



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.255/VR

du 10 mai 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
‘portant assentiment au Protocole n° 29 de 2014 de
l’Organisation internationale du travail à la Convention sur le
travail forcé, 1930, fait à Genève le 11 juin 2014’

Le 12 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Ministre-Présidente, Ministre de la Culture, de l'Emploi et du Tourisme de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant assentiment au Protocole n° 29 de 2014 de l'Organisation internationale du travail à la Convention sur le travail forcé, 1930, fait à Genève le 11 juin 2014'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 10 mai 2016. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Christian BEHRENDT, assesseurs, Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mai 2016.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'avant-projet de décret de la Communauté germanophone soumis pour avis à la section de législation a pour objet de donner assentiment au Protocole 'relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930, adopté par la Conférence internationale du Travail à sa cent troisième session, Genève, 11 juin 2014' (ci-après « le Protocole »).

2. La période transitoire assortissant la Convention sur le travail forcé ou obligatoire ¹, en application de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, ayant expiré et ses articles 3 à 24 n'étant plus applicables ², le Protocole se donne pour objet d'imposer des mesures additionnelles au dispositif de cette Convention qui garde sa pertinence ³ et à la Convention 'concernant l'abolition du travail forcé (Convention n° 105) adoptée à Genève, le 25 juin 1957 par la Conférence internationale du Travail au cours de sa quarantième session' ⁴⁻⁵ pour aboutir à une élimination du « travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes et manifestations » ⁶.

EXAMEN DU TRAITÉ

COMPÉTENCE

3. Le groupe de travail Traités mixtes mis en place par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' a, lors de sa réunion du 23 septembre 2014, décidé ce qui suit :

« Madame Even (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale) signale que le Protocole ne modernise pas seulement la Convention 29 de 1930 mais introduit aussi

¹ *Moniteur belge* du 31 juillet 1943.

² Ces dispositions de la Convention énoncent le principe de l'interdiction du travail forcé ou obligatoire (articles 3 à 7) assorti d'un tempérament conditionné (articles 8 à 24).

³ En l'occurrence, son article 2 qui définit la notion de « travail forcé ou obligatoire ».

⁴ *Moniteur belge* du 10 février 1961.

⁵ Les articles 1^{er} et 2 de cette Convention (n° 105) prévoient que les États membres qui en sont signataires s'engagent à supprimer le travail forcé ou obligatoire et à n'y recourir sous aucune des formes (par ailleurs énoncées à l'article 1^{er} de cette Convention).

⁶ Alinéa 6 du préambule du Protocole.

de nouvelles obligations. Elle est d'avis que le Protocole a un caractère mixte (État fédéral/Communautés/Régions) e.a. vu les dispositions relatives à l'éducation, aux agences d'interim et des centres d'accueil (articles 2 et 3).

Vu ce qui précède le président propose la décision suivante :

– le caractère mixte (État fédéral/Communautés/Régions) du Protocol to the Forced Labour Convention 1930 (Protocol to Convention 29) est arrêté.

Cette proposition de décision est approuvée ».

La section de législation partage cette conclusion.

3.1. Le Protocole comporte diverses dispositions ayant une portée assez large en sorte qu'il n'est pas d'emblée évident de déterminer à qui, de l'autorité fédérale ou des entités fédérées compétentes, il appartient de veiller à leur mise en œuvre. Il s'agit des articles ou parties d'articles suivants :

– l'article 1^{er}, paragraphes 1^{er} et 2, du Protocole qui précise :

« 1. En s'acquittant de ses obligations en vertu de la convention de supprimer le travail forcé ou obligatoire, tout Membre doit prendre des mesures efficaces pour en prévenir et éliminer l'utilisation, assurer aux victimes une protection et un accès à des mécanismes de recours et de réparation appropriés et efficaces, tels que l'indemnisation, et réprimer les auteurs de travail forcé ou obligatoire.

2. Tout Membre doit élaborer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, une politique nationale et un plan d'action national visant la suppression effective et durable du travail forcé ou obligatoire, qui prévoient une action systématique de la part des autorités compétentes, lorsqu'il y a lieu en coordination avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi qu'avec d'autres groupes intéressés ».

– l'article 2, f), du Protocole qui énonce :

« Les mesures qui doivent être prises pour prévenir le travail forcé ou obligatoire doivent comprendre : [...]

f) une action contre les causes profondes et les facteurs qui accroissent le risque de travail forcé ou obligatoire ».

3.2. En tout état de cause, le Protocole concerne assez substantiellement le droit du travail qui ressortit à la compétence de l'Autorité fédérale⁷. Il en va de même des implications qu'il pourra avoir, par exemple, en matière de droit de la sécurité sociale, de droit au séjour des travailleurs migrants ou de réglementations visant à lutter contre le travail clandestin.

4.1. Toutefois, certaines des dispositions du Protocole peuvent concerner des compétences relevant des Communautés.

⁷ Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après « LSRI »).

Il en va ainsi de l'article 2 du Protocole aux termes duquel les mesures qui doivent être prises par les parties contractantes comprennent « a) l'éducation et l'information des personnes, notamment celles considérées comme particulièrement vulnérables, afin d'éviter qu'elles ne deviennent victimes de travail forcé ou obligatoire ». Même si cette disposition n'implique pas que ce soit par le biais de l'enseignement⁸ qu'un tel dispositif soit prévu, il n'apparaît pas exclu que ce puisse être le cas, fut-ce partiellement. Par ailleurs, la disposition lue en combinaison avec l'alinéa 10 du préambule du Protocole qui pose le constat selon lequel « un nombre accru de travailleurs sont astreints au travail forcé ou obligatoire dans l'économie privée, [...] certains secteurs sont particulièrement vulnérables et [...] certains groupes de travailleurs sont davantage exposés au risque de devenir victimes de travail forcé ou obligatoire, en particulier les migrants »⁹, implique que les mesures à prendre doivent aussi s'inscrire dans la compétence des Communautés en matière « d'accueil et d'intégration des immigrants »¹⁰.

L'article 2, b) du Protocole énonce également parmi les mesures à prendre par les parties contractantes « l'éducation et l'information des employeurs, afin d'éviter qu'ils ne se trouvent impliqués dans des pratiques de travail forcé ou obligatoire », qui suppose qu'il soit recouru à cette fin à la formation professionnelle également de la compétence des Communautés¹¹.

L'article 3 du Protocole précise que « [t]out Membre doit prendre des mesures efficaces pour identifier, libérer et protéger toutes les victimes de travail forcé ou obligatoire et pour permettre leur rétablissement et leur réadaptation, ainsi que pour leur prêter assistance et soutien sous d'autres formes ». Cette obligation imposée aux parties contractantes pourrait être mise en relation avec les matières personnalisables¹², parmi lesquelles, par exemple, la politique de dispensation des soins de santé mentale dans les institutions de soins autres que les hôpitaux, la politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants, la politique d'aide sociale, etc.

4.2. Par ailleurs, le Protocole vise également des matières qui relèvent de la compétence des Régions et partant, de la Communauté germanophone qui, sur son territoire, exerce certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi¹³.

⁸ Tel que visé à l'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution et, en ce qui concerne la Communauté germanophone, l'article 130, § 1^{er}, 3^o, de la Constitution.

⁹ Voir également l'article 2, d), du Protocole qui vise « en particulier [l]es travailleurs migrants ».

¹⁰ Article 5, § 1^{er}, II, 3^o, LSRI applicable à la Communauté germanophone sur la base de l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

¹¹ Article 4, 16^o, LSRI applicable à la Communauté germanophone sur la base de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

¹² Article 5, § 1^{er}, LSRI applicable à la Communauté germanophone sur la base de l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

¹³ En exécution de l'article 139 de la Constitution, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles' tel que modifié par le décret du 17 décembre 2015, ainsi que l'article 1^{er},

Il en va ainsi de l'article 2, c), ii) du Protocole qui prévoit que figurent, parmi les mesures à prendre par les parties contractantes « des efforts pour garantir que [...] les services de l'inspection du travail et autres services chargés de faire appliquer cette législation sont renforcés ». Or les Régions sont, sur la base de l'article 6, § 1^{er}, IX, 3° (et 4°) LSRI, compétentes pour le contrôle (et les services d'inspection) en matière d'emploi de certaines catégories de travailleurs étrangers ¹⁴.

L'article 2, d), du Protocole concerne « la protection des personnes, en particulier des travailleurs migrants, contre d'éventuelles pratiques abusives ou frauduleuses au cours du processus de recrutement et de placement » qui suppose la mise en œuvre par les Régions de la compétence en matière de placement ¹⁵.

5. Il résulte du caractère mixte du Protocole qu'il y a lieu de prévoir également la signature de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française ¹⁶.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

1. L'exposé des motifs n'offre aucune précision quant aux dispositifs décrets et réglementaires qui, en Communauté germanophone, assurent déjà le respect des obligations de droit international qui lui incombent, aux termes du Protocole, en sa qualité de partie contractante ¹⁷. L'exposé des motifs sera complété sur ce point.

Si au regard des mesures à prendre, certaines doivent encore l'être, il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'en préciser, également dans l'exposé des motifs, la teneur et éventuellement le délai d'adoption.

2. L'intitulé et l'article unique de l'avant-projet mentionnent par erreur un Protocole « n° 29 ». Il y a lieu d'écrire « le Protocole relatif à la Convention sur le travail

alinéa 1^{er}, du décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles' tel que modifié par le décret du 15 décembre 2015, qui prévoient qu'à dater du 1^{er} janvier 2016, la Communauté germanophone, sur le territoire de la région de langue allemande, exerce les compétences de la Région wallonne dans la matière de l'emploi, visées à l'article 6, § 1^{er}, IX, 1° à 7° et 9° à 13°, LSRI.

¹⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 109.

¹⁵ Article 6, § 1^{er}, IX, 1°, LSRI.

¹⁶ Voir l'avis 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007' (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 568/1, pp. 334-371).

¹⁷ Compte tenu des engagements pris par la Belgique en ratifiant la Convention (n° 105).

forcé, adopté par la Conférence internationale du Travail à sa cent troisième session, Genève, le 11 juin 2014 »¹⁸.

3. Le dossier transmis à la section de législation ne contient ni un des textes authentiques du Protocole¹⁹, ni une version en langue allemande précédée de la mention « traduction »²⁰.

L'auteur de l'avant-projet veillera à déposer sur le bureau du Parlement, outre la traduction en langue allemande, une version authentique du traité²¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Marnix VAN DAMME

¹⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 73.1. Voir dans le même sens l'avis 58.995/4 donné le 14 mars 2016 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et Bioversity International, fait à Bruxelles le 3 décembre 2012, modifiant l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'International Plant Genetic Resources Institute, signé à Bruxelles le 15 octobre 2003'.

¹⁹ En vertu de son article 12, « les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi ».

²⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209. La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 59.254/4 donné le 2 mai 2016 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention n° 187 de l'Organisation internationale du travail concernant la cadre promotionnel pour la sécurité et la santé du travail, adoptée à Genève le 15 juin 2006', l'avis 58.995/4 donné le 14 mars 2016 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et Bioversity International, fait à Bruxelles le 3 décembre 2012, modifiant l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'International Plant Genetic Resources Institute, signé à Bruxelles le 15 octobre 2003'. Voir dans le même sens l'avis 57.289/4 donné le 14 avril 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 30 août 2015 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, conclu à Tours le 6 juillet 2005' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1145/1, pp. 11-12); l'avis 43.849/4 donné le 17 décembre 2007 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 septembre 2008 'portant assentiment à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, adoptée le 2 novembre 2001 et faite à Paris le 6 novembre 2001' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2007-2008, n° A-460/1, pp. 6-7) et l'avis 38.355/4 donné le 25 mai 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 30 septembre 2005 'portant assentiment au Deuxième Protocole relatif à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, fait à la Haye le 26 mars 1999' (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 1225/1, p. 42).

²¹ *Ibid.*, recommandation n° 209, A. La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 59.254/4 précité, l'avis 58.995/4 précité, l'avis 58.868/4 donné le 29 février 2016 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de Médecine militaire, signé à Bruxelles le 2 juin 2008' et l'avis 58.872/4 donné le 29 février 2016 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Centre international pour le développement des politiques migratoires, fait à Bruxelles le 21 mai 2008'.