIVAT note politique n°9, avril 2021, p. 10, disponible ici: <https://drive.google.com/file/d/1w6lonhGq9WDkV-z3ADxL3xROskRp9Hx/view>.

²⁷² J. Barrez *et al.*, *op. cit.* p. 181.

²⁷³ *Ibid.*

relatives au nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté : alors que ce nombre n'a que légèrement augmenté en avril 2020 (12,5 % contre 13,7 %), le nombre de salariés travaillant dans les secteurs les plus touchés et vivant sous le seuil de pauvreté est passé de 2,6 % à 6,8 %²⁷⁴.

A cet égard, il est important de souligner que **pour les personnes à faible revenu et ne disposant pas d'une épargne suffisante** – qui ont été proportionnellement plus touchées par le chômage temporaire – **même une faible baisse de revenu peut avoir un impact désastreux sur leur capacité à maintenir un niveau de vie décent**²⁷⁵. Une étude de référence basée sur le budget (voir ci-dessus) a montré que les **indemnités minimales de chômage temporaire** pendant le premier confinement **étaient tout juste suffisantes pour couvrir les dépenses ne pouvant être reportées, mais insuffisantes pour compenser ultérieurement les dépenses essentielles** reportées en raison du confinement²⁷⁶. D'après une étude de la Banque nationale, entre avril 2020 et avril 2021, au sein des familles touchées par une perte de revenu importante due au chômage temporaire (> 10 % des familles), celles indiquant que leur épargne était insuffisante pour compenser moins d'un mois de perte de revenu est passé de 15 % à 20 % – ce qui révèle un **épuisement de l'épargne** des familles touchées et une augmentation correspondante de leur insécurité financière²⁷⁷.

Au-delà de l'impact du chômage temporaire, la pandémie a également engendré une **diminution de certaines formes de revenus complémentaires** tels que les primes additionnelles, les compensations pour le travail de nuit et les heures supplémentaires, qui permettent souvent aux employés qui se trouvent dans une situation socio-économique difficile de joindre les deux bouts²⁷⁸. Ceci est particulièrement vrai **pour les nombreux employés qui dépendent d'un revenu supplémentaire généré par un flexi-job** (voir la section 1.4. ci-dessus), **dont la perte soudaine n'a pas été compensée** – démontrant ainsi le caractère précaire de ce type d'emploi. Le secteur de la restauration – celui qui par excellence fait appel au système des flexi-jobs – fut grandement affecté par les mesures sanitaires, telles que la fermeture complète des bars et des restaurants du 12 mars au 7 juin 2020 et du 19 octobre 2020 jusqu'à une bonne partie de l'année 2021, avec de sévères restrictions de capacité d'accueil entre les deux. Au deuxième trimestre de l'année 2020, les flexi-jobs ont chuté de 41 %, passant de 62.909 flexi-jobs au premier trimestre à 36.835. Ils sont ensuite 56.816 flexi-jobs au troisième trimestre, et retombent à 49.361 au quatrième trimestre (pendant la deuxième vague)²⁷⁹. Une étude a montré que, si le salarié moyen touché par le chômage temporaire a vu son revenu disponible annuel baisser de 3,1 % en 2020, les travailleurs qui ont également perdu leur flexi-job ont perdu, en moyenne, 6,5 % de leurs revenus annuels, voire 28,8 % pour ceux travaillant à titre principal dans le secteur de la restauration²⁸⁰.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 219.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 182.

²⁷⁶ B. Cantillon, S. marsal, N. Peeters, T. Penne, B. Storms, "Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown", COVIVAT note politique n°2, mai 2020, disponible ici:

https://drive.google.com/file/d/1xMjBFtTgVAFwkEnrKRwW_RkufPwUXYZ/view.

²⁷⁷ Banque nationale de Belgique, "Impact de la crise COVID-19 sur les revenus et l'épargne des ménages : bilan d'une année à la lumière d'une enquête auprès des consommateurs", 28 avril 2021, disponible ici:

<https://www.nbb.be/fr/articles/impact-de-la-crise-covid-19-sur-les-revenus-et-lepargne-des-menages-bilan-dune-annee-la>. L'épuisement de l'épargne est également mis en évidence par l'augmentation des demandes d'aide sociale adressées aux CPAS dans le cadre de la médiation de dettes (d'environ 35.000 en janvier 2020 à près de 50.000 en juin 2021), voir J. Barrez *et al.*, *op. cit.*, pp. 217-218.

²⁷⁸ Contribution écrite reçue du Service de lutte contre la pauvreté le 14 juin 2022.

²⁷⁹ Statistiques de l'Office national de la sécurité sociale, disponible ici: <https://onss.be/stats/types-d-emplois-specifiques-restauration-et-autres-secteurs>.

²⁸⁰ B. Capéau *et al.*, *op. cit.*

En outre, les institutions chargées de l'indemnisation du chômage ont été surchargées, obligeant **de nombreuses personnes à attendre longtemps avant de percevoir concrètement leurs légitimes allocations**²⁸¹ – ce qui s'est avéré particulièrement problématique pour les personnes ne disposant pas d'économies suffisantes.

3.5.3. L'impact sur les *outsiders* du système de sécurité sociale

Si la pandémie a démontré la capacité du système de sécurité sociale belge à servir de stabilisateur des revenus pour les bénéficiaires du système, elle a en même temps mis en lumière la dualité *insider/outsider* du système. Ainsi, comme le souligne le Service de lutte contre la pauvreté, l'impact de la pandémie a été particulièrement négatif pour les personnes qui n'ont pas ou peu accès au système de sécurité sociale²⁸².

Le **travail intérimaire** a, par exemple, connu une baisse importante en 2020 : 25-30 % d'emplois en moins en mars, suivie d'une reprise au cours de l'été et d'une nouvelle baisse d'environ 5-10 % à la fin de l'année (par rapport à l'année précédente)²⁸³. Or, les travailleurs intérimaires n'avaient droit au chômage temporaire que pendant la durée de leur contrat. Si ce contrat n'était pas prolongé, ils ne pouvaient accéder au chômage que s'ils avaient déjà acquis suffisamment de droits à la sécurité sociale, ce qui était rarement le cas en raison du caractère instable du travail intérimaire (voir la section 1.2. ci-dessus relative au travail intérimaire). A l'instar des intérimaires, les **travailleurs étudiants** n'ont généralement pas non plus constitué suffisamment de droits de sécurité sociale. L'impact de l'importante baisse de disponibilité des emplois étudiants (à savoir environ 35 % au cours des premiers mois de la crise)²⁸⁴ a eu des conséquences particulièrement graves pour les étudiants qui dépendent de leur emploi étudiant pour payer leurs études²⁸⁵.

La pandémie a également été particulièrement difficile pour les **travailleurs de l'économie informelle**. On estime que 14.400 travailleurs du secteur informel ont perdu leur emploi au cours du premier confinement, en particulier dans les secteurs de la construction, du commerce de détail et de la restauration²⁸⁶. Celles et ceux qui étaient employés informellement à temps partiel ont vu leurs revenus diminuer, mais, surtout, ceux qui y travaillaient à plein temps ont fortement souffert²⁸⁷, . en particulier les travailleurs qui ne combinaient pas un travail informel avec des allocations de chômage. Les travailleurs de ce groupe n'avaient en effet souvent constitué peu, ou aucun, droit de sécurité sociale²⁸⁸. La situation était pire encore pour les travailleurs sans-papiers qui, en raison de leur statut de séjour, n'avaient pas droit à l'aide sociale des Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) (à l'exception de l'aide médicale urgente)²⁸⁹.

Enfin, les **travailleurs indépendants** ont également beaucoup souffert pendant la crise, en particulier dans les secteurs les plus touchés, directement ou indirectement, par la pandémie. Ils ont en moyenne

²⁸¹ J. Barrez *et al.*, *op. cit.*, p. 182.

²⁸² Contribution écrite reçue du Service de lutte contre la pauvreté le 14 juin 2022. Voir également du Service de lutte contre la pauvreté, "Solidarité et pauvreté", *op. cit.*, p. 90-91.

²⁸³ *Ibid.*, p. 211.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ J. Barrez et R. Van Dam, « Armoede en kwetsbare groepen tijdens de coronacrisis », *Revue belge de sécurité sociale*, 2020, p. 205, disponible ici : <https://socialesecurity.Belgique.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2020/btsz-2020-1-armoede-en-kwetsbare-groepen-tijdens-de-coronacrisis.pdf>.

²⁸⁶ J. Barrez *et al.*, *op. cit.*, p. 211.

²⁸⁷ J. Barrez et R. Van Dam, *op. cit.*, p. 208.

²⁸⁸ J. Barrez *et al.*, *op. cit.*, p. 211.

²⁸⁹ K. Vleminckx, *op. cit.*, p. 306.

été confrontés à une perte de revenus nettement plus importante que les salariés²⁹⁰. Bien que les travailleurs indépendants n'aient pas accès au régime de chômage temporaire, leur perte de revenu a été compensée par le revenu de remplacement d'urgence pour les indépendants (le "droit passerelle") – qui se chiffrait cependant à peine au-dessus du seuil de pauvreté pour une personne isolée – et par le report des cotisations de sécurité sociale²⁹¹. En avril 2020, ce droit passerelle a été versé à 413.915 demandes ; à 84.735 en septembre 2020 et à 163.483 en novembre 2020 (à l'occasion de la deuxième vague)²⁹². L'absence de données adéquates complique toutefois les efforts visant à quantifier la perte de revenu disponible pour les travailleurs indépendants²⁹³.

En conclusion, le régime de chômage temporaire est généralement parvenu à protéger efficacement le revenu des travailleurs belges dans le contexte de la pandémie. Toutefois, des différences majeures existent entre certains groupes. Les travailleurs vulnérables sur le plan socio-économique étaient surreprésentés dans le chômage temporaire. Pour ces personnes, même une petite baisse de revenu impactait sérieusement leur capacité à atteindre un niveau de vie décent. Si la pandémie a démontré la résilience du système de sécurité sociale belge, elle a également souligné la vulnérabilité préexistante des personnes extérieures au système de sécurité sociale.

Recommandation

Tirer toutes les leçons nécessaires de la pandémie afin d'améliorer la protection sociale des personnes extérieures au système de sécurité sociale.

3.6. Droit des travailleurs de sexe masculin et féminin à une rémunération égale pour un travail de valeur égale (article 4, § 3)

D'un point de vue comparatif, la Belgique est plutôt bon élève en matière d'écart salarial entre femmes et hommes. Selon les données d'Eurostat – basées sur les entreprises du secteur privé – en 2020, la Belgique était le 6^{ème} pays de l'Union européenne où l'écart salarial entre les sexes était le plus faible (5,3 % par rapport à une moyenne européenne de 13 %)²⁹⁴.

L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes publie chaque année un rapport sur l'écart salarial entre femmes et hommes en Belgique. Selon le rapport le plus récent – basé sur des données de 2018 et utilisant une méthodologie différente de celle d'Eurostat – l'écart salarial en Belgique est de 9,2 %²⁹⁵. Etant donné que les femmes sont plus nombreuses à travailler à temps partiel que les hommes (respectivement 42,5 % et 11,08 % de l'ensemble des travailleurs de leur sexe), l'écart salarial non corrigé en fonction du temps de travail est nettement plus élevé : 23,1 %²⁹⁶. L'écart salarial entre les femmes et les hommes s'élève respectivement à 12,7 % et 5,2 % dans les secteurs privé et public²⁹⁷. Il a toutefois lentement diminué au cours de la période de référence, étant de 10,7 % en 2014²⁹⁸.

²⁹⁰ J. Barrez et R. Van Dam, *op. cit.*, p. 205.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² J. Barrez *et al.*, *op. cit.*, p. 212.

²⁹³ B. Capéau *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

²⁹⁴ Voir https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics.

²⁹⁵ Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, "L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique", rapport annuel 2021, disponible ici: [https://igvm-iefh.Belgique.be/sites/default/files/136 - rapport_ecart_salarial_2021_0.pdf](https://igvm-iefh.Belgique.be/sites/default/files/136_-_rapport_ecart_salarial_2021_0.pdf), p. 7.

²⁹⁶ Contribution écrite de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, reçue le 13 mai 2022.

²⁹⁷ Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, "L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique", *op. cit.*, p. 18.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 7.

L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes réalise actuellement une étude portant sur l'impact de la pandémie sur l'écart salarial entre les sexes, dont les résultats sont attendus dans le courant de l'année 2022²⁹⁹. Il apparaît déjà que les femmes ont davantage utilisé le système de "congé parental Corona" – c'est-à-dire un nouveau congé parental qui permet aux parents de s'occuper de leurs enfants pendant la crise Covid (durant la période de mai à septembre 2020) : 59 % de femmes y ont eu recours, contre 41 % des hommes³⁰⁰. Les mères ont donc davantage réduit leurs activités professionnelles pour répondre à l'augmentation de la charge de soins associée à la pandémie.

En 2019, le Comité a fait un constat de non-conformité à l'article 4, § 3 de la CSER dans l'affaire du *Groupe européen des femmes diplômées des universités* (UWE) contre l'État belge, en raison du manque de transparence des rémunérations dans le secteur privé et de certaines lacunes concernant la neutralité requise des systèmes de classification des fonctions en termes de genre³⁰¹. Aucune autre action n'a été entreprise depuis cette décision pour renforcer la transparence salariale en Belgique. Malgré diverses initiatives actuellement à l'étude au parlement pour modifier la loi du 22 avril 2012 relative à l'écart salarial³⁰², la Belgique semble attendre l'adoption de la directive européenne³⁰³ proposée en la matière³⁰⁴. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a adressé plusieurs recommandations au Parlement plaidant en faveur du renforcement de la transparence salariale³⁰⁵.

²⁹⁹ Contribution écrite de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, reçue le 13 mai 2022.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ CEDS, 6 décembre 2019, *Groupe européen des femmes diplômées des universités (UWE) c. Belgique*, réclamation collective n°124/2016.

³⁰² Loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes, *Moniteur belge*, 28 août 2012.

³⁰³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'exécution, COM/2021/93 final, disponible ici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52021PC0093>.

³⁰⁴ Contribution écrite de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, reçue le 13 mai 2022.

³⁰⁵ Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, avis n°2020-1/001 "concernant diverses propositions de loi modifiant la loi du 22 avril 2012 visant à lutter contre l'écart salarial entre hommes et femmes et concernant l'efficacité et l'efficience de la loi", 2020, disponible ici: https://igvm-iefh.Belgique.be/fr/avis_et_recommandations/diverses_propositions_de_loi_modifiant_la_loi_du_22_avril_2012_visant_a.

Section 4. Liberté syndicale et protection des représentants des travailleurs (articles 5 et 28)

En Belgique, le taux de syndicalisation est élevé : environ 50 % des salariés sont syndiqués, pour une moyenne de 23 % dans l'Union européenne, ce qui fait de la Belgique le 5^{ème} pays de l'Union qui présente le taux d'adhésion à un syndicat le plus élevé³⁰⁶. **Des syndicats forts, associés à une tradition de dialogue social et de négociation collective, ont généré à des dispositions légales solides en matière de droit du travail**³⁰⁷. 96 % des travailleurs du secteur privé sont couverts par une convention collective³⁰⁸. Les négociations collectives ont lieu au niveau intersectoriel (au sein du Conseil national du travail), sectoriel (au sein des commissions paritaires) et de l'entreprise. La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail accorde le monopole de la négociation collective aux organisations syndicales et patronales dites représentatives – à l'exception des conventions collectives au niveau de l'entreprise, qui peuvent également être signées par des employeurs individuels –, c'est-à-dire les organisations interprofessionnelles établies pour l'ensemble du pays qui sont représentées au sein du Conseil national du travail (article 3). A l'heure actuelle, trois syndicats sont qualifiés de représentatifs : la FGTB (socialiste), la CSC (chrétien) et la CGSLB (libéral).

La présente section traite de la protection de la liberté d'association et d'organisation syndicale (article 5 de la CSER) par l'interdiction de la discrimination fondée sur les convictions syndicales ; des libertés syndicales au sens de l'article 5 de la Charte, y compris les questions de la personnalité juridique, de l'accès au lieu de travail et des droits des organisations non représentatives ; enfin, de la représentation des travailleurs au sein de l'entreprise et de la protection des représentants des travailleurs (article 28).

4.1. Protection contre la discrimination fondée sur les convictions syndicales (article 5)

Si certaines dispositions protègent la liberté d'association en général (l'article 27 de la Constitution et la loi du 24 mai 1921 protégeant la liberté d'association), l'unique disposition de droit interne qui protège spécifiquement la liberté de former des syndicats et de s'y affilier se trouve dans la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (la "loi antidiscrimination")³⁰⁹. Si, à l'origine, la "conviction syndicale" ne faisait pas partie de la liste des motifs de discrimination, elle a été ajoutée par le législateur³¹⁰ en 2009 suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle³¹¹. Cette notion inclut non seulement la "conviction" en tant que telle, mais aussi l'activité syndicale, l'adhésion ou la non-adhésion à un syndicat³¹².

³⁰⁶ Voir <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Trade-Unions2>.

³⁰⁷ Voir le Réseau européen de Politique sociale, "In-Work Poverty in Belgium", ESPN rapport thématique, 2019, disponible ici: https://www.researchgate.net/publication/333695497_ESPN_Thematic_report_In-work_poverty_in_Belgique.

³⁰⁸ Voir <https://www.eurofound.europa.eu/country/Belgique#collective-bargaining>.

³⁰⁹ Contribution écrite du Prof. Dr. Filip Dorssemont, 30 mai 2022.

³¹⁰ Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, *Moniteur belge*, 31 décembre 2009.

³¹¹ Cour constitutionnelle, 2 avril 2009, n°64/2009.

³¹² Voir par exemple le tribunal du travail de Gand, le 12 février 2020, disponible ici: <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/cour-du-travail-de-gand-12-fevrier-2020>, sur les sanctions contre un candidat à une élection sociale sanctionné pour sa participation à une grève spontanée ; tribunal du travail de Gand, le 11 juillet 2019, disponible ici: <https://www.unia.be/fr/jurisprudence->

La protection contre la discrimination basée sur la conviction syndicale constitue l'outil juridique le plus important pour protéger la liberté syndicale en droit belge³¹³. Elle répond à l'exigence qui découle de la jurisprudence du Comité selon laquelle "[l]es membres des syndicats doivent être protégés contre toute conséquence préjudiciable que leur affiliation ou leurs activités pourraient avoir sur leur emploi et notamment toute forme de représailles et de discrimination dans les domaines du recrutement, du licenciement, de la promotion fondées sur l'appartenance à un syndicat ou l'activité syndicale"³¹⁴.

Les travailleurs victimes de mesures préjudiciables en lien avec leurs activités syndicales ont droit à une indemnité équivalente à six mois de rémunération brute (article 18, § 2 de la loi antidiscrimination). La protection contre la discrimination basée sur la conviction syndicale est complémentaire des protections spécifiques (généralement plus protectrices) contre le licenciement des représentants des travailleurs siégeant dans les conseils d'entreprise et dans les comités pour la prévention et la protection au travail³¹⁵ (voir ci-dessous, en rapport avec l'article 28 de la CSER). Dans les deux cas, aucun droit à la réintégration n'est prévu³¹⁶ – en droit du travail belge, la réintégration ne peut pas être ordonnée au motif que les parties sont considérées comme disposant du droit de résilier unilatéralement un contrat de travail³¹⁷. En principe, il suffit au travailleur d'invoquer des "faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination", pour renverser la charge de la preuve au détriment de l'employeur, qui est alors tenu de démontrer que la mesure contestée n'était pas discriminatoire (article 28 de la loi antidiscrimination). Toutefois, la Cour de cassation a considéré, dans un arrêt du 9 septembre 2019, que cet article exigeait du requérant qu'il avance des "faits qui suggèrent l'existence d'une discrimination"³¹⁸. Cet arrêt a été critiqué par la doctrine parce qu'il plaçait la charge de la preuve sur le requérant, plutôt que de procéder au partage de celle-ci³¹⁹. Cette jurisprudence est problématique du point de vue des décisions du Comité, qui exigent que le droit interne doit "prévoir **un aménagement de la charge de la preuve** en faveur du plaignant dans les litiges en matière de discrimination"³²⁰.

Le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, Unia, est compétent pour recevoir les signalements relatifs à la discrimination fondée sur la conviction syndicale. Selon les informations reçues d'Unia³²¹, 313 signalements lui ont été adressés depuis 2007, conduisant à l'ouverture de 211 dossiers, dont 168

[alternatives/jurisprudence/tribunal-du-travail-de-gand-11-juillet-2019](#), relatif à un arrêt de travail non approuvé par le syndicat.; tribunal du travail de Liège, le 23 juin 2020, disponible ici: <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/tribunal-du-travail-de-liege-23-juin-2020>, sur l'assimilation de personnes identifiées comme de futurs candidats au statut de délégué ou de candidat syndical.

³¹³ Contribution écrite du Prof. Dr. Filip Dorssemont, le 30 mai 2022.

³¹⁴ CEDS, Digest (décembre 2018), p. 95.

³¹⁵ F. Dorssemont, "Facilities for trade union officials and members to exercise their rights – a comparative review", publication de l'OIT, 2020, p. 22, disponible ici: https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_760829/lang-en/index.htm.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail, op. cit.*, pp. 426-429.

³¹⁸ Cour de cassation, 9 septembre 2019, S 18.00085 N.

³¹⁹ F. Dorssemont, "Hof van Cassatie heeft moeite met juiste lezing antidiscriminatiewet", *Juristenkrant*, 2020, n°401, pp. 12-13.

³²⁰ CEDS, Digest (décembre 2018), p. 88. Dans ses conclusions antérieures, le Comité a estimé que la situation en Belgique était conforme à l'article 5 grâce à la protection assurée par la loi antidiscrimination. Voir CEDS, conclusions 2014 (Belgique), p. 21.

³²¹ Contribution écrite d'Unia du 25 mai et du 13 juin 2022.

signalements et 120 dossiers exclusivement sur la période 2017-2020³²². Cette augmentation ne permet pas nécessairement de conclure à une recrudescence de la discrimination fondée sur la conviction syndicale, mais peut simplement refléter une augmentation du recours à Unia par les victimes de discrimination syndicale.

Les signalements les plus courants concernent le non-respect de la période dite "occulte"³²³ des élections sociales ; le cumul d'une indemnité pour licenciement discriminatoire et d'une protection des représentants des travailleurs³²⁴ ; ou encore le refus d'accorder une promotion à un représentant des travailleurs tant qu'il continue à exercer son mandat.

Pendant la pandémie, Unia a reçu **des signalements relatifs à des abus du régime de chômage temporaire** (voir la discussion à ce propos à la section 3.5.1. ci-dessus), visant à éloigner les représentants des travailleurs de leur lieu de travail. Unia les a transmis à l'inspection du travail mais n'a pas encore été informé du résultat des enquêtes.

4.2. Droit des organisations (article 5)

En Belgique, **les syndicats ne possèdent pas la personnalité juridique**³²⁵. Si les employeurs reprochent parfois aux syndicats de ne pas être tenus de rendre des comptes, ces derniers estiment que l'absence de personnalité juridique constitue une protection contre les actions en responsabilité qui pourraient leur intenter dans le cadre d'une action collective. Ainsi, l'absence de personnalité juridique contribuerait indirectement à la protection du droit à l'action collective. Une proposition de loi, introduite par un parti d'opposition, entendant obliger les syndicats à se doter de la personnalité juridique, est actuellement pendante devant le Parlement³²⁶. Le Conseil d'État a cependant rendu un avis négatif sur cette proposition, considérant qu'elle constitue une ingérence injustifiée dans la liberté des syndicats de demeurer des associations de fait, et que la sanction envisagée (suspension de toutes les prérogatives syndicales légales, y compris la possibilité d'entreprendre des négociations collectives) affecterait l'aspect le plus essentiel de la liberté syndicale³²⁷. À la lumière de cet avis, il est très peu probable que cette proposition de loi soit adoptée.

Si les travailleurs qui tentent de s'organiser sont protégés par l'interdiction de la discrimination fondée sur la conviction syndicale (voir ci-dessus), **les syndicats, eux, ne bénéficient d'aucun droit formel leur permettant d'accéder à un lieu de travail pour effectuer des recrutements** – ce qui est

³²² Il s'agit d'une proportion relativement faible du nombre total de signalements reçus par Unia. À titre de comparaison, en 2020 uniquement, 956 dossiers ont été ouverts relatifs à des discriminations raciales, et 519 relatifs à des discriminations basées sur le handicap. Voir Unia, "Rapport chiffres 2020", p. 25, disponible ici: <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/rapport-chiffres-2020>.

³²³ La période dite "occulte" est la période pendant laquelle les travailleurs peuvent se porter candidats aux élections sociales sans avoir encore été désignés comme candidats officiels par la publication des listes. Ils sont donc protégés contre le licenciement, même si l'employeur ignore quel travailleur peut être candidat..

³²⁴ Tribunal du travail du Hainaut, (section de Charleroi), Chambre II, 14 octobre 2019, R.G. 17/1884/A, disponible ici: <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/tribunal-du-travail-de-charleroi-14-octobre-2019>.

³²⁵ Certaines lois confèrent toutefois aux syndicats une personnalité juridique dite "fonctionnelle" qui leur permet d'agir en justice pour certains conflits relevant du champ d'application de ces lois., voir J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de droit du travail*, op. cit., pp. 50-51.

³²⁶ *Doc. Parl.*, Chambre des Représentants, 2020-2021, n°55-1997/001.

³²⁷ Conseil d'État, avis n°70.264/VR, 3 décembre 2021, disponible ici: <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70264.pdf>.

particulièrement important dans les entreprises qui comptent peu d'affiliés, voire aucun³²⁸. Certaines de ces difficultés de contact procèdent de la loi sur la protection des données, auquel s'intéresse la section 5.3 ci-dessous.

Recommandation

Permettre aux syndicats d'accéder au lieu de travail pour y effectuer des démarches de recrutement.

Dans ses précédentes conclusions sur la Belgique, le Comité a sollicité plus d'informations relatives aux **droits des organisations syndicales non représentatives** (voir, sur cette notion, l'introduction de la section 4)³²⁹. Le rapport de l'État belge cite l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 juin 2017³³⁰, portant sur les restrictions imposées aux organisations syndicales non représentatives au sein de la Société nationale des Chemins de fer belges (SNCB). La Cour a considéré que l'impossibilité, pour les organisations non représentatives, de participer à la procédure de notification du préavis de grève et d'initier un dialogue dans le cadre d'un conflit collectif portait atteinte à l'essence même de la liberté syndicale. La Cour a en outre considéré que l'impossibilité pour les syndicats non-représentatifs de proposer une liste de candidats aux élections sociales était discriminatoire vis-à-vis des organisations représentatives. Le rapport de l'État belge doit cependant être nuancé. Les dispositions anticonstitutionnelles sont en effet fort spécifiques au régime de droit du travail propre à la SNCB. Elles ne s'appliquent pas non plus nécessairement par analogie à l'ensemble du secteur privé. Par exemple, la Cour constitutionnelle a expressément fait référence au fait que les syndicats non représentatifs concernés avaient auparavant eu la possibilité de participer aux élections sociales, ce qui les distingue du secteur privé au sein duquel cela n'a jamais été le cas³³¹. L'arrêt de la Cour constitutionnelle ne porte donc pas atteinte à l'exclusion, dans le secteur privé, des organisations non représentatives de la participation aux élections sociales ou de l'initiation de négociations collectives.

4.3. Les représentants des travailleurs : protection des représentants syndicaux (article 28)

L'article 28 de la Charte dispose que les représentants des travailleurs doivent bénéficier d'une protection effective contre les actions préjudiciables entreprises à leur encontre en raison de leurs activités syndicales, et qu'ils doivent recevoir toutes les facilités nécessaires à remplir leurs fonctions correctement et efficacement. En Belgique, **ce droit doit être reconnu aussi bien aux délégués du personnel qu'aux délégués syndicaux, en raison de la double nature du système de concertation sociale belge** – qui combine représentation (souvent élue) des syndicats et représentation du personnel au sein d'organes d'avis et de consultation sociale. Le respect de l'article 28 de la Charte n'a pas été examiné lors de l'examen de 2014 de la Belgique, ni dans aucun des précédents cycles de rapportage relatifs au Groupe 3 « droits liés au travail » de la Charte sociale révisée³³².

L'État belge note à juste titre l'existence d'une protection contre le licenciement pour les représentants du personnel dans le secteur privé, ainsi que pour les candidats aux élections sociales.

³²⁸ F. Dorssemont, "Facilities for trade union officials and members to exercise their rights – a comparative review", *op. cit.*, pp. 43 et 63.

³²⁹ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), p. 21.

³³⁰ Cour constitutionnelle, 26 juillet 2017, n°101/2017.

³³¹ *Ibid.*, B. 26.2 et B.26.7.

³³² L'article n'a ainsi pas été examiné en 2014, 2010 et 2006, lors de l'analyse des autres droits liés au « Groupe 3 », ni analysé lors d'un autre cycle de rapportage.

Toutefois, ce système contient plusieurs omissions : les représentants des travailleurs contractuels dans le secteur public ne bénéficient que d'une protection minimale (1.) ; et la protection des représentants des travailleurs pendant la pandémie de COVID19 (2.).

4.3.1. Absence de protection des représentants syndicaux contractuels du secteur public

En Belgique, les représentants des travailleurs au conseil d'entreprise et au Comité de concertation pour la protection et la prévention au travail – ainsi que les candidats à ces fonctions – sont protégés par la loi du 19 mars 1991³³³. Les membres de la délégation syndicale, qui représentent les membres du syndicat, bénéficient également d'une certaine protection contre le licenciement, mais uniquement contre des mesures prises à leur encontre en raison de l'exercice de leur mandat (convention collective n° 5 du 24 mai 1971 relative au statut des représentants syndicaux³³⁴). Toutefois, ni la loi du 19 mars 1991 ni la convention collective n° 5 ne s'appliquent aux employés contractuels du secteur public.

La fonction publique belge a pour principe d'être principalement composée de statutaires, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de cassation et de la doctrine³³⁵. Ces statutaires disposent d'une protection effective contre le licenciement et de voies de recours spécifiques. Toutefois, ces dernières années, les exceptions à ce principe se sont multipliées pour permettre le recours croissant à des contractuels³³⁶, au point qu'ils composaient dès 2003 la majorité des agents des pouvoirs locaux en Belgique³³⁷ et un tiers des effectifs régionaux et communautaires³³⁸.

Cette évolution pose un certain nombre de questions, y compris celle de la protection des délégués syndicaux contractuels. En effet, « *le système de négociation collective des services publics est totalement étranger à celui de la loi du 5 décembre 1968* »³³⁹. En matière de protection contre le licenciement, les délégués syndicaux ne peuvent faire l'objet de sanctions en raison des actes accomplis en qualité de représentant³⁴⁰, et leur licenciement doit être précédé d'une audition préalable et une consultation du Comité supérieur de concertation³⁴¹. Toutefois, le non-respect de

³³³ Loi du 19 mars 1991 portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène, et d'embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel, *Moniteur belge*, 29 mars 1991.

³³⁴ Convention collective n° 5 du 24 mai 1971 concernant le statut des délégations syndicales du personnel des entreprises, disponible sur <http://www.cnt-nar.be/CCT-COORD/cct-005.pdf>.

³³⁵ I. DE WILDE, "Flexicurity in de publieke sector. Een analyse van de (eenzijdige) wijzigbaarheid van de individueel en collectief bepaalde arbeidsvoorwaarden van de overheidscontactant", thèse de doctorat de l'Université d'Anvers, défendue le 6 juillet 2016, disponible sur <https://doc.anet.be/docman/docman.phtml?file=.irua.2c2a15.134278.pdf>.

³³⁶ Voir art. 543 *juncto* art. 450 § 1, loi-programme du 24 décembre 2002, *Moniteur belge*, 31 décembre 2002 ; art. 3 § 1^{er}, al. 1^{er}, 1°-4°, loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, *Moniteur belge*, 14 août 1993.

³³⁷ A. L. Durviaux, *Droit de la fonction publique*, Larcier, Bruxelles, 2012.

³³⁸ Vlaamse Overheid, « Historische evolutie van het personeelsaantal volgens statuut », disponible sur <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/cijfers-demografische-gegevens-statuut>

³³⁹ J. Jacqmain, *Droit social de la fonction publique*, vol. 1., 30^{ème} édition, Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 2019-2020, p. 136.

³⁴⁰ Art. 87, arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisation des relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, *Moniteur belge*, 20 décembre 1984.

³⁴¹ Particulièrement l'article 89, arrêté royal du 28 septembre 1984, *op. cit.* L'avis négatif du Comité supérieur de concertation n'engendre qu'une obligation de motivation particulière dans le chef de l'employeur.

cette procédure n'est pas assorti de sanctions particulières³⁴², et un avis négatif du Comité supérieur de concertation n'est assorti qu'à une obligation particulière de motivation³⁴³. Enfin, le statut syndical ne connaît donc aucune forme de réparation forfaitaire : un délégué syndical licencié par une autorité publique pourra tout au plus se prévaloir d'une indemnité pour discrimination fondée sur la conviction syndicale³⁴⁴, pour licenciement abusif ou manifestement déraisonnable. Autre problème : le représentant syndical contractuel ne bénéficie d'aucune forme d'aménagement de la charge de la preuve, et doit seul démontrer l'existence d'un lien entre son licenciement et son activité syndicale³⁴⁵.

La jurisprudence s'est saisie de cette question à plusieurs reprises³⁴⁶, constatant que « **cette lacune de l'État belge à légiférer pour mettre en place un statut protecteur dans le secteur public est constitutive d'une faute.** ». Toutefois, la reconnaissance de cette lacune ne permet pas aux juridictions de créer le droit en faveur des délégués syndicaux de la fonction publique : tout au plus, peuvent-elles condamner l'État belge en raison de cette faute³⁴⁷. Ce raisonnement est partagé par la doctrine, qui questionne la conformité du droit belge aux engagements internationaux de la Belgique en matière de protection des représentants syndicaux, notamment la Convention n° 151 de l'OIT concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique³⁴⁸. **L'absence de protection effective, de mécanisme de partage de la charge de la preuve ou de sanctions spécifiques est incompatible avec l'article 28 de la Charte sociale européenne.**

Recommandation

Protéger les représentants syndicaux du secteur public contre le licenciement, en adoptant une disposition dans l'arrêté royal du 28 septembre 1984, leur accordant une protection à celle dont jouissent les représentants syndicaux dans le secteur privé.

4.3.2. Protection des délégués syndicaux et COVID-19

Dans son rapport annuel 2020, Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, indique avoir reçu plusieurs signalements concernant le chômage temporaire pour « force majeure dû à la pandémie de corona ou à la guerre en Ukraine » (voir ci-dessus, « chômage temporaire »).

³⁴² Voir par exemple, cour du travail de Mons (2^e ch.), 20 avril 2015, R.G. n°2013/AM/70, dans lequel la cour du travail considère qu'il n'y a pas d'« *utilité effective de respecter la procédure prévue par l'article 89 (...) puisque [la décision de licenciement] est fondée sur des considérations parfaitement impartiales* » ; voir également Conseil d'État, arrêt n°62.522 du 11 octobre 1996, concernant la suppression d'un service. Le Conseil d'État se déclare généralement incompétent et renvoie à la compétence des juridictions du travail.

³⁴³ Art. 89 § 9, arrêté royal du 28 septembre 1984, *op. cit.*

³⁴⁴ Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *Moniteur belge*, 30 mai 2007. Voir *infra*.

³⁴⁵ J. de Wilde d'Estmael, « Réflexions sur la « protection » des délégués syndicaux contractuels de la fonction publique. (Commentaire de l'arrêt de la cour du travail de Mons (2^e ch.) du 20 avril 2015, RG n°2013/AM/70) », *Terra Laboris*, p. 8.

³⁴⁶ Cour du travail de Liège (8^{ème} ch.), 28 février 2002, *Chr. D.S.*, 2003, p. 74 ; tribunal du travail du Hainaut, div. Charleroi (2^e ch.), 14 octobre 2019, R.G. 17/1884/A, inédit.

³⁴⁷ Cour de cassation, 3 novembre 2008, *Pas.*, 2008, p. 2440, cité dans tribunal du travail du Hainaut, div. Charleroi, *op. cit.*, pp. 26-27.

³⁴⁸ J. Jacqmain, « ... Et toujours pas de protection », *obs. sous* cour du travail de Liège (8^{ème} ch.), 28 février 2002, *Chr. D.S.*, 2003, p. 74 ; J. de Wilde d'Estmael, *op. cit.*, pp. 10-12 ; R. Janvier, *Le droit social de la fonction publique*, La Charte, 2015, p. 308.

Une particularité de cette mesure est de permettre à l'employeur de sélectionner spécifiquement quel travailleur ou quelle catégorie de travailleurs il souhaite écarter temporairement. Les signalements reçus par Unia concernent donc **des abus de ce système – où le chômage temporaire est détourné de ses finalités pour permettre l'écartement de travailleurs exerçant un mandat syndical**³⁴⁹. Si ces faits sont avérés, ils peuvent être constitutifs d'une forme de discrimination syndicale mais la preuve d'un tel traitement discriminatoire peut être difficile à apporter, dans la mesure où l'employeur dispose d'une importante marge de manœuvre pour décider des travailleurs à écarter. Unia précise que ces signalements ont été transmis à l'inspection du contrôle des lois sociales.

Section 5. Négociation collective, action collective et droits à l'information et à la consultation (articles 6, 21 et 22)

Plusieurs droits de la Charte concernent explicitement les relations collectives de travail, qu'il s'agisse du droit de négociation collective (article 6 de la Charte), du droit à l'information et à la consultation (article 21), du droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions et du milieu de travail (article 22).

Le dialogue social en Belgique est relativement solide : les compétences des organes de concertation sociale sont nombreuses et généralement bien organisées, et tant les syndicats que les fédérations patronales peuvent se prévaloir d'un degré significatif de représentativité au sein de leurs groupes d'intérêt respectifs. La protection du droit de grève est généralement bien garantie (5.2), avec quelques réserves liées à la possibilité de réquisitionner certains travailleurs (5.2.3) et à la jurisprudence récente sur l'effet direct de la Charte (5.2.2). Les compétences du conseil d'entreprise et du comité pour la prévention et la protection sur le lieu de travail sont nombreuses et généralement correctement appliquées (5.4.1). Enfin, la crise de la Covid-19 n'a pas eu d'impact particulièrement négatif sur la qualité de la négociation collective (5.4.6).

Toutefois, d'autres éléments viennent assombrir ce tableau : **les relations entre partenaires sociaux sont plus conflictuelles** par rapport à la plupart des autres États européens, et sont animées par **un manque de confiance mutuelle** (5.4.)³⁵⁰. Par exemple, dans certaines entreprises, les informations nécessaires à la jouissance du droit à l'information et à la consultation sont refusées aux syndicats au nom de la protection des données personnelles (5.3.). En outre, certaines catégories de travailleurs sont exclues du dialogue social (5.4.4, 5.4.5), et les droits de grève et de manifestation ont été sévèrement restreints par les mesures prises pour lutter contre la pandémie de coronavirus (5.2.4). Les partenaires sociaux critiquent le recours accru à la loi ou aux arrêtés pour réglementer des domaines traditionnellement régis par le dialogue social (5.1). Enfin, l'État belge n'a jamais communiqué certaines informations importantes permettant de vérifier la conformité à la Charte sur les rôles et pouvoirs du comité pour la prévention et la protection sur le lieu de travail et du conseil d'entreprise (5.4.3, 5.4.4).

³⁴⁹ Unia, *Rapport annuel 2020 – Vulnérabilité des droits humains en temps de crise*, 2021, p. 46, disponible sur <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/rapport-annuel-2020>.

³⁵⁰ Eurofound, *Troisième enquête auprès des entreprises européennes*, op. cit. ; Eurofound, *Quatrième enquête auprès des entreprises européennes*, op. cit.

5.1. Négociation collective et promotion du dialogue social (articles 5 et 6 § 2)

Comme le démontre le rapport de l'État, **le dialogue social et la négociation collective se sont avérés très efficaces durant la pandémie**. Bon nombre des mesures les plus importantes en matière de relations de travail ont été décidées par les partenaires sociaux au niveau du Conseil national du travail, en particulier l'introduction de normes sur le télétravail obligatoire et l'assouplissement des conditions d'accès au régime de chômage temporaire³⁵¹.

Ces dernières années, les partenaires sociaux expriment une frustration croissante à l'encontre de **l'intervention de plus en plus marquée du gouvernement dans des domaines qui sont traditionnellement régis par le dialogue social et la négociation collective**. A titre d'exemple, dans un avis récent sur un projet de loi visant à moderniser divers aspects du droit du travail (le "*Deal pour l'emploi*"), le Conseil national du travail a déploré à l'unanimité l'absence d'implication préalable des partenaires sociaux par le gouvernement. Le Conseil considère pourtant celle-ci comme cruciale pour amener les partenaires sociaux à soutenir ces mesures et, par conséquent, à en assurer l'efficacité. En outre, il souligne que le projet du gouvernement concerne des matières qui relèvent traditionnellement de la compétence des partenaires sociaux par le biais du dialogue social³⁵².

L'intervention de l'État pour restreindre la marge de négociation sociale est également claire au niveau de la **fixation des salaires**. La loi du 26 juillet 1996 fixe une limite supérieure (déterminée par rapport aux évolutions salariales prévues pour les pays voisins et appelée "norme salariale") pour les négociations salariales à tous les niveaux (c'est-à-dire intersectoriel, sectoriel et d'entreprise – indépendamment des changements réels de la productivité du secteur ou de l'entreprise concerné(e))³⁵³. Ce système a été durci en 2017, engendrant désormais une intervention préalable et systématique de l'État, pour une durée indéterminée, dans les négociations collectives portant sur la fixation des salaires³⁵⁴. En parallèle, les conventions collectives sectorielles prévoient l'indexation automatique des salaires, ce qui forme une limite inférieure aux négociations salariales. Les syndicats considèrent que la norme salariale est une atteinte inacceptable à la liberté de négociation collective, mais les organisations patronales estiment que la limite supérieure décidée en vertu de la norme salariale doit être considérée comme le contrepoids nécessaire à la limite inférieure de l'indexation automatique des salaires.

Recommandation

Respecter que la responsabilité première de la régulation des matières sociales incombe aux partenaires sociaux, par la négociation collective.

³⁵¹ Voir ici pour davantage de détails : <http://www.cnt-nar.be/Dossier-FR-covid-19.htm>.

³⁵² Conseil national du travail, 17 mai 2022, avis n°2.289, disponible ici: <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2289.pdf>. Voir également les critiques adressées au projet de loi devenu la loi du 5 mars 2017 concernant le travail faisable et maniable (*Moniteur belge*, 15 mars 2017), au Conseil national du travail, le 7 décembre 2016, Avis n°2.008, disponible ici: <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2008.pdf>.

³⁵³ Loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, *Moniteur belge*, 1^{er} août 1996. Voir également <https://www.eurofound.europa.eu/country/Belgique#collective-bargaining>.

³⁵⁴ Loi du 19 mars 2017 modifiant la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, *Moniteur belge*, 19 mars 2017.

5.2. Droit de grève (art. 6 § 4)

En Belgique, le droit de grève n'est pas explicitement consacré dans la Constitution ou dans une loi. La doctrine et la jurisprudence considèrent généralement que le droit de grève a été consacré, outre un arrêt de la Cour de cassation du 21 décembre 1981³⁵⁵, par l'adoption de la loi du 11 juillet 1990 approuvant la Charte sociale européenne³⁵⁶, et que celle-ci a un effet direct en droit belge (ci-dessous). Plusieurs conventions collectives de travail précisent certaines modalités de la grève, du *lock-out*, de la préservation de la paix sociale, des obligations de préavis ou de conciliation préalable, etc.³⁵⁷. Le droit de grève est reconnu aussi bien dans le secteur privé que dans la fonction publique, avec toutefois certaines particularités pour ce dernier secteur³⁵⁸. Actuellement, le droit de grève n'est interdit qu'aux militaires³⁵⁹ et au personnel des services de renseignement et de sécurité (Sûreté de l'État)³⁶⁰. Les agents de police bénéficient du droit de grève mais doivent obligatoirement précéder la grève d'une concertation, et peuvent être réquisitionnés si l'autorité publique l'estime nécessaire³⁶¹. Ces restrictions semblent conformes à la Charte et à la jurisprudence du Comité³⁶².

La Belgique tend à être un bon élève en matière de protection du droit de grève, comme le rappelle le Comité dans ses conclusions de 2014³⁶³. Le droit de grève y est généralement bien protégé, y compris pour les actions collectives non approuvées par un syndicat³⁶⁴. Les conclusions de 2014 se concluaient sur cinq points importants, qui sont examinés en détail ci-dessous:

1. Un constat de non-conformité concernant l'usage de requêtes unilatérales destinées à arrêter les piquets de grève ;
2. une récente affaire judiciaire a conduit la cour de cassation à remettre en question l'effet direct de l'article 6 § 4 la Charte sociale européenne, affaiblissant la protection du droit de grève ;
3. la période examinée a également vu l'adoption de deux dispositions législatives instaurant des formes de services minimum dans le secteur pénitentiaire et ferroviaire, y compris par la réquisition du personnel pénitentiaire si besoin est ;
4. la protection du droit d'action collective pour les travailleurs de plateforme est également une préoccupation importante ;
5. la pandémie de COVID-19 a également eu certaines incidences sur ce droit.

³⁵⁵ Cour de cassation, arrêt « De Bruyne » du 21 décembre 1981, n°3288, disponible sur https://www.terralaboris.be/IMG/pdf_Cass_21dec_1981_greve_non_reconnue.pdf.

³⁵⁶ loi du 11 juillet 1990 approuvant la Charte sociale européenne, *Moniteur belge*, 28 décembre 1990. Voir également la loi du 15 mars 2002 portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996, *Moniteur belge*, 10 mai 2004.

³⁵⁷ J. JACQMAIN, *Droit social de la fonction publique*, op. cit., p. 133

³⁵⁸ J. JACQMAIN, *Droit social de la fonction publique*, op. cit., p. 142

³⁵⁹ Loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des Forces armées, *Moniteur belge*, 1^{er} février 1975, erratum du 7 février 1975.

³⁶⁰ Loi du 17 mars 2004 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État, *Moniteur belge*, 2 avril 2004.

³⁶¹ Art. 126, loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *Moniteur belge*, 5 janvier 1999 ; Ministère de l'Intérieur, Circulaire POL 1999/1 du 12 janvier 1999 : Droit de grève – Missions minimales à accomplir, *Moniteur belge*, 20 janvier 1999.

³⁶² Art. 5, Charte sociale européenne ; CEDS, Digest, op. cit., pp. 96-97.

³⁶³ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), op. cit., p. 25.

³⁶⁴ Cour de cassation, arrêt « De Bruyne » du 21 décembre 1981, op. cit.

5.2.1. Constat de non-conformité : les requêtes unilatérales

Le 13 septembre 2011, le Comité des droits sociaux a rendu sa décision dans l'affaire **CES, CGSLB, CSC et FGTB c. Belgique**³⁶⁵. Le Comité constatait que la procédure en requête unilatérale – au cours de laquelle certains employeurs saisissaient en urgence un juge pour ordonner de mettre fin à un piquet de grève, généralement en l'absence de la défense – était contraire à l'article G de la Charte et à son article 6 § 4. Comme le notait le Comité : « [L]'exclusion des syndicats de la procédure d'urgence peut conduire à une situation où l'intervention des tribunaux risque de produire des résultats injustes ou arbitraires. Pour cette raison, de telles restrictions au droit de grève ne peuvent être considérées comme étant prescrites par la loi. (...) Par conséquent, Le Comité considère que le droit belge ne prévoit pas de garanties aux salariés participant à une grève légale au sens de l'article 6§4 de la Charte révisée. »³⁶⁶

Les juridictions belges ont pris acte de cette décision, et ont progressivement développé une jurisprudence stable et cohérente, qui impose un haut seuil d'exigence pour satisfaire un recours unilatéral pour mettre fin à un piquet de grève³⁶⁷. La Cour d'appel de Bruxelles a ainsi procédé à un revirement spectaculaire de sa jurisprudence, en moins d'un an, pour affirmer l'irrecevabilité des demandes introduites par voie de requête unilatérale³⁶⁸. Sur tierce-opposition – une procédure au cours de laquelle une partie qui n'avait pas été appelée à une procédure peut demander au même juge de se reprononcer sur les faits –, le tribunal de première instance de Louvain a considéré que les pièces déposées ne permettaient pas d'établir que les actions collectives projetées étaient si problématiques qu'il y avait une "absolue nécessité" de prendre des mesures via une requête unilatérale³⁶⁹. Par ailleurs, il a considéré que la société n'avait pas établi qu'une action en référé n'aurait pas permis d'atteindre l'objectif souhaité. La demande originaire a donc été rejetée, la tierce-opposition étant recevable et fondée³⁷⁰.

Le suivi de l'exécution de la décision du Comité européen des droits sociaux confirme ce constat : en 2017, le Comité a estimé que le problème était désormais suffisamment encadré grâce à l'établissement d'une jurisprudence nouvelle : « [L]e Comité estime que les exemples de jurisprudence donnés par les autorités démontrent d'une part que la jurisprudence belge relative aux piquets de grève est stable, cohérente et prévisible et d'autre part, que les procédures sur requêtes unilatérales sont suffisamment encadrées. »³⁷¹.

³⁶⁵ CEDS, *Confédération européenne des Syndicats (CES), Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC) et Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique*, 13 septembre 2011, réclamation n°59/2009, disponible sur <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-59-2009-dmerits-fr>.

³⁶⁶ *Ibid.*, §§ 44-46.

³⁶⁷ Cour d'appel de Bruxelles, 15 septembre 2017, R.G. n°2016/KR/102 ; cour d'appel d'Anvers, 17 septembre 2018, R.G. n° 2017/KR/31 ; tribunal de première instance de Louvain, 19 décembre 2019, R.G. n° 19/21/28/A, inédit, pour ne citer que quelques décisions.

³⁶⁸ Voir cour d'appel de Bruxelles, 15 septembre 2017, *op. cit.*, qui opère ce changement de jurisprudence. La modification jurisprudentielle est saisissante : à peine un an plus tôt, dans un arrêt du 9 juin 2016 (R.G. n° 2015/AR/2115), la cour d'appel considérait encore dans une affaire comparable que « [l'employeur] était par conséquent recevable à introduire sa demande par voie de requête unilatérale ». Voir J.-F. Neven, « Requêtes en matière de grève : priorité au contradictoire. Commentaire de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 15 septembre 2017 », 31 octobre 2017, disponible sur <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2391>.

³⁶⁹ Tribunal de première instance de Louvain, 19 décembre 2019, R.G. 19/2128/A, disponible sur <https://www.terralaboris.be/spip.php?rubrique1105>.

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ CEDS, *Confédération européenne des Syndicats (CES), Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB), Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC) et Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique*, *op. cit.*, § 7.

Les consultations menées par l'IFDH nuancent légèrement ce constat : certains partenaires sociaux évoquent une recrudescence des requêtes unilatérales, mais confirment bien l'existence d'une jurisprudence constante rejetant le recours abusif à cette pratique. Toutefois, **d'autres acteurs**, notamment des associations de défense des droits humains et des académiques, **constatent la persistance d'ordonnances rendues en faveur du demandeur sur la base de requêtes unilatérales contre une action collective**. Ces acteurs notent que les procédures en tierce-opposition peuvent être introduites par les acteurs syndicaux pour réformer l'ordonnance critiquée, et que le résultat des tierce-oppositions sera généralement favorable aux syndicats. Toutefois, ces associations de la société civile et ces acteurs académiques affirment que la possibilité de faire un recours contre une ordonnance rendue contre une action collective ne suffit pas à rendre la situation conforme à la Charte sociale européenne.

L'absence de statistiques ou d'étude fiables sur cette question rend difficile de confirmer ou d'infirmer ces constats. Un effort de récolte de données pourrait être entrepris par l'État belge pour permettre de confirmer la cohérence et la stabilité de cette jurisprudence.

Recommandation

Récolter des données concernant les recours unilatéraux à l'encontre de piquets de grève, afin de confirmer la stabilité de la jurisprudence. Ce processus devrait veiller à impliquer les partenaires sociaux, et à transmettre les données récoltées au Conseil national du travail. Ces données peuvent par exemple être récoltées via l'attribution d'un code pour les cours et tribunaux qui permettrait de déterminer, à partir d'une certaine date, le nombre de décisions rendues sur cette matière et leur résultat.

5.2.2. Effet direct de la Charte sociale révisée

Comme évoqué ci-dessus, la Charte sociale européenne est la principale norme consacrant explicitement le droit de grève dans l'ordre juridique belge. L'article 6 §4 n'a donc acquis la valeur d'un droit fondamental qu'en 1990, lors de la ratification de la Charte sociale européenne par la Belgique³⁷².

Malgré cette importance, l'influence de l'article 6 §4 sur la jurisprudence demeure relativement limitée. Les décisions du Comité européen des droits sociaux sont souvent considérées comme relevant du *soft law*, et donc sont perçues comme non contraignantes pour les juridictions qui sont saisies d'une demande relative au droit de grève³⁷³.

Plus problématiquement, **la chambre pénale de la Cour de cassation a récemment considéré que l'article 6 §4 ne bénéficiait pas de l'effet direct en droit belge**. L'affaire concernait les poursuites d'un responsable syndical suite au blocage d'une autoroute par des manifestants. Les responsables syndicaux avaient été condamnés à des peines d'emprisonnement, ce qu'ils contestaient devant la

³⁷² I. Gracos, « Grèves et conflictualité sociale en 2020. I. Concertation et mobilisation aux niveaux interprofessionnel et sectoriel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021/26, n° 2511-2512, pp. 41-43 ; F. Dorsemont, « Handhaving van en door het collectief arbeidsrecht », *Revue de Droit social/Tijdschrift voor Sociale Rechten*, 2021/1-2, p. 126.

³⁷³ J.-F. Neven, « Requêtes en matière de grève : priorité au contradictoire. Commentaire de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 15 septembre 2017 », 31 octobre 2017, disponible sur <http://www.terralaboris.be/spip.php?article2391>, p. 7.

haute juridiction en estimant qu'une condamnation pénale contrevient au droit d'action collective consacré par la Charte. La Cour, suivant son avocat général³⁷⁴, leur a répondu que :

« Les articles 6.4 et N de la Charte stipulent que les Etats parties reconnaissent le droit de grève et peuvent le réglementer. **Dénuées du caractère suffisamment clair et précis qui permettrait de leur reconnaître un effet direct, ces dispositions n'attribuent pas aux demandeurs, prévenus, un droit subjectif qu'ils pourraient faire valoir à l'encontre des sanctions pénales requises à leur charge.** A cet égard, le moyen manque en droit. »³⁷⁵ (nous soulignons)

Le caractère très général des termes utilisés par cet arrêt engendre un affaiblissement de la protection du droit de grève en Belgique. Le droit de participer à des piquets de grève est reconnu comme faisant partie du droit de grève, sous certaines conditions, notamment d'ordre public³⁷⁶. L'effet direct des dispositions de la Charte disposait pourtant d'une bonne assise en droit belge³⁷⁷, et de nombreuses juridictions ont également rendu des décisions en ce sens³⁷⁸. Cet arrêt de la Cour de cassation est donc relativement exceptionnel dans la jurisprudence belge, et son application hors du droit pénal est incertaine. Toutefois, il demeure préoccupant pour la protection du droit de grève en Belgique. Il convient donc d'être attentif aux suites que la jurisprudence donnera à cet arrêt.

5.2.3. Réquisitions du personnel en cas de grève – hors cas de COVID-19

Dans la période étudiée par le Comité, deux lois ont été adoptées afin de permettre d'assurer un service minimum dans certains secteurs : la loi du 29 novembre 2017 relative à la continuité du service de transport ferroviaire en cas de grève³⁷⁹, et la loi du 23 mars 2019 sur le service minimum en prison³⁸⁰. À ces deux dispositions s'ajoute la possibilité de réquisitionner des travailleurs en cas de grève pendant une urgence épidémique (*infra*)³⁸¹.

³⁷⁴ conclusions du Ministère public du 23 mars 2022, disponibles sur

<https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2022:CONC.20220323.2F.4/FR?HiLi=eNpLtDKwqq4FAAZPAf4=>.

³⁷⁵ Cour de cassation, 23 mars 2022, P.21.1500.F, disponible sur

<https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20220323.2F.4/FR?HiLi=eNpLtDKwqq4FAAZPAf4=>.

³⁷⁶ CEDS, *Confédération européenne des Syndicats (CES)*, *Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)*, *Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)* et *Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) c. Belgique*, *op. cit.*, §29.

³⁷⁷ La cour constitutionnelle a reconnu l'effet direct de l'article 6 § 4 de la Charte en 2000. Toutefois, elle considère depuis lors que la notion d'effet direct n'est plus pertinente pour le contentieux objectif.

³⁷⁸ Aussi bien les juridictions judiciaires qu'administratives y ont reconnu un effet direct. Voir cour du travail de Bruxelles, 5 novembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, p. 646 ; tribunal de première instance de Bruxelles (en référé), 26 septembre 2001, *Chr. D.S.*, 2002, p. 218 ; tribunal du travail d'Anvers, 18 mai 2001, inédit ; Conseil d'État., arrêt n° 52.424 du 22 mars 1995, *A.P.T.*, 1995, pp. 228-238 ; C.E., arrêt n° 113.168 du 3 décembre 2002 ; Conseil d'État., arrêt n° 185.075 du 2 juin 2008. Arrêts cités dans P.-O. de Broux, « L'applicabilité directe et ses succédanés. 2°. La Charte sociale européenne (révisée) », in S. Van Drooghenbroeck, *le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Larcier, Bruxelles, 2014, pp. 187-195, notes de bas de page n° 10 et 23.

³⁷⁹ Loi du 29 novembre 2017 relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève, *Moniteur belge*, 17 janvier 2018.

³⁸⁰ Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire, *Moniteur belge*, 11 avril 2019.

³⁸¹ Peuvent également être cités – sans être examinés – d'autres régimes de réquisition du personnel : un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 janvier 1999 déterminant les règles relatives au programme minimum et aux équipements qui doivent être maintenus en permanence en ordre de fonctionnement à la R.T.B.F. ; les policiers peuvent également faire l'objet d'une réquisition en cas d'action collective : Art. 126, loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, *op. cit.*.

La loi du 29 novembre 2017 a été présentée par le gouvernement comme instaurant un « service garanti » en matière ferroviaire³⁸². Cette affirmation peut toutefois porter à confusion, dans la mesure où cette disposition ne crée pas de service minimum au sens où est généralement entendu cette expression. En effet, la loi ne contient aucune obligation de prester et aucun pouvoir de réquisition dans le chef des autorités publiques. Les grévistes ne peuvent donc être contraints à interrompre leur action sociale. En effet, le dispositif se contente d'obliger le personnel ferroviaire à signaler, avant l'action collective, son intention d'y participer ou non afin d'organiser au mieux le service. Sa conformité à la constitution belge et aux traités a d'ailleurs été confirmée par la Cour constitutionnelle³⁸³. Un décret flamand prévoit des dispositions similaires pour le personnel de la société de transport flamande De Lijn³⁸⁴. Certains responsables politiques appellent toutefois à une réforme de cette loi, en vue d'y introduire la possibilité d'une réquisition de personnel³⁸⁵. Le Comité européen considère ainsi que l'introduction d'un service minimum n'est envisageable que dans le cas où une grève dans ce secteur menacerait la santé publique, la sécurité nationale ou l'intérêt public au sens strict³⁸⁶. Il est par conséquent douteux que le transport public puisse être décrit comme un service essentiel au sens de la jurisprudence du Comité, sauf dans ces circonstances très spécifiques (force majeure, etc.).

Contrairement à la législation ferroviaire, la loi du 23 mars 2019 contient un véritable dispositif de réquisition des travailleurs grévistes en milieu carcéral. En raison de l'absence de service minimum garanti dans les prisons belges, plusieurs grèves du personnel pénitentiaire ont entraîné la suspension du régime ordinaire de détention, et ont engendré d'importantes souffrances dans le chef des détenus dont les services élémentaires – se laver et bénéficier de règles minimales d'hygiène, faire de l'exercice physique, sortir au préau, visite familiale, etc. – n'étaient plus assurés. Cette situation a entraîné un niveau important de détresse constitutif d'un traitement inhumain et dégradant au sens de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette situation inacceptable a conduit à la condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme à deux reprises³⁸⁷ en 2019 et 2020³⁸⁸. Dans l'intervalle, suite à une déclaration publique du Comité européen contre la torture (CPT)³⁸⁹, **le législateur a adopté la loi du 23 mars 2019, qui permet la réquisition d'une partie du personnel gréviste carcéral en cas de grève de plus de deux jours**. La Cour constitutionnelle a confirmé la validité du dispositif de la loi du 23 mars 2019³⁹⁰, en considérant que la réquisition n'était pas une ingérence excessive dans l'exercice du droit de grève compte tenu de l'impact de la grève sur les conditions de vie carcérales.

³⁸² L'accord de gouvernement fédéral 2014 prévoyait ainsi l'instauration d'un « service garanti en cas de grèves ». Accord de gouvernement fédéral, 10 octobre 2014.

³⁸³ Cour constitutionnelle, arrêt n° 67/2020 du 14 mai 2020, disponible sur <https://www.const-court.be/fr/judgments?year=2020>.

³⁸⁴ Décret du 31 juillet 1990 concernant l'agence publique externe privatisée Vlaamse Vervoersmaatschappij, disponible sur <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1001627.html>.

³⁸⁵ Voir par exemple, la prise de position du Mouvement Réformateur, un des principaux partis politiques francophones : « Le MR veut un véritable service garanti à la SNCB », disponible sur <https://www.mr.be/le-mr-veut-un-veritable-service-garanti-a-la-sncb/>

³⁸⁶ CEDS, Digest, *op. cit.*, p. 105.

³⁸⁷ Cour EDH, *Clasens c. Belgique* du 28 mai 2019, requête n° 26564/16 ; *Detry et autres c. Belgique* du 4 juin 2020, requêtes n° 26565/16 et 6 autres.

³⁸⁸ Notons que la Cour européenne des droits de l'homme avait reçu plus d'une soixantaine de requêtes relatives aux conditions de détention pendant les grèves. Le problème était donc clairement structurel.

³⁸⁹ Déclaration publique formulée sur la base de l'article 10, § 2, de la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Strasbourg, 13 juillet 2017, disponible sur : <https://rm.coe.int/pdf%20/1680731786>.

³⁹⁰ Cour constitutionnelle, arrêt n° 107/2021 du 15 juillet 2021.

Le Conseil central de surveillance pénitentiaire (CCSP) et l'IFDH ont adressé une communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre du suivi de l'exécution des arrêts *Clasens et Detry et autres c. Belgique*³⁹¹. L'IFDH et le CCSP constatent que **l'adoption de la loi du 23 mars 2019 n'est pas suffisante pour régler la problématique du service minimum en prison en cas de grève des agents**. Les efforts de l'État doivent se renforcer pour restaurer la confiance avec les partenaires sociaux, et appuyer la concertation sociale³⁹². En outre, l'État doit mettre en œuvre des solutions durables à la surpopulation carcérale, et éviter les sous-effectifs structurels du personnel pénitentier. L'exécution de ces deux arrêts est en cours, et les recommandations formulées par l'IFDH et le CCSP demeurent d'actualité.

Recommandation

Mettre en œuvre des solutions durables à la surpopulation carcérale et éviter les sous-effectifs structurels du personnel carcéral. Il importe également de restaurer une relation de confiance entre partenaires sociaux au sein du personnel carcéral.

5.2.4. Protection du droit d'action collective pendant la pandémie.

La pandémie de COVID-19 a eu des incidences sur l'exercice du droit d'action collective. En effet, le gouvernement a pris plusieurs mesures visant à limiter le nombre de personnes pouvant participer à un rassemblement, que ce soit dans un contexte privé ou public, interdisant par conséquent certains modes d'action collective. Dans un contexte comparable, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'une interdiction générale de rassemblement pendant la période épidémique - assortie de sanctions pénales et d'une absence de recours judiciaire - avait violé la Convention européenne des droits de l'homme³⁹³. En Belgique, en mars 2020, tout rassemblement est interdit³⁹⁴. Cette situation dure jusqu'au 8 juin, lorsque l'interdiction est légèrement assouplie : les rassemblements publics sont permis jusqu'à un maximum de 10 personnes³⁹⁵. À partir du 1er juillet 2020, des manifestations sont à nouveau autorisées, à condition de respecter certaines conditions³⁹⁶ : la manifestation est limitée à 200, puis à 400 personnes, doit être statique, respecter les distances de sécurité et être autorisée par les autorités communales compétentes. Cette jauge est fluctuante et est réduite à partir du mois du 1^{er} novembre 2020 à 100 personnes³⁹⁷.

Certains des acteurs consultés, principalement des académiques et les partenaires sociaux, ont constaté une diminution du nombre d'actions collectives en 2020, quoiqu'il soit difficile de dire si cette diminution doit être imputée aux mesures prises par les autorités publiques, à une politique de prudence des acteurs sociaux, à d'autres facteurs, ou à une combinaison de ceux-ci. **Certaines actions**

³⁹¹ Disponible sur <https://www.institutfederaldroitshumains.be/publications/pour-un-traitement-humain-des-prisonniers-y-compris-pendant-les-greves-des-prisons>

³⁹² *Ibid.*, p. 8.

³⁹³ Cour EDH, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* du 15 mars 2022, requête n° 21881/20, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13596>.

³⁹⁴ Arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *Moniteur belge*, 23 mars 2020.

³⁹⁵ Arrêté ministériel du 5 juin 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *Moniteur belge*, 5 juin 2020.

³⁹⁶ Arrêté ministériel du 24 juillet 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, *Moniteur belge*, 24 juillet 2020.

³⁹⁷ Arrêté ministériel du 28 novembre 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, *Moniteur belge*, 29 novembre 2020.

collectives ont fait l'objet des sanctions administratives par les services de police³⁹⁸. Certains auteurs de doctrine concluent que les limitations imposées à la liberté de manifestation dans le cadre des mesures sanitaires constituent une menace pour les libertés syndicales³⁹⁹.

La loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique⁴⁰⁰, adoptée le 14 août 2021 après de longs débats, est également jugée problématique par les acteurs consultés, eu égard au droit d'action collective et à la liberté d'association. L'article 5 de la loi contient plusieurs mesures susceptibles d'être activées par le gouvernement belge en cas de déclaration d'une situation d'urgence épidémique. Celles-ci comprennent notamment d'importantes restrictions aux rassemblements – y compris leur interdiction – et l'imposition de certaines conditions d'organisation du travail. La loi prévoit également la possibilité de réquisition de personnes (travailleurs en grève, en congé, etc.) jugées nécessaires par les autorités – que la réquisition soit ordonnée par le Roi, un ministre, un gouverneur de province, voire des autorités communales⁴⁰¹. Le non-respect de l'article 5 est assorti de sanctions pénales, y compris une peine d'emprisonnement d'un jour à trois mois et une peine de travail⁴⁰². À l'annonce de cette disposition, le syndicat CSC-ACV s'est inquiété d'une « *restriction brutale à la liberté d'association et au droit à l'action collective* »⁴⁰³.

Cette possibilité de réquisition de travailleurs grévistes était auparavant fort rare en droit belge, hormis les situations examinées au point B4. (*supra*), auxquelles peuvent être ajoutées quelques exceptions⁴⁰⁴. Seule la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix⁴⁰⁵ permet la réquisition dans le secteur privé. Cette loi prévoit un mécanisme de concertation sociale pour déterminer les modalités de son application, une approche absente de la loi du 14 août 2021.

Enfin, certaines réquisitions du personnel de santé ont été annoncées avant l'adoption de la loi du 14 août 2021, alors que les autorités publiques manquaient encore d'une base juridique solide pour ordonner celles-ci⁴⁰⁶. Des établissements et services de santé, les maisons de repos se sont vus imposer d'assurer un service minimum⁴⁰⁷. Le faible nombre de grèves pendant cette période a rendu la

³⁹⁸ Certains acteurs consultés nous ont fait part de ce constat. Au moins une de ces actions sanctionnées par des amendes de 350 € par participant a été relayé par la presse. Voir Het Laatste Nieuws, [Vakbonden voeren actie tegen GAS-boetes voor protestactie : "Recht om onze stem te laten horen wordt ons ontnomen"](#), 3 mai 2021. L'action en question a eu lieu en septembre 2020. Le jugement rendu en juin 2022 donne raison aux syndicats (voir <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/06/16/vakbondssecretarissen-moeten-boete-van-stad-gent-voor-spontane-p/>). Un rassemblement devant le palais de justice de Liège a également vu des poursuites se déployer contre les responsables syndicaux impliqués : voir I. Gracos, « Grèves et conflictualité sociale en 2020 – vol. 1 Concertation et mobilisation aux niveaux professionnels et sectoriel », *op. cit.*, p. 28.

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ Loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, *Moniteur belge*, 20 août 2021.

⁴⁰¹ Art. 5 § 3, *ibid.*

⁴⁰² Art. 6, *ibid.*

⁴⁰³ Chambre des représentants, avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique – Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, 30 mars 2021, DOC 55 1897/001, p. 621.

⁴⁰⁴ Voir, par exemple, l'arrêté royal du 25 avril 2014 fixant les modalités du pouvoir de réquisition visé à l'article 181 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, *Moniteur belge*, 27 novembre 2014.

⁴⁰⁵ Loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, *Moniteur belge*, 21 août 1948.

⁴⁰⁶ La réquisition se faisait en application de la loi du 19 août 1948. Voir A. Mayence, « La continuité des services essentiels à l'épreuve du COVID-19 – Les réquisitions en temps de crise », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles* #12, 14 avril 2020, p. 7, disponible sur <https://droit-public.ulb.ac.be/carnet-de-crise-12-du-14-avril-2020-la-continuite-des-services-essentiels-a-lepreuve-du-covid-19-les-requisitions-en-temps-de-crise/>.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 3.

contestation de telles mesures théoriques, mais le manque de concertation sociale peut toutefois être critiqué⁴⁰⁸.

La crise sanitaire a vu les autorités publiques multiplier les mesures, quitte à limiter la liberté d'association et le droit d'action collective au nom de l'intérêt supérieur de la société : le droit commun belge consacre désormais un certain nombre de dispositions permettant l'interdiction des manifestations, grèves, rassemblements et la réquisition de travailleurs. Une évaluation parlementaire de l'impact des mesures sanitaires sur les droits humains, notamment concernant les droits liés au travail, devrait être réalisée. Cette évaluation permettra de déterminer quelles modifications du cadre législatif applicable en cas d'urgence sanitaire sont nécessaires pour mieux garantir les droits humains.

Recommandation

Réaliser une évaluation parlementaire de l'impact des mesures sanitaires sur les droits humains, notamment concernant les droits liés au travail.

5.3. Droit à l'information et à la consultation (article 21)

En Belgique, le droit à l'information et à la consultation des travailleurs est principalement exercé au travers des organes de concertation sociale – conseil d'entreprise et comité pour la prévention et la protection au travail dans le secteur privé, comité de concertation de base – et autres formes assimilées – dans le secteur public. D'après nos consultations, la pandémie de COVID19 n'a eu qu'un impact limité sur le droit à l'information et à la consultation. Les élections sociales ont été reportées de mai à novembre 2020, sans engendrer d'incidents importants, malgré un recours croissant au vote par correspondance ou électronique. Cette tendance semble confirmée par l'important volume de conventions collectives de travail sectorielles adoptées en 2019-2020⁴⁰⁹. Le SPF Emploi a autorisé l'utilisation d'outils numériques au sein des organes élus dans l'entreprise, sous réserve toutefois de recueillir l'accord des représentants des employeurs et des travailleurs⁴¹⁰.

Outre la pandémie de COVID-19, un point a été particulièrement mis en évidence dans nos consultations : **le refus d'accès pour les organisations syndicales à certaines données relatives à l'identité des travailleurs d'une entreprise, au nom du respect du Règlement général de protection des données**⁴¹¹. Le Règlement prévoit effectivement une interdiction du traitement de données personnelles, hormis plusieurs exceptions, telles avoir recueilli le consentement des personnes

⁴⁰⁸ E. Dermine, A. Mayence, « Associer les interlocuteurs sociaux à l'identification des entreprises essentielles : un apport technique mais également un enjeu démocratique », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles* #7, 5 avril 2020, disponible sur <https://droit-public-et-social.ulb.be/carnet-de-crise-7-associer-les-interlocuteurs-sociaux-a-lidentification-des-entreprises-essentielles-un-apport-technique-mais-egalement-un-enjeu-democratique/>.

⁴⁰⁹ SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, Rapport concernant les résultats de la concertation sectorielle en 2019-2020, p. 6, disponible sur <https://emploi.belgique.be/fr/publications/rapport-sur-la-concertation-sociale-sectorielle-2019-2020>. Ce rapport mentionne plus de 2500 CCT sectorielles adoptées sur la période étudiée (2019-2020).

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ Règlement UE n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *Journal officiel de l'Union européenne*, 4 mai 2016.

concernées »⁴¹². Les syndicats peuvent indiquer qu'ils effectuent une mission d'intérêt public, mais cette exception se prête difficilement au cadre des élections sociale, et un tel argument fait reposer l'interprétation de ces dispositions sur l'employeur. Or, en l'absence de ces informations, les fonctions des organisations syndicales consistant à informer et à organiser des consultations du personnel de l'entreprise peuvent être compliquées.

Cette problématique a notamment été dénoncée par la confédération européenne des syndicats (CES-ETUC), qui note concernant la Belgique « [d]e nombreuses entreprises évoquent le RGPD pour prétendre ne pas être autorisées à laisser les représentants syndicaux communiquer avec tous leurs travailleurs, à fournir d'informations sur les travailleurs nouvellement recrutés, la sous-traitance, etc. »⁴¹³. Par ailleurs, plusieurs secrétariats sociaux belges conseillent aux employeurs de ne pas transmettre certaines données relatives aux travailleurs de l'entreprise (par exemple, les coordonnées)⁴¹⁴, en particulier dans le contexte des élections sociales⁴¹⁵.

Le droit au traitement des données personnelles doit pouvoir être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux, tel le droit à l'information et à la consultation. Plusieurs affaires récentes tendent à démontrer que trouver un équilibre entre ces droits est parfaitement réalisable⁴¹⁶. Toutefois, une certaine confusion à ce sujet semble aujourd'hui exister, qui crée d'importantes restrictions au droit à l'information et à la consultation des travailleurs. La loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie devrait être modifiée de façon à prévoir une base légale à la transmission de certaines données personnelles – notamment les coordonnées professionnelles – des membres du personnel aux syndicats de l'entreprise, en vue de faciliter le respect du droit à l'information et à la consultation. Une telle modification devra toutefois se faire en concertation avec les partenaires sociaux et nécessitera un avis de l'Autorité de protection des données.

Recommandation

Modifier la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie de façon à donner une base légale à la transmission de certaines données personnelles – notamment les coordonnées professionnelles – des membres du personnel aux syndicats de l'entreprise, en vue de faciliter le respect du droit à l'information et à la consultation. Une telle modification devra toutefois se faire en concertation avec les partenaires sociaux et nécessitera un avis de l'Autorité de protection des données.

⁴¹² Art. 6, Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *Journal officiel de l'Union européenne*, 4 mai 2016.

⁴¹³ European Trade Union Confederation, "GDPR being misused by employers to hinder trade unions", 19 mars 2020, disponible sur <https://www.etuc.org/en/pressrelease/gdpr-being-misused-employers-hinder-trade-unions>.

⁴¹⁴ Un secrétariat social est une société privée qui offre des services de sécurité sociale à des employeurs, par exemple le calcul des montants dus en tant que cotisations sociales pour chaque travailleur.

⁴¹⁵ Voir par exemple sur https://www.securex.eu/lex-go.nsf/vwNews_fr/20FC9A0322412413C125849B0025B2B5?OpenDocument ; également sur https://ondernemingsdatabank.indicator.be/sociale_verkiezingen/geen_personneelsgegevens_voor_de_vakbond_door_de_gdpr_VLTAPSAR_EU26050401/topArt ; ou encore sur <https://legalpme.be/elections-sociales-rgpd/>

⁴¹⁶ Voir F. Hendrickx, S. Taes, « Data Protection Law and the Exercise of Collective Labour Rights by Trade Unions vis-à-vis Employers or Groups of Employers in a Transnational Context », executive summary, *Institute for Labour – KU Leuven & European Cockpit Association*, 2021.

5.4. Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions et du milieu de travail (Article 22)

Dans les entreprises du secteur privé, des représentants des travailleurs peuvent être élus au **conseil d'entreprise**⁴¹⁷ et au **comité pour la prévention et la protection au travail**⁴¹⁸. Malgré les seuils relativement haut pour l'établissement d'un conseil d'entreprise – l'entreprise doit compter au minimum 100 collaborateurs⁴¹⁹ – et un comité pour la prévention et la protection – au minimum 50 collaborateurs⁴²⁰ – les statistiques d'Eurofound montre d'assez bons résultats à la Belgique en termes de nombre de salariés travaillant dans une organisation dotée d'un comité pour la prévention et la protection (67 %, contre 58 % en moyenne dans l'Union européenne) ou dans une organisation dotée d'un syndicat, d'un conseil d'entreprise ou d'un comité similaire représentant les salariés (66 %, contre 50 % en moyenne dans l'UE)⁴²¹.

Le système de concertation sociale belge est généralement caractérisé par des représentants du personnel bien formés, disposant d'un droit à l'information étendu mais à un pouvoir décisionnel relativement limité⁴²². Il est également marqué par des relations sociales plutôt conflictuelles que fondées sur la confiance mutuelle⁴²³ : la Belgique est le deuxième État d'Union européenne où la méfiance mutuelle entre partenaires sociaux est la plus importante⁴²⁴. Ces caractéristiques sont conformes au modèle d'organisation du dialogue social dit « vaste et conflictuel »⁴²⁵ élaboré par Eurofound (2015)⁴²⁶.

En 2014, le Comité européen des droits sociaux constatait que certaines informations relatives au fonctionnement et au rôle des conseils d'entreprise, concernant la contestation des décisions du Comité pour la prévention et la protection au travail, et la situation des services et facilités socioculturelles n'avaient pas été fournies par l'État belge⁴²⁷. Le rapport belge 2021 se contente de préciser que les dispositions de la loi « bien-être » du 4 août 1996 s'appliquent aussi bien au service

⁴¹⁷ En néerlandais, *ondernemingsraad*.

⁴¹⁸ En néerlandais, *Comité voor preventie en bescherming op het werk*.

⁴¹⁹ Art. 14, loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *Moniteur belge*, 27 septembre 1948.

⁴²⁰ Art. 49, loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *Moniteur belge*, 18 septembre 1996.

⁴²¹ Eurofound, *Sixième enquête européenne sur les conditions de travail*, 2017, disponible sur :

<https://www.eurofound.europa.eu/data/european-working-conditions-survey>.

⁴²² Eurofound, *Troisième enquête auprès des entreprises européennes*, 2013, pp. 109-110, disponible sur

<https://www.eurofound.europa.eu/surveys/2019/european-company-survey-2019>.

⁴²³ *Ibid.*, p. 108. L'indice de confiance mutuelle entre employeurs et représentants des travailleurs en Belgique est un des plus bas d'Union européenne.

⁴²⁴ Eurofound, *Quatrième enquête auprès des entreprises européennes*, 2019, p. 118, disponible sur

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/flagship-report/2020/european-company-survey-2019-workplace-practices-unlocking-employee-potential>.

⁴²⁵ En anglais, *Extensive and conflictual*. *Ibid.* p. 111. Vaste renvoie à un système de concertation sociale disposant d'importantes compétences en matière de droit du travail (par exemple, nombreuses matières où la norme peut être décidée par une convention collective de travail), et conflictuel renvoie aux relations difficiles entre partenaires sociaux.

⁴²⁶ En 2019, la *Quatrième enquête auprès des entreprises européennes* a modifié légèrement sa typologie des modèles de dialogue social. La Belgique est désormais citée en exemple dans la catégorie "*bad relationship, little influence*", quoique le modèle "*moderate trust, moderate influence*" demeure dominant. Voir Eurofound, *Quatrième enquête auprès des entreprises européennes*, *op. cit.* Nous avons conservé la typologie de 2015, l'estimant plus claire pour les explications qui suivent ce point.

⁴²⁷ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), *op. cit.*

public qu'au secteur privé, mais reste malheureusement muet sur les autres points qui intéressaient le Comité.

Cette section propose donc une analyse des différentes questions soulevées par le Comité en 2014 : le rôle du conseil d'entreprise (1.), l'organisation de services et facilités socioculturels dans l'entreprise (2.), et la question de la contestation de certaines décisions prises par l'employeur en matière de bien-être (3.). L'exclusion de certaines catégories du personnel des élections sociales (4.) est ensuite examinée, avant de conclure sur le droit de prendre part à la détermination et l'amélioration des conditions et du milieu de travail pendant la pandémie (5.).

5.4.1. Rôle consultatif et décisionnel du conseil d'entreprise

En 2010, le Comité soulignait une information communiquée par la Belgique : le rôle du conseil d'entreprise pouvait dépasser le stade consultatif et devenir actif dans un certain nombre de domaines⁴²⁸. Les informations communiquées par l'État belge n'étaient toutefois pas suffisamment précises : le rôle plus « actif » du conseil d'entreprise n'était pas défini et aucune information n'était apportée sur celui-ci. Le Comité concluait donc : « *le rapport ne fournissant pas de réponse à cette demande, le Comité réitère sa question.* »⁴²⁹. Cette question est toutefois absente du rapport belge 2021.

La mission du conseil d'entreprise est avant tout consultative⁴³⁰ : il dispose d'un large pouvoir d'avis mais ne contraint pas l'employeur à suivre sa décision. Toutefois, le conseil d'entreprise dispose dans trois domaines distincts d'un pouvoir décisionnel : **il peut élaborer ou modifier le règlement de travail de l'entreprise** ; fixer les dates des vacances annuelles et, le cas échéant, établir un roulement du personnel ; en matière de bien-être, il peut gérer les « œuvres sociales » de l'entreprise⁴³¹. Les pouvoirs décisionnels du conseil d'entreprise sont donc relativement limités. Toutefois, certains des interlocuteurs que nous avons consultés nuancent ce propos : si les compétences du conseil sont généralement consultatives, il peut toutefois former un espace de discussion et de négociation permettant de faciliter l'implémentation des décisions de l'entreprise. En outre, la nature principalement consultative du conseil d'entreprise est en partie compensée par le système hybride belge en matière de dialogue social : il combine des organes de représentation du personnel (CE, CPPT) élus par les travailleurs de l'entreprise, avec les délégations syndicales qui traite des conflits collectifs de travail.

Le rôle du conseil d'entreprise en matière d'élaboration et de modification du règlement de travail est particulièrement important. Contrairement à la France⁴³², par exemple, l'inspection sociale belge ne réalise pas de contrôle préventif de la légalité d'un règlement de travail⁴³³. Le conseil d'entreprise doit donc de sa propre initiative vérifier la légalité des dispositions du règlement de travail et s'assurer que

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ Art. 15, loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *op. cit.*

⁴³¹ *Ibid.*, spécifiquement art. 15, d), g) et h).

⁴³² Art. L1321-4, Code du travail (France).

⁴³³ Art. 15, loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail, *Moniteur belge*, 5 mai 1965. La loi prévoit une obligation d'enregistrement du règlement au Service Public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, mais il s'agit d'une formalité, sans contrôle de légalité attaché.

les dispositions adoptées soient conformes aux droits des travailleurs⁴³⁴. Cette mission s'inscrit également dans le rôle de contrôle et de rapportage exercé par le conseil d'entreprise⁴³⁵.

Outre le règlement de travail, les pouvoirs décisionnels du conseil d'entreprise sont limités. La situation actuelle ne semble toutefois pas contraire au droit de prendre part à la détermination et l'amélioration des conditions de travail. Le renforcement des compétences du conseil d'entreprise est donc plus une question d'opportunité qu'une obligation provenant de la Charte pour l'État belge.

Recommandation

Le gouvernement devrait renforcer ses efforts d'information du Comité européen des droits sociaux en matière de respect de l'article 22 de la Charte.

5.4.2. Organisation de services et de facilités socioculturels

Le Comité a sollicité une mise à jour sur la situation de l'organisation des services et facilités socioculturels au sein de l'entreprise, en 2010 puis 2014, précisant qu'il souhaitait recevoir des « *informations détaillées et à jour sur la situation* »⁴³⁶. L'État belge n'y a toutefois pas répondu⁴³⁷.

Le terme « service et facilités socioculturels » renvoie à l'ensemble des facilités culturelles et sociales mises à la disposition du travailleur par son employeur. Il peut s'agir d'une bibliothèque, de primes destinées à des stages sportifs, à des sorties culturelles, à des facilités destinées à l'accueil des enfants en bas âge, etc.⁴³⁸. **La présence – ou l'absence – de ces facilités est susceptible d'avoir un impact important sur d'autres droits garantis par la Charte, y compris en termes d'égalité de genre**⁴³⁹.

La nature variée de ces prestations et le manque d'études systématiques ou statistiques rend difficile, pour les auteurs de ce rapport, le rassemblement d'informations complètes sur l'organisation de ces services et facilités. Reconnaisant toutefois l'importance de celles-ci pour le droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration du lieu de travail – ainsi qu'à plusieurs autres droits humains –, l'État devrait veiller à apporter des informations précises et détaillées sur cette question.

Recommandation

Le gouvernement devrait renforcer ses efforts d'information du Comité européen des droits sociaux en matière de respect de l'article 22 de la Charte.

⁴³⁴ F. Dorssemont, « Handhaving van en door het collectief arbeidsrecht », *op. cit.*, p. 128. Il peut toutefois être noté que le conseil d'entreprise est juge et partie sur cette compétence : à la fois chargé de l'élaboration et de la modification du règlement de travail, et chargé de son contrôle.

⁴³⁵ Art. 15, loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *op. cit.*, notamment 15 l) et 15 m).

⁴³⁶ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), *op. cit.*, p. 30.

⁴³⁷ CEDS, rapport de la Belgique relatif à la Charte sociale révisée (Groupe 3 : droits liés au travail), Période 2017-2020, 2022.

⁴³⁸ CEDS, Digest, *op. cit.*, p. 198

⁴³⁹ Voir Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, « Travail et Paternité, comment promouvoir l'équilibre », 2014, p. 27, disponible sur https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/76%20-%20Travail%20et%20paternit%C3%A9_FR.pdf

5.4.3. Contestation des décisions du Comité pour la prévention et la protection au travail en matière de bien-être et de sécurité

Lors de ses conclusions de 2014, le Comité indiquait souhaiter obtenir des précisions sur **les recours envisageables à l'encontre d'un employeur qui refuserait de suivre plusieurs recommandations successives du comité pour la prévention et la protection au travail** (CPPT). Le Comité notait qu'il ne semblait exister aucune procédure particulière à cet égard, mais que, « *dans une perspective de paix sociale* »⁴⁴⁰, l'employeur devait justifier son refus de manière convaincante. L'État belge y répond en rappelant que tout travailleur et toute organisation représentative pouvait introduire un recours devant les juridictions du travail fondé sur la loi du 4 août 1996 sur le bien-être des travailleurs.

Le CPPT a une large compétence pour rendre des avis en matière de protection et de prévention au travail. Certains de ces avis doivent par ailleurs être des avis conformes, c'est-à-dire qu'ils lient l'employeur dans la décision qu'il doit prendre⁴⁴¹. En cas de contestation, la loi bien-être prévoit un recours spécifique devant les juridictions du travail⁴⁴². L'objectif de ce dispositif particulier vise à « *donner une solution souple aux litiges relatifs au comité PPT en général et aux élections sociales en particulier* »⁴⁴³.

Cette procédure particulière a pour principal objectif de régler rapidement les conflits associés à la *composition* du CPPT – en particulier ceux liés aux élections sociales et au licenciement d'un représentant du personnel. **La loi ne contient aucune disposition relative à la contestation de décisions prises par l'employeur en dépit d'un avis contraire du CPPT.** Un refus de mettre en œuvre plusieurs recommandations successives du CPPT aurait donc des difficultés à être contesté devant les juridictions du travail à l'appui de la loi bien-être, en particulier si ces avis ne sont légalement pas contraignants pour l'employeur⁴⁴⁴.

Par conséquent, , comme le notait le Comité en 2014, aucun mécanisme spécifique ne permet de contraindre l'employeur qui adopterait un règlement ou s'abstiendrait fautivement d'une politique sans l'avis favorable du CPPT. La conformité d'un tel mécanisme à la Charte est difficile à déterminer, en l'absence de plus de précisions du Digest. Par conséquent, le Comité pourrait examiner ce point et déterminer la conformité à la Charte de ce mécanisme.

5.4.4. Exclusion des cadres des élections de la délégation syndicale

La loi du 20 septembre 1948 et ses arrêtés d'exécution prévoient que les conseils d'entreprise doivent être composés de toutes les personnes travaillant dans l'entreprise : employeurs et personnel de direction, et représentants de toutes les catégories de travailleurs : ouvriers, employés, et cadres.

⁴⁴⁰ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), *op. cit.*, p. 29

⁴⁴¹ Voir notamment art. 4, arrêté royal du 28 mai 2003 relatif à la surveillance de la santé des travailleurs, *Moniteur belge*, 16 juin 2003.

⁴⁴² Art. 79, loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *Moniteur belge*, 18 septembre 1996.

⁴⁴³ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session ordinaire 2006-2007, DOC 51 2687/001, p. 51.

⁴⁴⁴ F. Dorssemont, « Handhaving van en door het collectief arbeidsrecht », *op. cit.*

Le terme « cadres »⁴⁴⁵, dans le contexte des élections sociales, renvoie aux « *employés qui, à l'exclusion de ceux qui font partie du personnel de direction (...), exercent dans l'entreprise une fonction supérieure.* »⁴⁴⁶. Les cadres, s'ils sont suffisamment nombreux au sein de l'entreprise, disposent de leur propre représentation au sein des organes de concertation sociale⁴⁴⁷. D'autres termes sont parfois utilisés dans certaines conventions collectives pour viser les cadres, tels les employés « non barémisés », « non barémisables », ou « non classifiés »⁴⁴⁸. Les cadres n'appartiennent pas au personnel de direction et de confiance de l'entreprise⁴⁴⁹ et doivent donc pouvoir bénéficier des mêmes droits que les autres employés. La loi du 20 septembre 1948 prévoit une procédure pour décider de la délimitation du groupe des cadres en cas de désaccord entre la direction et les syndicats⁴⁵⁰.

Le statut de la délégation syndicale au sein des entreprises du secteur privé n'est toutefois pas fixé par une loi mais par convention collective. La convention collective de travail n° 5 prescrit les dispositions minimales (voir également point 4.3.1. ci-dessus)⁴⁵¹, et des conventions collectives de travail sectorielles précisent les seuils d'établissement d'une délégation syndicale et ses modalités pour chaque secteur d'activité.

Or, un certain nombre de conventions collectives sectorielles excluent les cadres salariés de leur champ d'application. Cette exclusion est manifestement illégale : elle est contraire à la convention collective n° 5, et, par conséquent, à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail⁴⁵². De telles clauses dans une convention collective doivent donc être considérées comme nulles, comme le constate la jurisprudence. La Cour du travail de Mons a, par exemple, annulé partiellement une convention collective de travail d'entreprise qui interdisait leur élection à la délégation syndicale⁴⁵³, la jugeant discriminatoire. La Cour du travail d'Anvers s'est également prononcée contre une convention collective sectorielle rendue obligatoire par arrêté royal, qui excluait similairement les cadres de son application pour les élections sociales⁴⁵⁴. La présence de représentants des cadres dans ces délégations syndicales a un impact sur les facilités qui leur sont accordées, et sur la représentation effective de ces catégories du personnel dans les organes de concertation sociale⁴⁵⁵.

Toutefois, l'existence de telles conventions collectives de travail sectorielles illustrent la nécessité d'un contrôle de ces dispositions. Ce contrôle pourrait idéalement être exercé par l'inspection du contrôle

⁴⁴⁵ En néerlandais, *kaderpersoneel*.

⁴⁴⁶ Art. 14 § 1^{er}, 3°, loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *op. cit.*. Précisons que la notion de cadre en matière d'élections sociales et de concertation collective est distincte du terme « cadre » souvent utilisé en matière de travail, et distincte également du personnel de confiance pour l'application des règlements en matière de temps de travail (ci-dessus, arrêté royal de 1965).

⁴⁴⁷ Art. 20, *Ibid.*

⁴⁴⁸ Voir cour du travail de Mons, 15 mars 2019, R.G. 2018/AM/184

⁴⁴⁹ Au sens de la législation en matière d'élections sociales. Voir l'article 4, 4° de la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales de 2008, *Moniteur belge*, 7 décembre 2007.

⁴⁵⁰ Art. 24, loi du 20 septembre 1948, *op. cit.*

⁴⁵¹ Convention collective n° 5 du 24 mai 1971 concernant le statut des délégations syndicales du personnel des entreprises, *op. cit.*

⁴⁵² Art. 10, loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, *op. cit.*

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ Cour du travail d'Anvers (2^e ch.), 13 janvier 2021, R.G. 2019/AA/412 : disponible sur

https://www.law.kuleuven.be/arbeidsrecht/nieuwsbrieven/nieuwsbrief2021/Nieuwsbrief-2021-2#4_lagere_rs

⁴⁵⁵ D. Van Herreweghe, G. Van Gyes, K. Lenaerts, *et al.*, « Participation et représentation des cadres dans l'industrie métallurgique et technologique. Etude sur les pratiques des entreprises et la réglementation », *KU Leuven – Onderzoeksinstituut voor arbeid en samenleving*, Louvain, 2019, disponible sur <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/synthese-pc209-fr.pdf>.

des lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, auprès duquel les conventions collectives sectorielles doivent être enregistrées. Il convient par conséquent de demander que le Service public fédéral Emploi contrôle systématiquement l'existence de telles clauses dans les conventions qu'il reçoit.

Recommandation

Demander au Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale, de contrôler systématiquement l'existence de telles clauses dans les conventions qu'il reçoit et de faire respecter l'interdiction de l'exclusion des cadres de la délégation syndicale.

5.4.5. Concertation sociale et travail carcéral

Les détenus qui travaillent dans les prisons – qu'il s'agisse de travailleurs domestiques ou de travail pour des entreprises tierces – doivent également pouvoir bénéficier des droits fondamentaux liés au travail. La loi de principes concernant l'administration des prisons souligne l'importance de la concertation entre détenus et autorités publiques⁴⁵⁶. Chaque prison doit ainsi se doter d'un « organe de concertation » qui permet aux représentants des détenus de s'exprimer avec le personnel et la direction sur les questions d'intérêt communautaire auxquelles ils peuvent participer⁴⁵⁷. Le travail carcéral peut faire partie des matières discutées. Il ne s'agit donc pas d'un organe de concertation sociale à proprement parler – dans la mesure où il a une vocation plus large que le seul travail pénitentiaire⁴⁵⁸, et la discussion des conditions de travail semble y être peu fréquente⁴⁵⁹.

Un arrêté royal du 22 juin 2018 fixe la composition et les modalités de fonctionnement de cet organe⁴⁶⁰. Outre le directeur de la prison, y participent un secrétaire, un membre du personnel désigné par le directeur, et quatre détenus tirés au sort parmi les candidats. L'organe de concertation n'a qu'une compétence d'avis, mais participe à la création d'une culture de la communication en milieu carcéral, qui semble actuellement faire défaut⁴⁶¹. Les rapports des commissions de surveillance pénitentiaire, en principe autorisées à assister aux réunions des organes de concertation, notent la création de ces organes de concertation dans la plupart des prisons belges⁴⁶².

L'organe de concertation peut jouer un rôle important pour le droit des travailleurs détenus à l'information et leur droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail. Il convient par conséquent de renforcer cet organe et de lui confier certaines missions spécifiques en matière de concertation sociale. Certaines missions attribuées dans le secteur privé

⁴⁵⁶ Art. 7, loi de principes du 12 janvier 2005, *op. cit.*

⁴⁵⁷ C. Oumalis, « le droit des détenus au travail et à la sécurité sociale », *op. cit.*, p. 41

⁴⁵⁸ *Doc. Parl.*, Sénat, session 2012-2013, Question parlementaire n°5-9491 du 5 juillet 2013, disponible sur <https://www.senate.be/www/?MIval=/Vragen/SVPrintNLFR&LEG=5&NR=9491&LANG=nl>.

⁴⁵⁹ D'après nos consultations avec certains acteurs actifs dans le milieu du travail carcéral, et plusieurs rapports de commissions de surveillance de prisons consultés.

⁴⁶⁰ Arrêté royal du 22 juin 2018 réglant la composition et les modalités de fonctionnement de l'organe de concertation prévu à l'article 7 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *Moniteur belge*, 4 septembre 2018. A noter que l'arrêté royal a été publié plus de treize ans après l'adoption de la loi de principes.

⁴⁶¹ M.-A. Beernaert, « Organes de concertation et maisons de transition : vers un autre modèle de détention ? », *Cahiers du Crid&p*, octobre 2018, disponible sur <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cridep/actualites/organes-de-concertation-et-maisons-de-transition-vers-un-autre-modele-de-detention-marie-aude-beernaert.html>.

⁴⁶² Informations reçues grâce au Conseil central de surveillance pénitentiaire.

au CPPT pourraient être particulièrement adaptées à cette fin, telles que la possibilité de remettre un avis sur tout projet, mesure ou moyen concernant le bien-être des travailleurs, l'aménagement des lieux de travail, l'élaboration des mesures concernant l'accueil des travailleurs, leur information et leur formation à la sécurité au travail, ou encore le contrôle du plan global de prévention et de ses plans annuels d'action. Renforcer les missions de l'organe de concertation nécessitera également de renforcer la légitimité des représentants des détenus qui y siègent, et de veiller qu'ils soient suffisamment formés pour représenter les détenus travailleurs.

Recommandation

Renforcer l'organe de concertation pénitencier en lui confiant certaines missions confiées au Comité pour la protection et la prévention au travail dans le secteur professionnel ordinaire, telles que la possibilité de remettre un avis sur tout projet, mesure ou moyen concernant le bien-être des travailleurs, l'aménagement des lieux de travail, l'élaboration des mesures concernant l'accueil des travailleurs, leur information et leur formation à la sécurité au travail, ou encore le contrôle du plan global de prévention et de ses plans annuels d'action.

Renforcer la légitimité des représentants des détenus qui siègent au sein de l'organe de concertation, et leur offrir une formation suffisante.

5.4.6. Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail pendant la pandémie de COVID19

La pandémie de Covid-19 a naturellement fortement perturbé la concertation sociale. Une étude menée par des chercheurs de l'Université libre de Bruxelles – aux résultats encore non publiés – a examiné la qualité de la concertation sociale pour tenter d'évaluer l'impact de la pandémie. Ses auteurs – les professeurs Vanessa De Greef et Jacques Wels, la chercheuse Natasia Hamarat – ont interrogé un échantillon représentatif de 467 représentants de travailleurs sur leur expérience de la concertation sociale pendant la crise du COVID19⁴⁶³, au sein des 3 régions du pays. Ainsi, la moitié des répondants estiment que la qualité de la concertation sociale au sein de l'entreprise durant la crise du coronavirus n'a pas été affectée par la crise. Un tiers d'entre eux estiment au contraire que le dialogue social s'est détérioré. Ces résultats sont relativement positifs : les initiatives prises par les autorités et les partenaires sociaux pour permettre de poursuivre une forme de concertation sociale semblent avoir rencontré du succès.

Une des initiatives prises par les partenaires sociaux a été de rédiger un « Guide générique pour lutter contre la propagation du COVID-19 au travail »⁴⁶⁴, un document fournissant des mesures de prévention spécifiques dans le contexte du COVID-19⁴⁶⁵. Ce guide générique a été complété par l'élaboration de guides spécifiques au sein des commissions paritaires pour certains secteurs

⁴⁶³ Les résultats sont encore provisoires et non publiés. Ils ont toutefois été partagés avec l'IFDH par les auteurs, dans le cadre de nos consultations. Les auteurs indiquent que « l'échantillon offre une bonne représentation des secteurs hormis le secteur public. Il a été un peu moins rempli par les travailleurs ouvriers. »

⁴⁶⁴ Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, *Guide générique pour lutter contre la propagation du COVID-19 au travail*, 23 avril 2020, disponible sur <https://emploi.belgique.be/fr/actualites/guide-generique-pour-lutter-contre-la-propagation-du-covid-19-au-travail>

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 5.

particuliers⁴⁶⁶. Entre 40 et 45% des participants de l'étude estiment que l'adoption de ces guides générique et sectoriels ont renforcé la protection des travailleurs dans l'entreprise, et seuls 17 % en contestent l'utilité. L'impact des guides sur la concertation sociale est moins frappante : une majorité des répondants estime que les guides n'ont pas eu d'effet, et seuls 15% des répondants estiment que ces guides l'ont facilité. Un peu moins de 10% indiquent qu'ils ont rendu la concertation plus difficile.

L'étude s'est également intéressée à la cohérence des mesures sanitaires anti-covid avec le plan global de prévention de l'employeur, et à ses plans d'actions annuel⁴⁶⁷. L'étude constate qu'un peu plus d'un tiers des répondants ne savent pas si les mesures de prévention sont intégrées dans les plans. Dans 35 à 40 % des cas, elles n'y auraient simplement pas été intégrées. L'étude constate également que l'analyse des risques en matière de COVID-19 n'est « pas du tout » systématique en matière de prévention du coronavirus, contrairement à ce que prescrit le Code du bien-être au travail⁴⁶⁸. Un quart des répondants ne sait pas si elle a été réalisée, et seuls 40% d'entre eux disent qu'elle a été menée.

Une des conclusions de cette étude est que **le système de concertation sociale a été performant au niveau intersectoriel et sectoriel** – notamment l'adoption des guides générique et sectoriels – **mais il l'a été sensiblement moins au niveau de l'entreprise**. Au sein de celle-ci, un certain nombre de mesures n'ont pas été prises ou ne l'ont pas été au travers des organes de la concertation sociale – que la loi rendait pourtant compétents pour ces matières. La multiplication des décisions prises sans respect des procédures instituées peut être excusable en temps de crise et d'urgence. Cependant, poursuivre dans cette voie risque cependant d'engendrer un affaiblissement du dialogue social, et de conduire à des politiques difficilement intégrables aux plans globaux de prévention, et mal connues des travailleurs et de leurs représentants.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la concertation sociale au niveau de l'entreprise en cas d'urgence épidémique. Des modifications législatives – par exemple au Code du bien-être – semblent opportunes pour mieux intégrer mesures générales de prévention et de protection de la santé des travailleurs, et mesures exceptionnelles introduites dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, et diffuser et consacrer les bonnes pratiques qui ont été développées au niveau (inter-)sectoriel.

Recommandation

Étudier une modification du Code du bien-être au travail en vue de mieux intégrer le droit commun de la prévention et de la protection au travail et les mesures exceptionnelles qui ont été prises dans le cadre d'une situation d'urgence épidémique.

Diffuser et consacrer les bonnes pratiques de consultation et de concertation sociale qui ont été développées au niveau sectoriel et intersectoriel.

⁴⁶⁶ Par exemple, la commission paritaire des établissements et services de santé a adopté un tel guide en octobre 2020, qui est disponible sur <https://www.groups.be/fr/legislation-sociale/documentation-sectorielle/commissions-paritaires/33004000000/64/coronavirus>.

⁴⁶⁷ Voir le Code du bien-être, concordance de l'article 29 de l'AR du 27 mars 1998. Le plan global et les plans annuels doivent légalement être élaborés par l'employeur en concertation avec les services de prévention, et le plan d'action annuel doit être présenté une fois par an au comité pour la prévention et la protection au travail.

⁴⁶⁸ Art. 1.2.5 – 1.2.7, Code du bien-être au travail. Voir également l'art. 1.2.3. du Code du bien-être au travail pour l'obligation d'adaptation continue.

Section 6. Protection contre le harcèlement (article 26)

Comme indiqué dans le rapport de l'État belge, la section Vbis de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (la "loi sur le bien-être") prévoit une protection contre un large éventail de "risques psychosociaux" au travail, y compris les comportements visés à l'article 26 de la Charte : violence, intimidations et harcèlement sexuel sur le lieu de travail. La loi oblige les employeurs à prendre des mesures préventives pour éviter ou réduire les dommages et à adopter des procédures internes (informelles et formelles). La loi prévoit également, de façon subsidiaire, une procédure externe de plainte des victimes auprès de l'inspection du travail, voire devant les juridictions du travail. Les victimes peuvent également déposer une plainte auprès de l'auditorat du travail, voire devant un juge d'instruction avec constitution de partie civile, dans le but de faire ouvrir une procédure pénale à l'encontre d'une personne suspectée de violence, d'intimidation ou de harcèlement sexuel, ou à l'encontre de l'employeur pour non-respect de ses obligations fondées sur la loi sur le bien-être (articles 119 à 122 du Code pénal social).

Si le cadre juridique belge semble répondre aux exigences de l'article 26, certaines réserves peuvent être formulées :

- 1) **Les travailleurs domestiques** : les travailleurs domestiques sont exclus du champ d'application de la loi sur le bien-être (article 2, § 4). Pour mettre la législation en conformité avec la Convention n°189 de l'OIT ("convention sur les travailleurs domestiques"), que la Belgique a ratifiée en 2015, une modification a été apportée à la loi⁴⁶⁹ visant à supprimer cette restriction au champ d'application de celle-ci⁴⁷⁰. Toutefois, l'entrée en vigueur de cette modification a été rendue dépendante de l'adoption d'un arrêté royal qui, à ce jour, n'a pas été adopté.
- 2) **Réintégration** : dans ses conclusions de 2012, le Comité a demandé à l'État belge de lui communiquer des informations relatives aux possibilités de réintégration lorsque les travailleurs ont été contraints de démissionner pour cause de harcèlement sexuel⁴⁷¹. Le Comité a en effet estimé que le "*droit à la réintégration doit être garanti aux personnes concernées, lorsqu'elles ont été injustement licenciées ou poussées à la démission pour des raisons liées au harcèlement sexuel*"⁴⁷². La loi sur le bien-être interdit effectivement le licenciement ou toute autre mesure défavorable à l'encontre des travailleurs qui ont eu recours à toute procédure (demande d'intervention psychosociale formelle, plainte, action en justice ou déposition de témoin) pour contester la violence, l'intimidation ou le harcèlement sexuel sur le lieu de travail, sauf pour des raisons qui sont sans lien avec ledit recours (article 32terdecies, § 1) – la charge de la preuve incombant dans cette hypothèse à l'employeur (§ 2). Toutefois, en vertu du droit du travail belge, la réintégration ne peut pas être ordonnée dans la mesure où chaque partie est considérée comme disposant du droit de résilier unilatéralement un contrat de travail⁴⁷³. Si la loi sur le bien-être prévoit la possibilité pour le salarié licencié de demander sa réintégration (§ 3), l'employeur peut la refuser, quoiqu'il

⁴⁶⁹ Loi du 15 mai 2014 modifiant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, *Moniteur belge*, 18 juin 2014.

⁴⁷⁰ V. De Greef, "Droit et féminisme – Le Harcèlement sexuel au travail en droit belge », *e-legal – Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, 2019, Volume n°3, p. 10, disponible ici: <https://e-legal.ulb.be/volume-n03/hommage-a-eliane-vogel-polsky/axe-1-droit-et-feminisme-le-harcèlement-sexuel-au-travail-en-droit-belge>.

⁴⁷¹ CEDS, conclusions 2014 (Belgique), p. 32.

⁴⁷² CEDS, Digest, (décembre 2018), p. 210

⁴⁷³ J. Clesse, F. Kéfer, *Manuel de Droit du Travail*, op. cit., pp. 426-429.

s'expose alors au paiement d'une indemnité égale à six mois de rémunération brute, ou à la réparation du préjudice réel subi par le travailleur. Dans ce dernier cas, ce dernier sera tenu de prouver l'ampleur du préjudice subi (§ 4).

- 3) **Champ d'application de la loi genre** : le harcèlement sexuel et le harcèlement sur le lieu de travail, lorsqu'ils relèvent du cadre de la loi sur le bien-être, sont exclus du champ d'application de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ("loi genre") (article 7). Le législateur entendait en effet exclure l'applicabilité simultanée de deux législations à un même ensemble de faits⁴⁷⁴. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a déclaré à plusieurs reprises que, ce faisant, le harcèlement sexuel et le harcèlement fondé sur le genre sont traités comme une simple question de bien-être au travail, invisibilisant la nature discriminatoire de ces infractions qui sont souvent ancrés dans les inégalités de pouvoir entre les femmes et les hommes⁴⁷⁵. En mars 2022, le gouvernement a annoncé son intention d'abroger prochainement le renvoi à la loi sur le bien-être du champ d'application de la législation antidiscrimination⁴⁷⁶, mais aucune mesure concrète ne semble avoir été encore prise.

En dépit d'un dispositif juridique relativement fort, **le harcèlement sur le lieu de travail reste courant** en Belgique. Une enquête conclut qu'entre 14,2 et 18,6 % des travailleurs ont été confrontés à du harcèlement (non-sexuel) sur leur lieu de travail au cours de l'année précédente⁴⁷⁷. En ce qui concerne le harcèlement sexuel, une étude de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes révèle que 9 % des travailleuses et 4 % des travailleurs affirment avoir déjà été confrontés au harcèlement sexuel sur leur lieu de travail – les travailleurs (femmes et hommes) de moins de 25 ans étant la catégorie comptant la plus forte prévalence au cours de l'année précédente⁴⁷⁸. Le harcèlement sexuel sur le lieu de travail est particulièrement présent dans les secteurs où les travailleurs sont en contact direct avec les clients, et où les femmes sont surreprésentées (par exemple, les secteurs des soins et de l'éducation)⁴⁷⁹.

Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, a souligné, dans une consultation sur leurs droits, que les **personnes en situation de handicap** étaient plus particulièrement exposées au risque de harcèlement sur le lieu de travail. Ce phénomène est lié à l'incompréhension des collègues par

⁴⁷⁴ V. De Greef, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁷⁵ Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, recommandation n°2018/R/05, disponible ici: <https://igvm-iefh.Belgique.be/sites/default/files/adivsories/2018-07-04 - recom2018-05 - intimidation sexuelle def fr.pdf>; et recommandation n°2021-R/001, disponible ici: <https://igvm-iefh.Belgique.be/sites/default/files/adivsories/2021r001 - recommandation harcelement - fr.pdf>.

⁴⁷⁶ Voir <https://news.Belgique.be/fr/modifications-des-lois-anti-discrimination-et-de-la-loi-bien-etre-en-ce-qui-concerne-la-protection>.

⁴⁷⁷ Voir <https://www.serv.be/stichting/publicatie/grensoverschrijdend-gedrag-werk-2> (chiffres du Conseil économique et social de la Flandre, uniquement pour la Région flamande) et <https://www.liantis.be/nl/nieuws/1-op-7-werknemers-kreeg-2021-te-maken-met-pesterijen-op-het-werk> (chiffres fournis par Liantis, un service externe pour la prévention et la protection sur le lieu de travail).

⁴⁷⁸ Voir https://igvm-iefh.Belgique.be/sites/default/files/downloads/les_jeunes_travailleur-se-s_vulnérables_au_harcelement_sexuel.pdf. Selon les chiffres de l'IDEWE (un service externe pour la prévention et la protection sur le lieu de travail), en 2021, 7,4 % des personnes interrogées ont affirmé avoir été confrontées au harcèlement sexuel au cours des six mois précédents., voir X., "7 % des employés sont des victimes", De Morgen 8 février 2022.

⁴⁷⁹ R. Bourdeaud'hui, F. Janssens, S. Vanderhaeghe, "Grensoverschrijdend gedrag op het werk. Analyse bij werknemers op basis van de Vlaamse werkbareheidsmonitor 2004-2016", Conseil économique et social de la Flandre (SERV), Fondation pour l'innovation et le travail, 2018, p. 10, disponible ici: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/27933> (chiffres concernant la Région flamande).

rapport aux aménagements raisonnables auxquelles elles ont droit⁴⁸⁰. Unia est également préoccupé par la situation particulièrement vulnérable des femmes handicapées sur le marché du travail, notamment dans les "entreprises de travail adapté", où elles sont sous-représentées. Unia reçoit fréquemment des plaintes pour harcèlement sexuel émanant de cette catégorie de travailleurs. Un groupe de travail composé de différentes administrations régionales, des syndicats et organisations patronales du secteur des entreprises de travail adapté a été mis en place en 2020 à la demande d'Unia en vue de réfléchir à la création d'outils de prévention contre ces abus⁴⁸¹.

Enfin, comme l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes l'a déjà préconisé, la Belgique devrait prendre toute mesure nécessaire pour **ratifier le plus vite possible la convention n°190 de l'OIT** (la "convention sur la violence et le harcèlement")⁴⁸². Il s'agit d'un traité dit "mixte" qui doit être approuvé à la fois par l'État fédéral et par les entités fédérées (régions et communautés). À l'heure actuelle, seule la Flandre a, parmi les entités fédérées, adopté un décret d'assentiment⁴⁸³. Le 6 mai 2022, le gouvernement fédéral a soumis un projet de loi d'assentiment pour avis au Conseil d'État, à la suite duquel ce projet pourrait être soumis au Parlement⁴⁸⁴.

Recommandations

Adopter l'arrêté royal requis pour l'entrée en vigueur des dispositions qui étendent le champ d'application de la loi sur le bien-être aux travailleurs domestiques.

Assurer une protection contre le harcèlement (sexuel) pour les travailleurs en situation de handicap, y compris pour les travailleurs opérant dans des entreprises de travail adapté.

Mieux former les inspecteurs du travail, les médecins du travail et les conseillers en prévention à la spécificité des violences sexuelles commises à l'encontre des femmes handicapées ainsi qu'aux aménagements raisonnables.

Adopter les mesures nécessaires pour ratifier la convention n°190 de l'OIT dans les meilleurs délais.

⁴⁸⁰ Unia, "Consultation sur les droits des personnes handicapées", 2020, p. 33, disponible ici:

<https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/consultation-des-personnes-handicapees-sur-le-respect-de-leurs-droits-2020>.

⁴⁸¹ Contribution écrite reçue d'Unia le 25 mai 2022.

⁴⁸² Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, recommandation n°2021-R/001, disponible ici:

https://igvm-iefh.Belgique.be/sites/default/files/advisories/2021r001_-_recommandation_harcèlement_-_fr.pdf. Le Conseil national du travail a également rendu un avis favorable à cet égard, voir Conseil national du travail, le 30 juin 2020, avis n°2.168, disponible ici: <http://www.cnt-nar.be/AVIS/avis-2168.pdf>.

⁴⁸³ Décret du 30 avril 2021 portant assentiment de la convention n°190 concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail, adopté par l'Organisation internationale du Travail à l'occasion de sa 108^{ème} session le 21 juin 2019, *Moniteur belge*, 12 mai 2021.

⁴⁸⁴ Voir <https://news.Belgique.be/fr/assentiment-la-convention-de-lutte-contre-la-violence-et-le-harcèlement-au-travail>.

Section 7. Le rôle de l'inspection du travail

Le contrôle des droits liés au travail est une question transversale qui se pose dans la quasi-totalité des questions abordées par ce rapport : en lien avec le travail des migrants, la durée de travail, la rémunération, etc. Les acteurs consultés ont également évoqué systématiquement le rôle joué par **l'inspection du contrôle des lois sociales** dans la réalisation de ces droits, son fonctionnement et ses défauts.

Outre les points développés ci-dessus, les questions suivantes peuvent encore être abordées : le sous-effectif des inspecteurs sociaux ; l'attention à porter sur les matières de discrimination ; la condamnation de la Belgique dans l'affaire *Forum européen de la Jeunesse* ; et les contrôles de l'inspection en matière de travail domestique.

7.1. Contrôle des droits liés au travail

La Belgique compte plusieurs dizaines de services d'inspection sociale, qui varient en fonction du niveau de compétence concerné et de la matière examinée⁴⁸⁵. Toutefois, les questions de lutte contre les violations du droit du travail relèvent principalement de la compétence de trois inspections sociales fédérales :

- **L'inspection de l'Office national de la sécurité sociale (ONSS)**, qui a fusionné en 2017 avec l'ancienne inspection sociale du Service public fédéral (SPF) Sécurité sociale. Elle contrôle l'assujettissement des indépendants à la sécurité sociale, ainsi que le respect des législations en matière de sécurité sociale sur le lieu de travail, à l'exception des accidents de travail ;
- Le **contrôle du bien-être au travail** du SPF emploi, travail et concertation sociale, qui est compétent en matière de prévention et de harcèlement moral et sexuel ;
- Enfin, le **contrôle des lois sociales** du SPF emploi, travail et concertation sociale, veille au respect des droits individuels et collectifs des travailleurs, notamment en matière de conditions de travail, de rémunération, de concertation sociale et du travail illégal. Ses compétences sont relativement larges et sont les plus pertinentes pour ce rapport.⁴⁸⁶

Ces services d'inspection (et plusieurs autres) se coordonnent **par le biais du Service d'information et de recherche sociale (SIRS)**⁴⁸⁷. Par ailleurs, les services d'inspection fonctionnent **sous l'autorité d'un auditeur du travail**, à qui sont adressés les procès-verbaux de constatation d'une infraction. La Belgique est divisée en 17 cellules d'arrondissement judiciaire présidée par un auditeur, qui se charge d'organiser et de coordonner les contrôles⁴⁸⁸.

Le contrôle des lois sociales a quatre missions générales : l'information, la surveillance, la régularisation et la répression des infractions⁴⁸⁹. Ses compétences sont consacrées par la loi du 16 novembre 1972 sur l'inspection sociale. Outre les directions associées aux cellules d'arrondissement, il compte des équipes spécialisées en matière de travailleurs détachés, d'entreprises de transport et

⁴⁸⁵ C.-E. Clesse, « Les services de l'inspection sociale : présentation générale », *Justice-en-ligne*, 12 janvier 2018, disponible sur <https://www.justice-en-ligne.be/Les-services-de-l-Inspection>

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ Art. 3, loi-programme du 27 décembre 2006, *op. cit.*

⁴⁸⁸ Service d'information et de recherche sociale (SIRS), rapport du 01/01/2022 au 31/03/2022 sur le travail des cellules d'arrondissement, disponible sur <https://www.siod.belgie.be/fr/publications/statistiques>.

⁴⁸⁹ Loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, *Moniteur belge*, 8 décembre 1972.

de contrôle des conseils d'entreprise⁴⁹⁰. L'inspection du contrôle des lois sociales compte 244,5 équivalents temps plein (2022), et 55 équivalents temps plein en soutien administratif⁴⁹¹. Ces quatre dernières années, le Contrôle des lois sociales a traité entre 25 et 30.000 dossiers par an.

7.2. Sous-effectif des inspecteurs du travail

La Belgique n'atteint pas les standards de l'OIT en matière d'inspection du travail. D'après l'OIT, chaque type d'économie devrait avoir une quantité minimum d'inspecteurs du travail. Dans une économie de marché développée, l'inspection sociale ne doit pas compter moins d'un inspecteur par 10.000 travailleurs⁴⁹². **Or, la Belgique compte seulement 0,7 inspecteurs (tous services confondus) par 10.000 travailleurs, en 2019**⁴⁹³.

Cette situation est problématique : en sous-effectif, l'inspection du contrôle des lois sociales peut difficilement mener à bien ses missions. **Le manque de contrôle est un élément qui est revenu fréquemment dans les consultations menées par l'IFDH** dans le cadre de ce rapport. En particulier, Bruxelles et Anvers, qui représentent pourtant les plus importantes parts de l'activité économique belge, manquent singulièrement d'inspecteurs⁴⁹⁴. L'accord de gouvernement fédéral s'est toutefois engagé à adapter progressivement le nombre d'inspecteurs aux normes de l'OIT⁴⁹⁵.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a souligné à de nombreuses reprises l'importance des services d'inspection sociale pour le contrôle et l'administration du droit du travail. Comme le rappelle le Comité d'experts de l'OIT sur les Conventions, « [l'inspection sociale] est au cœur de la promotion et de l'application de conditions de travail dignes et du respect des principes et droits fondamentaux au travail. »⁴⁹⁶. **L'OIT s'inquiète particulièrement d'un certain nombre de tendances récentes qui tendent à déformer significativement le fonctionnement des inspections sociales** : l'établissement d'un moratoire sur le recrutement d'inspecteurs ou en des recrutements insuffisants ; l'attribution de compétences complémentaires qui ne relèvent pas du droit du travail et de la sécurité sociale⁴⁹⁷ ; ou l'exigence que les inspecteurs informent les employeurs préalablement à leur visite⁴⁹⁸.

L'OIT insiste sur l'importance de disposer de suffisamment d'inspecteurs du travail pour mener à bien les missions qui leur sont confiées. Des éléments tels que le nombre de lieux de travail à inspecter et

⁴⁹⁰ Voir la présentation de l'inspection du contrôle des lois sociales par le Service d'information et de recherche sociale, disponible sur <https://www.sirs.belgique.be/fr/sirs/services-dinspection/controle-des-lois-sociales-cls>

⁴⁹¹ Chiffres issus d'une discussion avec le service de statistiques du Contrôle des lois sociales.

⁴⁹² *Ibid.*, Voir également la synthèse de ce rapport publiée par l'Organisation internationale du travail, « ILO calls for strengthening labour inspection worldwide », 16 novembre 2006, disponible sur https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077633/lang-en/index.htm#1

⁴⁹³ Voir l'outil « ILO Stat » disponible sur https://www.ilo.org/shinyapps/bulkexplorer47/?lang=en&segment=indicator&id=LAI_INDE_NOC_RT_A. 2019 est la dernière année pour laquelle l'OIT publie des statistiques pour la Belgique à l'heure de la rédaction de ce rapport.

⁴⁹⁴ Informations issues de nos échanges avec la Confédération des Syndicats Chrétiens.

⁴⁹⁵ Accord de gouvernement du 30 septembre 2020, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁹⁶ Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR), Observation générale sur la convention (n°81, 1947) sur l'inspection du travail et la convention (n° 129, 1969) sur l'inspection du travail (agriculture), 2020, disponible sur https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/WCMS_752442/lang-fr/index.htm.

⁴⁹⁷ A titre d'exemple, la compétence de recherche et de constat des infractions à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (art. 81, voir point 1.3.2 ci-dessus).

⁴⁹⁸ *Ibid.*

de travailleurs, la complexité et la quantité des législations sociales, etc.⁴⁹⁹, doivent être pris en compte pour déterminer précisément le nombre d'inspecteurs requis dans chaque service spécialisé. Une certaine transparence sur ces critères est attendue de l'État⁵⁰⁰.

Recommandation

Renforcer l'inspection du contrôle des lois sociales, afin d'atteindre la norme d'un inspecteur par 10.000 travailleurs fixée par l'Organisation internationale du travail.

7.3. Priorités de l'auditorat

La circulaire n°12/2012 du Collège des Procureurs Généraux relative à la politique criminelle en matière de droit pénal social établit les priorités des infractions relevant de la compétence de l'auditorat, classées par ordre de gravité descendante :

- **Premièrement, les infractions relevant de la fraude sociale grave et organisée, l'exploitation économique, et les infractions graves au bien-être ;**
- **Deuxièmement, les fraudes aux cotisations et aux allocations, y compris l'emploi de travailleurs étrangers sans titre de séjour et permis de travail ;**
- **Troisièmement, les autres infractions⁵⁰¹.**

De nombreux acteurs consultés par l'IFDH critiquent ces priorités, en estimant que, si accorder la priorité à la lutte contre la fraude sociale grave peut se justifier, ces poursuites ne doivent pas se faire au détriment d'autres objectifs essentiels de la lutte contre les infractions en matière sociale, telles que la protection des personnes ayant un statut précaire, la lutte contre les discriminations, etc.

Ces priorités n'accordent pas suffisamment d'importance à la lutte contre les discriminations dans les relations de travail, pourtant dans une large mesure pénalement répréhensibles et d'ordre public⁵⁰². Comme le souligne le Conseil national du travail, la persistance des discriminations sur le marché de l'emploi est inacceptable et fait l'objet d'une attention renforcée. Toutefois, certains outils de contrôle utilisés par l'inspection du contrôle des lois sociales sont trop complexes pour être efficaces⁵⁰³. Unia, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, a publié un certain nombre de rapports concernant le renforcement des compétences de l'inspection du travail, et les outils susceptibles d'être

⁴⁹⁹ Conférence internationale du travail, *Report III: part 1B. General Survey on the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1968 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No 133)*, p. 59

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ Circulaire n° 12/2012 du Collège des Procureurs Généraux relative à la politique criminelle en matière de droit pénal social, 22 octobre 2012, disponible sur https://www.ommp.be/sites/default/files/u1/col_12_2012_1.zip.

⁵⁰² La loi « antiracisme » du 30 juillet 1981 (art. 25) et la loi « genre » du 10 mai 2007 (art. 28/2) sanctionnent toute forme de discrimination en matière d'emploi. La loi « antidiscrimination » du 10 mai 2007 ne contient pas de sanctions pénales générales, mais est d'ordre public. Elle relève donc également de la compétence de l'auditorat du travail. Voir loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (*Moniteur belge*, 8 août 1981) ; loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (*Moniteur belge*, 30 mai 2007) ; loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*Moniteur belge*, 30 mai 2007).

⁵⁰³ Conseil national du travail, avis n°2.248 du 26 octobre 2021 relatif au pouvoir spécifique des inspecteurs en matière de constatations relatives à la discrimination, disponible sur <http://cnt-nar.be/AVIS/avis-2248.pdf>.

développés pour renforcer la lutte contre les discriminations⁵⁰⁴. Unia a notamment plaidé en faveur de l'introduction, puis du renforcement⁵⁰⁵, de « tests de discrimination » réalisés par les services d'inspection du travail pour tenter de confirmer l'existence d'une discrimination au sein d'un employeur⁵⁰⁶.

Comme recommandé par Unia, **la lutte contre la discrimination en matière d'emploi, et la protection des personnes ayant un statut précaire doivent être des priorités plus importantes de l'auditorat et de l'inspection du contrôle des lois sociales**. La circulaire 12/2012 doit donc être amendée de façon à inclure la poursuite des discriminations dans la catégorie la plus prioritaire.

Recommandation

Amender la circulaire 12/2012 de façon à faire apparaître la poursuite des discriminations et la protection des personnes ayant un statut précaire dans la catégorie la plus prioritaire.

7.4. Décision du Comité dans *Forum européen de la jeunesse c. Belgique*

Une récente décision du Comité européen des droits sociaux – **Forum européen de la Jeunesse c. Belgique** – s'est intéressée aux compétences de l'inspection du contrôle des lois sociales en matière de stages non rémunérés en Belgique. Le Comité y a conclu que « *l'inspection du travail n'est pas suffisamment efficace dans la détection et la prévention des faux stages* »⁵⁰⁷.

La réclamation collective du Forum européen de la Jeunesse arguait la violation de deux droits distincts : d'une part, le droit des travailleurs à une rémunération suffisante⁵⁰⁸ ; de l'autre, le droit des jeunes travailleurs et apprentis à une rémunération équitable ou à une allocation⁵⁰⁹. Cette situation engendre une discrimination au sens de la Charte⁵¹⁰. Le Forum estimait que la législation belge⁵¹¹ autorise *de facto* les stages non rémunérés hors du cadre de l'enseignement secondaire et post-secondaire – uniquement visés par cette plainte. L'inspection du contrôle des lois sociales était spécifiquement critiquée en raison d'une inefficacité à détecter et endiguer le remplacement abusif d'emplois rémunérés par des stages bénévoles.

Le Comité a suivi le raisonnement du Forum européen de la Jeunesse concernant l'existence d'une violation du droit à une rémunération équitable, et d'une discrimination entre les stagiaires non

⁵⁰⁴ Unia, recommandation n°165 du 31 mars 2017 : *recherche et surveillance en matière de discrimination dans les relations de travail par l'inspection fédérale du travail*, disponible sur [https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/FED_FR - 165 - Recherche et contr%C3%B4le par les services dinspection du travail.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/FED_FR_-_165_-_Recherche_et_contr%C3%B4le_par_les_services_dinspection_du_travail.pdf) ; Unia, recommandation du 22 octobre 2020 : *concrétiser l'utilisation du datamining pour lutter contre la discrimination sur le marché du travail*, disponible sur <https://www.unia.be/fr/legislation-et-recommandations/recommandations-dunia/tests-de-situation-20-quelques-nouvelles-propositions-dunia> ; Unia, recommandation n° 307 du 1^{er} juillet 2022 : *avis concernant les tests de discrimination dans l'avant-projet d'ordonnance portant modification de diverses dispositions visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi*, en attente de publication.

⁵⁰⁵ Loi du 1^{er} avril 2022 modifiant la section 2/1 du Code pénal social concernant les pouvoirs spécifiques des inspecteurs sociaux en matière de constatations relatives à la discrimination, *Moniteur belge*, 28 avril 2022.

⁵⁰⁶ Unia, recommandation n°165 du 31 mars 2017, *op. cit.* La mise en œuvre de ces tests a toutefois été critiquée, aussi bien de la part des opposants à ces mesures que de ses défenseurs.

⁵⁰⁷ CEDS, *Forum européen de la jeunesse c. Belgique*, 8 septembre 2021, réclamation n°150/2017, disponible sur <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-150-2017-dmerits-fr>.

⁵⁰⁸ Art. 4, Charte sociale européenne.

⁵⁰⁹ Art. 7 § 5, Charte sociale européenne.

⁵¹⁰ Art. E, Charte sociale européenne.

⁵¹¹ La réclamation collective vise en particulier la loi sur les droits des volontaires du 3 juillet 2005 (*supra*).

rémunérés et les autres travailleurs. Surtout, il a partagé ses critiques de l'efficacité des contrôles. Le Comité note en particulier que **le travail non rémunéré est présent via des exemples concrets sur le marché du travail belge**, y compris au sein d'organismes publics comme l'illustre des exemples concrets⁵¹². **Le Comité estime également que les mécanismes de plainte et de contrôle de l'inspection sont inadaptés à la situation défavorable des stagiaires désavantagés, et plus généralement celle des personnes vulnérables** : « *Le Comité est d'avis que le système d'inspection devrait être adapté aux caractéristiques de la population ciblée* »⁵¹³. L'inspection doit prendre des mesures concrètes pour maintenir l'efficacité des contrôles, c'est-à-dire ne pas se reposer uniquement sur des plaintes mais également, dans de telles circonstances, adopter une attitude proactive en matière de poursuites des infractions, en tenant compte de la vulnérabilité du groupe ciblé (stages non rémunérés, travailleurs domestiques, saisonniers agricoles, etc.)⁵¹⁴.

Cette décision marque une **critique importante** – et inhabituelle – **de la méthode de travail de l'inspection du contrôle des lois sociales**. Une attention particulière devrait être accordée au suivi de l'exécution de cette décision, entre autres, en réformant les méthodes de travail de l'inspection du contrôle des lois sociales et de l'auditorat, y compris pour prévoir plus de proactivité dans des secteurs comptant de nombreux travailleurs vulnérables.

Recommandation

Modifier les méthodes de travail de l'inspection du contrôle des lois sociales et de l'auditorat, en vue de prévoir des modes spécifiques de fonctionnement, y compris plus de proactivité dans des secteurs comptant de nombreux travailleurs vulnérables.

7.5. Contrôle des normes applicables au personnel domestique

La **ratification de la Convention n°189 de l'OIT sur les travailleuses et les travailleurs domestiques** par la Belgique a conduit le gouvernement à introduire certaines modifications législatives destinées à mieux protéger travailleurs et travailleuses domestiques (voir *supra*, section 6 sur la protection contre le harcèlement). La Convention prévoit l'adoption de mesures spécifiques en matière d'inspection du travail domestique, tenant compte des caractéristiques de celui-ci⁵¹⁵. Complémentairement à la Convention, la recommandation n°201 de l'OIT préconise d'établir un système d'inspection « *suffisant et approprié* » pour les travailleurs domestiques⁵¹⁶.

Les travailleurs domestiques sont en effet une catégorie particulière en matière de contrôle : **puisque leur lieu de travail est souvent le domicile de l'employeur, le contrôle de celui-ci se heurte à d'importantes considérations en matière de protection de la vie privée**. Ainsi, le code pénal social dispose que les inspecteurs sociaux ne peuvent avoir accès à un espace habité qu'en cas de flagrant délit, à la demande de la personne qui a la jouissance réelle de l'espace, ou encore avec une

⁵¹² CEDS, *Forum européen de la jeunesse c. Belgique*, op.cit., § 147.

⁵¹³ CEDS, *Forum européen de la jeunesse c. Belgique*, op.cit., § 145.

⁵¹⁴ CEDS, *Forum européen de la jeunesse c. Belgique*, op.cit., § 150.

⁵¹⁵ Art. 17 § 2, Convention n° 189 de l'Organisation internationale du Travail : « *tout membre doit établir et mettre en œuvre des mesures en matière d'inspection du travail, de mise en application et de sanctions, en tenant dûment compte des caractéristiques particulières du travail domestique* ».

⁵¹⁶ Organisation internationale du Travail, Recommandation n°201 sur les travailleuses et les travailleurs domestiques, 2011, disponible sur https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R201.

autorisation de visite domiciliaire du juge d'instruction⁵¹⁷. Cette visite n'est pas assimilable à une perquisition, les inspecteurs sociaux disposant de pouvoirs nettement moins étendus que les officiers de police judiciaire. Ils ne peuvent, par exemple, pas recourir à la contrainte si l'accès au lieu habité leur est refusé, ou en cas d'absence de l'occupant⁵¹⁸.

Autre difficulté, **certains travailleurs domestiques travaillent en Belgique sans titre de séjour ou permis de travail**, engendrant une difficulté supplémentaire pour l'accès des travailleurs domestiques à l'inspection⁵¹⁹, compte tenu de l'article 81 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers (voir point 1.3.2 ci-dessus).

Myria, le Centre fédéral migration, en conclut à juste titre que le travail domestique « *échappe aux contrôles d'initiative des services d'inspection du travail* »⁵²⁰. Certaines études mettent en évidence la peur que provoquent chez les travailleurs irréguliers – y compris domestiques – le contrôle de l'inspection, et la relative impunité que cela confère à l'employeur⁵²¹. Enfin, le contrôle est également rendu plus difficile par **l'absence d'obligation de déclaration à l'Office national de la sécurité sociale (ONSS) de tout le personnel de maison**. Les personnes fournissant des services de nature intellectuelle à la maison (gouvernant de maison ou d'hôtel, précepteur, etc.) jusqu'à huit heures hebdomadaires ne doivent pas être déclarées⁵²² : l'Inspection ignore donc en général que ces personnes sont affectées au personnel domestique.

Des solutions sont mises en place pour restaurer l'accès des travailleurs domestiques à l'inspection du travail. Le projet *Fairwork for domestic workers*, élaboré par l'ASBL FAIRWORK Belgium, donne accès à un guichet sécurisé pour les travailleurs domestiques, qui leur permet de demander de l'aide et de déposer plainte auprès de l'inspection du travail⁵²³.

Conformément à la Convention 189 de l'OIT, des mesures spécifiques doivent être prises pour assurer un contrôle réel des droits des travailleurs domestiques qui ne soit pas défavorable à leur séjour en Belgique. Plusieurs solutions ont été suggérées pour y répondre :

- la possibilité **d'exercer un contrôle préalable de l'espace habité** avant l'entrée en fonction du travail domestique⁵²⁴ ;

⁵¹⁷ Art. 24, Code pénal social.

⁵¹⁸ Cour constitutionnelle, arrêt n° 102/2019 du 27 juin 2019, B.7.1, disponible sur <https://www.const-court.be/fr/judgments?year=2019>. Cet arrêt constate qu'il n'y a pas de discrimination ni de violation du droit au domicile dans la différence entre les conditions de la perquisition et de la visite d'un espace habité par un inspecteur social.

⁵¹⁹ Myria, rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2020 : « Derrière des portes closes », 15 décembre 2020, p. 19, disponible sur <https://www.myria.be/fr/publications/rapport-annuel-traite-et-traffic-des-etres-humains-2020-derriere-des-portes-closes>.

⁵²⁰ Myria, rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2020 : « Derrière des portes closes », *op. cit.*, p. 8.

⁵²¹ H. Vandermeersch, L. Vanduynslager, J. Van Caeneghem, N. Meurens, "Protecting migrant workers from exploitation in the EU : workers' perspectives », *Country report Belgium*, Fundamental Rights Agency, September 2017, p. 43, disponible sur https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/belgium-selex-ii-report_en.pdf.

⁵²² Arrêté royal du 13 juillet 2014 abrogeant les articles 5 et 18 et modifiant l'article 16 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *Moniteur belge*, 28 juillet 2014.

⁵²³ Myria, rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2020 : « Derrière des portes closes », *op. cit.*, p. 22.

⁵²⁴ Bureau international du travail, *Rapport IV (1) – Travail décent pour les travailleurs domestiques*, Conférence internationale du Travail, 99^{ème} session, 2010, § 252, disponible sur https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/99thSession/reports/WCMS_104701/lang--fr/index.htm.

- **renforcer l'accès des inspecteurs sociaux à l'espace habité.** Par exemple, des clauses standards autorisant l'inspection à visiter le lieu de travail pourraient être incluses dans les contrats de travailleurs domestiques, à l'instar de ce qui existe déjà en matière de travail au pair⁵²⁵ ;
- **la création d'une section spécialisée au sein de l'inspection du contrôle des lois sociales,** sur le modèle d'autres États tels que l'Uruguay, cité en exemple par l'OIT⁵²⁶ ;
- **l'introduction d'un système de tierce-partie,** en vertu duquel le travailleur domestique travaille pour une organisation et est affecté à l'espace habité d'un client de l'organisation (sur le modèle des titres-services)⁵²⁷ ;

Ces recommandations, si implémentées, pourraient améliorer significativement le contrôle et le respect des droits liés au travail des travailleurs domestiques.

Recommandation

Établir un ensemble de mesures visant à assurer le contrôle effectif des droits des travailleurs domestiques, y compris l'inspection systématique du lieu de travail des travailleurs domestiques préalablement à leur entrée en fonction, le renforcement de l'accès des inspecteurs sociaux aux espaces habités, à la constitution d'une cellule spécialisée au sein de l'inspection du contrôle des lois sociales.

Conclusion générale

Le cadre juridique qui protège les droits liés au travail en Belgique est traditionnellement fort, tant en matière de droits individuels du travail (rémunération, durée raisonnable du travail, protection contre le harcèlement, ...) qu'en ce qui concerne les droits des syndicats et des représentants des travailleurs (négociation collective, droits d'information et de consultation, droit de grève, ...). Cette protection est particulièrement solide pour l'idéal-type du travailleur – c'est-à-dire celui qui travaille à plein temps sur la base d'un contrat de travail à durée indéterminée) – dans la mesure où les normes de protection du droit du travail ont été conçues avec cette catégorie de travailleurs à l'esprit.

Au cours de la période de rapportage, aucune baisse significative de la protection générale des droits liés au travail n'a été constatée. Le dispositif ordinaire du droit du travail demeure protecteur, même si ces droits ne sont pas toujours respectés en pratique, ce qui renforce la nécessité d'une mise en œuvre adéquate de ceux-ci. Ce rapport identifie de nombreux domaines spécifiques susceptibles d'être améliorés. Et, pour conclure, l'IFDH et les institutions cosignataires souhaitent attirer l'attention des membres du Comité sur un certain nombre d'évolutions générales préoccupantes, qui se sont produites depuis le dernier cycle de rapportage (2014) :

- 1) De nouvelles formes d'emploi, qui s'écartent du droit du travail ordinaire, ont été adoptées. Ces nouveaux statuts institutionnalisent le travail atypique et remplacent occasionnellement

⁵²⁵ Art. 26, 9°, arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers, *Moniteur belge*, 26 juin 1999. Voir également le rapport de Fairwork Belgium, "Davantage de FAIRWORK en Belgique", *op. cit.*

⁵²⁶ Bureau international du travail, *Rapport IV (1) – Travail décent pour les travailleurs domestiques*, *op. cit.*, § 251.

⁵²⁷ Myria, rapport annuel traite et trafic des êtres humains 2020 : « Derrière des portes closes », *op. cit.*, p. 23. Cette proposition est notamment soutenue par l'Organisation internationale du Travail et Fairwork Belgium.

le travail ordinaire. Le régime de l'économie collaborative, fréquemment utilisé pour le travail sur plateforme, ne relève pas du droit du travail et ne permet pas de constituer de droits à la sécurité sociale. Le régime du flexi-job, autre exemple, est comparable aux contrats zéro heure : il n'offre aucune garantie quant au nombre d'heures prestées et aux revenus attendus. Bien que ces faiblesses des flexi-jobs soient partiellement compensées par la restrictions d'accès à ce régime aux seuls travailleurs censés jouir d'une sécurité financière issue d'une autre activité principale, cette condition ne se vérifie pas toujours en pratique. Les autres emplois (travailleurs domestiques, extras, stagiaires non rémunérés, travail associatif, etc.) affichent également de nombreuses faiblesses pour leur jouissance des droits liés au travail. La multiplication de ces formes d'emploi atypique pose des problèmes en termes de précarisation des conditions de travail des individus concernés (les travailleurs pauvres) et d'intelligibilité du droit du travail, ce qui nuit en outre aux possibilités de contrôle et d'application du droit.

- 2) La pandémie a clairement mise en évidence la précarité préexistante de certaines formes de travail. La grande majorité de la population active était bien protégée contre une perte de revenu par l'élargissement du régime de chômage temporaire, même si une petite baisse de revenu peut déjà se révéler très problématique pour les familles à faibles moyens. Les travailleurs précaires n'ont cependant pas tous pu accéder au filet de la sécurité sociale. Par exemple, certains intérimaires n'avaient pas constitué suffisamment de droits pour bénéficier de certains régimes de sécurité sociale, et leurs contrats n'ont régulièrement pas été prolongés, entravant leur accès au chômage temporaire. Les travailleurs bénéficiant d'un flexi-job n'ont reçu aucune compensation pour la perte de revenu engendrée, alors que bon nombre d'entre eux dépendent de ces emplois pour joindre les deux bouts. Les travailleurs sans-papiers ont été complètement exclus des mesures de sécurité sociale et sont ainsi devenus encore plus dépendants de leur employeur, renforçant le risque d'exploitation.
- 3) La législation du travail s'est fortement complexifiée, en particulier dans le domaine de la réglementation du temps de travail. L'inspection du travail a de plus en plus de difficultés à contrôler la conformité de ces dispositions. Une des raisons tient aussi au sous-effectif de l'inspection par rapport aux normes de l'OIT, qui l'empêche d'être suffisamment proactive pour contrôler le respect des droits liés au travail. Cette situation est particulièrement problématique s'agissant des travailleurs en situation vulnérable, qui redoutent souvent de faire valoir leurs droits de crainte de perdre leur emploi précaire (par exemple, les travailleurs intérimaires, les travailleurs migrants à permis unique, les travailleurs sans-papiers) ou par crainte des conséquences sur leur séjour en Belgique (aussi bien pour les migrants à permis unique que pour les sans-papiers).
- 4) Le dialogue social en Belgique est marqué par sa robustesse mais aussi par un manque de confiance entre employeurs et représentants des travailleurs. Il s'est étonnamment bien adapté à la pandémie et a connu relativement peu de changements depuis 2014. Un certain nombre de problèmes structurels subsistent toutefois, tels que l'absence de possibilité de consultation sociale et de négociation collective pour certaines catégories de travailleurs (travailleurs de plateforme, travail pénitentiaire, etc.) ou la protection des représentants syndicaux contractuels dans le secteur public.

Ces préoccupations générales, ainsi que des questions plus spécifiques ont été examinées dans les différents chapitres ci-dessus. Elles ont conduit à la formulation de plusieurs recommandations au long du rapport, qui sont reprises ci-dessous :

Sur le travail précaire :

a. Travailleurs intérimaires

1. Évaluer les critères selon lesquels le travail intérimaire est autorisé en vue d'éviter que les travailleurs intérimaires dépendent pour une longue période de contrats successifs avec le même utilisateur
2. Renforcer la lutte contre les abus, notamment s'agissant du recours successif aux contrats journaliers.

b. Travail sur plateforme

3. Évaluer l'impact du "*Deal pour l'emploi*" sur la requalification des travailleurs de plateformes d'indépendants en salariés, afin de s'assurer que la réalité de la subordination économique prévale sur la fiction juridique et formelle du travail indépendant.
4. Veiller à ce que le travail sur plateforme, y compris lorsqu'il est effectué dans le cadre du régime de l'économie collaborative, soit pris en compte pour l'acquisition de droits de sécurité sociale.

c. Flexi-job

5. Prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le travail régulier ne soit pas remplacé par des flexi-jobs dans les secteurs qui utilisent ce régime, par exemple en renforçant l'attractivité du travail régulier pour les employeurs par rapport aux flexi-jobs.

d. Travailleurs migrants

6. Examiner comment réduire la dépendance des travailleurs à permis unique vis-à-vis de leur employeur, en créant, par exemple, un permis de travail et de séjour temporaire qui faciliterait le changement d'employeur
7. S'assurer que les travailleurs sans-papiers soient traités en priorité comme des victimes potentielles plutôt que comme des contrevenants au droit des étrangers.
8. Supprimer la criminalisation des travailleurs qui effectuent un travail non déclaré.
9. Supprimer la référence à l'inspection du travail de l'article 81 de la loi du 15 décembre 1980, qui énumère les autorités compétentes pour contrôler et constater les violations de cette loi.
10. Prendre les mesures nécessaires pour que les travailleurs sans-papiers puissent percevoir réellement les indemnités qui leur sont dues pour les salaires impayés (par exemple, en leur donnant accès à un compte bancaire).
11. Accorder une priorité adéquate aux enquêtes et aux poursuites relatives aux violations des droits du travail, y compris le non-paiement des salaires, des travailleurs sans-papiers.
12. Adopter un arrêté royal désignant les organisations compétentes pour agir au nom des travailleurs sans-papiers pour réclamer les salaires impayés.
13. Envisager la création d'un titre de séjour temporaire spécifique pour les travailleurs sans-papiers victimes d'exploitation du travail.

Sur les conditions de travail équitables (article 2)

a. Durée raisonnable du travail

14. Améliorer la lisibilité et simplifier la législation en matière de temps de travail. En outre, le gouvernement et les partenaires sociaux devraient encourager l'enregistrement du temps de travail afin de faciliter le contrôle de celui-ci par les services d'inspection compétents.
15. Abroger le régime de travail exceptionnel pour les médecins, dentistes, vétérinaires, des candidats-médecins et -dentistes en formation, ainsi que des étudiants stagiaires se préparant à ces professions et de fixer un régime de temps de travail maximal conformes à la loi sur le travail – soit un maximum de 11 heures par jour et 50 heures par semaine, sauf cas de force majeure ;
À titre subsidiaire, abroger l'exception à la loi du 12 décembre 2010 qui permet de prester au-delà de soixante heures par semaine ;
16. Actualiser et restreindre la liste du personnel de confiance contenue à l'arrêté royal du 10 février 1965 ;
17. Baser la définition du personnel de direction sur la base d'une procédure contradictoire inspirée de celle utilisée pour définir le personnel de direction dans le cadre des élections sociales ;
18. Abroger l'exclusion le personnel de direction et de confiance des règles relatives au temps de travail et au travail de nuit mais permettre leur application sur une période plus longue, par exemple un trimestre.
19. Renforcer les contrôles des services d'inspection du travail sur les classifications abusives du personnel de direction ou de confiance.
20. Adopter un cadre légal spécifique au temps de travail carcéral, qui détermine dans une loi les durées maximales par type de travail effectué (travail domestique, en atelier effectué pour le compte de la régie ou de clients externes), un mécanisme de jours de congés, et des mesures de contrôle, et une indemnisation ou une compensation raisonnable pour les périodes de privation de travail indépendamment de la volonté du travailleur détenu.

b. Temps de garde et de veille

21. Modifier les législations contraires à l'arrêt *D.J. c. Radiotelevizija Slovenija* de la Cour de Justice relative au temps de garde, tel l'arrêté royal du 6 mai 1971.
22. Clarifier la rémunération due pour les périodes nouvellement considérées comme du temps de travail, là où les normes collectives de travail sont encore muettes sur cette question.
23. Abroger l'exception prévue par l'arrêté royal du 14 juillet 1971 relatif à la durée de travail du personnel roulant occupé dans les entreprises de taxis et de taxi-camionnettes qui soustrait 24% du temps de travail presté.

c. Droit à un congé annuel payé

24. Consacrer le droit de conserver et de reporter les jours de congé en cas d'interruption de travail pour maladie ou accident pendant une période de vacances ;
25. Autoriser les travailleurs qui relèvent du régime de l'article 17 de l'arrêté royal ONSS à bénéficier du droit à un congé annuel payé pour les heures prestées sous ce régime ;
26. Reconnaître des droits sociaux aux travailleurs de plateforme : le travail doit en principe permettre de constituer des droits de sécurité sociale, y compris le droit à des congés annuels payés ;

d. Repos hebdomadaire

27. Amender la législation de façon à interdire explicitement le report du jour de repos compensatoire au-delà de douze jours de travail consécutifs ;
28. Le Comité devrait se prononcer sur la compatibilité des heures supplémentaires volontaires non récupérables avec l'article 2 § 5 de la Charte ;

e. Information sur le contrat de travail

29. Rendre obligatoire la transmission par écrit de l'ensemble des informations prescrites par la Charte, dans tous les contrats de travail prestés en Belgique ;

f. Travail de nuit

30. Prévoir systématiquement la consultation des membres de la délégation syndicale au niveau de l'entreprise ou du secteur, en cas d'introduction ou de renforcement du travail de nuit ;

Sur la rémunération équitable (article 4)

a. Salaire minimum

31. Veiller à ce que le salaire minimum, combiné à des mesures d'aide sociale, soit suffisant pour que les familles puissent jouir d'un niveau de vie décent ;

b. Travail pénitentiaire

32. Veiller à ce que le travail pénitentiaire soit effectué sur la base d'un contrat de travail et respecte le salaire minimum ainsi que les règles de sécurité sociale ;

c. Pauvreté au travail

33. Poursuivre la lutte contre le "travail indépendant économiquement dépendant" ;
34. Faciliter la création d'emplois durables et de qualité pour les personnes confrontées à la pauvreté et qui éprouvent des difficultés à accéder au marché du travail ;
35. Faciliter la création d'emplois de qualité et durables pour les personnes en situation de handicap, notamment en prévoyant des aménagements raisonnables ;

d. Impact de la pandémie

36. Tirer toutes les leçons nécessaires de la pandémie afin d'améliorer la protection sociale des personnes extérieures au système de sécurité sociale ;

Sur la liberté syndicale et la protection des représentants syndicaux (articles 5 et 28)

a. Droit des organisations

37. Permettre aux syndicats d'accéder au lieu de travail pour y effectuer des démarches de recrutement ;

b. Protection des représentants syndicaux

38. Protéger les représentants syndicaux du secteur public contre le licenciement, en adoptant une disposition dans l'arrêté royal du 28 septembre 1984, leur accordant une protection à celle dont jouissent les représentants syndicaux dans le secteur privé ;

Sur la négociation collective, l'action collective et les droits à l'information et à la consultation (articles 5, 6 et 22)

a. Négociation collective

39. Respecter que la responsabilité première de la régulation des matières sociales incombe aux partenaires sociaux, par la négociation collective ;

b. Droit de grève

40. Récolter des données concernant les recours unilatéraux à l'encontre de piquets de grève, afin de confirmer la stabilité de la jurisprudence. Ce processus devrait veiller à impliquer les partenaires sociaux, et à transmettre les données récoltées au Conseil national du travail. Ces données peuvent par exemple être récoltées via l'attribution d'un code pour les cours et tribunaux qui permettrait de déterminer, à partir d'une certaine date, le nombre de décisions rendues sur cette matière et leur résultat ;

41. Mettre en œuvre des solutions durables à la surpopulation carcérale et éviter les sous-effectifs structurels du personnel carcéral. Il importe également de restaurer une relation de confiance entre partenaires sociaux au sein du personnel carcéral ;

42. Réaliser une évaluation parlementaire de l'impact des mesures sanitaires sur les droits humains, notamment concernant les droits liés au travail ;

c. Droit à l'information et à la consultation

43. Modifier la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie de façon à donner une base légale à la transmission de certaines données personnelles – notamment les coordonnées professionnelles – des membres du personnel aux syndicats de l'entreprise, en vue de faciliter le respect du droit à l'information et à la consultation. Une telle modification devra toutefois se faire en concertation avec les partenaires sociaux et nécessitera un avis de l'Autorité de protection des données ;

d. Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail

44. Le gouvernement devrait renforcer ses efforts d'information du Comité européen des droits sociaux en matière de respect de l'article 22 de la Charte ;

45. Demander au Service public fédéral Emploi, travail et concertation sociale, de contrôler systématiquement l'existence de telles clauses dans les conventions qu'il reçoit et de faire respecter l'interdiction de l'exclusion des cadres de la délégation syndicale ;

46. Renforcer l'organe de concertation pénitencier en lui confiant certaines missions confiées au Comité pour la protection et la prévention au travail dans le secteur professionnel ordinaire, telles que la possibilité de remettre un avis sur tout projet, mesure ou moyen concernant le bien-être des travailleurs, l'aménagement des lieux de travail, l'élaboration des mesures concernant l'accueil des travailleurs, leur information et leur formation à la sécurité au travail, ou encore le contrôle du plan global de prévention et de ses plans annuels d'action ;

47. Renforcer la légitimité des représentants des détenus qui siègent au sein de l'organe de concertation, et leur offrir une formation suffisante ;

48. Étudier une modification du Code du bien-être au travail en vue de mieux intégrer le droit commun de la prévention et de la protection au travail et les mesures exceptionnelles qui ont été prises dans le cadre d'une situation d'urgence épidémique ;

49. Diffuser et consacrer les bonnes pratiques de consultation et de concertation sociale qui ont été développées au niveau sectoriel et intersectoriel ;

Sur la protection contre le harcèlement (article 26)

- 50. Adopter l'arrêté royal requis pour l'entrée en vigueur des dispositions qui étendent le champ d'application de la loi sur le bien-être aux travailleurs domestiques ;
- 51. Assurer une protection contre le harcèlement (sexuel) pour les travailleurs en situation de handicap, y compris pour les travailleurs opérant dans des entreprises de travail adapté ;
- 52. Mieux former les inspecteurs du travail, les médecins du travail et les conseillers en prévention à la spécificité des violences sexuelles commises à l'encontre des femmes handicapées ainsi qu'aux aménagements raisonnables ;
- 53. Adopter les mesures nécessaires pour ratifier la convention n°190 de l'OIT dans les meilleurs délais ;

Sur le rôle de l'inspection du travail

- 54. Renforcer l'inspection du contrôle des lois sociales, afin d'atteindre la norme d'un inspecteur par 10.000 travailleurs fixée par l'Organisation internationale du travail ;
- 55. Amender la circulaire 12/2012 de façon à faire apparaître la poursuite des discriminations et la protection des personnes ayant un statut précaire dans la catégorie la plus prioritaire ;
- 56. Modifier les méthodes de travail de l'inspection du contrôle des lois sociales et de l'auditorat, en vue de prévoir des modes spécifiques de fonctionnement, y compris plus de proactivité dans des secteurs comptant de nombreux travailleurs vulnérables ;
- 57. Établir un ensemble de mesures visant à assurer le contrôle effectif des droits des travailleurs domestiques, y compris l'inspection systématique du lieu de travail des travailleurs domestiques préalablement à leur entrée en fonction, le renforcement de l'accès des inspecteurs sociaux aux espaces habités, à la constitution d'une cellule spécialisée au sein de l'inspection du contrôle des lois sociales.