

A V I S N° 1.428

-----

Séance du mardi 3 décembre 2002

-----

La maison de la concertation sociale

X X X

1.992-1.

## **A V I S N° 1.428**

---

**Objet** : La maison de la concertation sociale

Au cours du mois de novembre 2002, le Conseil national du Travail a décidé d'émettre d'initiative un avis sur une note de la ministre de l'Emploi intitulée "La maison de la concertation sociale".

Cette note vise à mettre à exécution les demandes des partenaires sociaux relatives au renforcement de l'infrastructure et des moyens pour assurer l'exercice de la concertation sociale, telles que formulées dans le "Gentlemen's agreement" de mars 2002.

Le Conseil a confié l'examen de cette question à un groupe de travail ad hoc, qui a été constitué à cet effet par le Bureau.

Dans le cadre de ses travaux, ce groupe de travail a pu bénéficier de la collaboration précieuse de l'Administration des relations collectives de travail.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil national du Travail a émis, le 3 décembre 2002, l'avis suivant.

x

x

x

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

---

### I. INTRODUCTION

#### A. Rétroactes

Le Conseil national du Travail rappelle que les partenaires sociaux se sont engagés dans ledit Gentlemen's agreement de mars 2002 à rechercher en toutes circonstances des solutions au sein de l'entreprise par voie de consensus, et, à défaut, au sein des organes de concertation sectoriels, des commissions paritaires ou des bureaux de conciliation.

En vue de l'exécution de cet engagement, les partenaires sociaux ont insisté dans cet accord pour "que le département des relations collectives du Ministère de l'Emploi et du Travail prenne les dispositions nécessaires pour renforcer l'infrastructure et les moyens pour assurer l'exercice de la concertation sociale".

Dans la déclaration commune de la ministre de l'Emploi et des partenaires sociaux, qui fait également partie dudit Gentlemen's agreement, la ministre a pris acte de la demande des partenaires sociaux concernant le "renforcement des instruments de la concertation sociale par l'administration des relations collectives de travail". Elle a annoncé qu'elle déposerait des propositions visant à la création d'une véritable "maison de la concertation sociale".

Le 20 septembre 2002, la ministre a transmis ces propositions aux différentes organisations d'employeurs et de travailleurs sous la forme d'une note intitulée "La maison de la concertation sociale".

Après examen de cette note, les différentes organisations ont envoyé leurs premières questions et observations à ce sujet à la ministre, qui les y avait invitées.

Sur la base de ces premières réactions, une entrevue avec la ministre a eu lieu dans le courant du mois de novembre. Lors de cette discussion, il a été convenu de traiter à court terme ladite note au sein du Conseil national du Travail.

Le présent avis constitue le résultat des discussions du Conseil. Il contient un certain nombre de remarques et de préoccupations communes qui ont été mises en avant à ce sujet par les membres du Conseil.

B. Portée et contenu de la note "La maison de la concertation sociale"

Le Conseil constate que le document soumis par la ministre est proposé sous la forme d'une note traçant les grandes lignes de la nouvelle structure.

Cette nouvelle structure doit aboutir à un renouvellement fondamental des relations avec les partenaires sociaux, avec les praticiens des relations collectives du travail et avec les autres administrations. Elle a été appelée : "la maison de la concertation sociale".

Afin de concrétiser cette maison de la concertation sociale, la note formule un certain nombre de pistes de réflexion concernant les aspects structurels, les méthodes de travail ainsi que les moyens humains et matériels.

1. L'aspect structurel

En ce qui concerne l'aspect structurel, la note esquisse tout d'abord les missions principales de la nouvelle maison de la concertation sociale, tant à l'égard des partenaires sociaux (infrastructure, documentation, suivi des CCT...) qu'à l'égard des autres administrations, de la ministre et des autres acteurs des négociations collectives (meilleure communication, meilleure utilisation des informations...). Ensuite, la note traite de l'autorité administrative pour la nouvelle structure, se situant dans le cadre de la réforme générale des services administratifs. Par ailleurs, des améliorations de l'organisation administrative sont prévues (mobilité du personnel afin de parvenir à une plus grande motivation et davantage de multidisciplinarité).

2. Les méthodes de travail

En ce qui concerne les méthodes de travail, la note présente tout d'abord des formules visant à résorber le retard de publication des CCT (le transfert du contrôle sur les textes des CCT de l'administration aux commissions paritaires, une méthode visant à apurer le passif des CCT à rendre obligatoires).

En outre, la note propose la création d'une cellule de crise afin d'assurer les prestations minimales en temps de paix dans les secteurs pour lesquels la commission paritaire n'a pas déterminé ces prestations.

### 3. Les moyens

En ce qui concerne les moyens pour la nouvelle structure, la note formule tout d'abord un certain nombre de propositions afin de parvenir à une meilleure organisation du travail ainsi que pour améliorer la qualité du personnel. Elle aborde également le problème de l'intendance nécessaire au bon déroulement des négociations.

## II. POSITION DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

### A. Remarque préalable

Avant de se pencher sur le contenu de ladite note, le Conseil souhaite attirer l'attention sur le fait que cette note constitue apparemment une première étape dans le cadre d'une procédure au sujet de laquelle existent encore de nombreuses imprécisions. Ainsi se pose en premier lieu la question de savoir quelle est la place de la nouvelle structure dans le cadre de la réforme générale de l'administration fédérale (Copernic). En conséquence, l'on ignore quelles seront les étapes suivantes de la procédure (mise en place d'un conseil stratégique, d'un comité de direction...) et le calendrier lié à la réalisation de la nouvelle structure.

Le Conseil juge qu'il est important de traiter, dans une première phase, les aspects relatifs à l'organisation pratique de la future maison de la concertation sociale en se basant sur la réglementation actuelle.

Par ailleurs, il demande à être associé à la poursuite de l'implémentation de la nouvelle structure et insiste déjà à cet égard pour que, en ce qui concerne le calendrier, la procédure soit organisée de telle manière que les futures négociations sociales ne soient pas perturbées.

Enfin, le Conseil fait observer que le présent avis constitue l'amorce d'un débat plus large sur le rôle et la place du système de concertation, considérés du point de vue des partenaires sociaux, qui en sont les principaux utilisateurs. Dans ce cadre, le Conseil souhaite notamment examiner la question de savoir comment il est possible d'améliorer la concertation sociale au niveau du secteur.

B. Examen de la note "La maison de la concertation sociale"

1. Appréciation générale

Le Conseil a examiné la note de la ministre, qui reprend et concrétise l'engagement des autorités dans le "Gentlemen's agreement", notamment le renforcement de l'infrastructure et des moyens pour assurer l'exercice de la concertation sociale.

Il exprime sa satisfaction quant à cette initiative, qui répond au souci des partenaires sociaux d'améliorer et de moderniser le fonctionnement de l'Administration des relations collectives de travail.

En ce qui concerne le contenu de la note, il formule les remarques suivantes.

2. Remarques relatives à certains points de la note

a. Organisation administrative

Le Conseil constate que la note souhaite organiser la mobilité des membres du personnel de l'administration concernée afin de renforcer leur motivation et de parvenir à une plus grande multidisciplinarité. En ce qui concerne les présidents et les vice-présidents des commissions paritaires, cette mobilité serait garantie par une rotation des présidents et des vice-présidents tous les quatre ans. Pour assurer la continuité des travaux, les vice-présidents prendraient la présidence de la commission paritaire au bout de quatre ans, au moment du départ du président pour une autre commission paritaire. Pour les secrétaires, la mobilité serait garantie par une organisation du travail en pool.

Pour diverses raisons, le Conseil est opposé à la mobilité automatique qui est proposée pour les présidents et vice-présidents des commissions paritaires.

Tout d'abord, il indique que ce système s'oppose aux principes de continuité, de stabilité et de qualité constante dont la concertation sociale sectorielle a principalement besoin.

Par ailleurs, le Conseil observe que la mobilité automatique peut aboutir à ce que l'expérience acquise et la connaissance du secteur, tout comme les contacts personnels basés sur la confiance, qui sont importants pour le bon fonctionnement des commissions paritaires, ne soient pas suffisamment valorisés.

Le Conseil juge également que, du fait de cette règle proposée de mobilité, une expertise importante pour les négociations sectorielles risque d'être perdue.

En outre, le Conseil attire l'attention sur le fait que, souvent, les vice-présidents ne sont pas suffisamment disponibles pour, à côté de leurs propres missions en tant que présidents, suivre le fonctionnement des commissions paritaires dont ils sont vice-présidents. La rotation proposée aboutira dès lors toujours à ce qu'ils devront se familiariser complètement avec leur nouvelle mission en tant que président.

Le Conseil estime que, abstraction faite du profil des présidents et vice-présidents des commissions paritaires, les mêmes remarques que celles mentionnées ci-avant peuvent être faites en ce qui concerne les secrétaires des commissions paritaires.

Afin d'améliorer l'organisation administrative, il est important, selon le Conseil, de mettre en place un règlement grâce auquel l'échange d'expériences et la connaissance des bonnes pratiques sont assurées de manière efficace.

Le Conseil considère qu'il faut rechercher dans ce cadre des réglementations permettant de réaliser cet objectif autrement que par le biais d'une mobilité automatique.

À cet égard, il estime tout d'abord que cet objectif peut être atteint en faisant fonctionner une réunion de concertation structurée, sur une base régulière, au sein de l'administration concernée. Par ailleurs, le Conseil est favorable à la recherche de formules qui puissent aboutir à d'autres règles de mobilité par le biais de procédures d'évaluation auxquelles seraient associés les partenaires sociaux, en tant qu'utilisateurs principaux de cette administration.

b. Communication et information

En ce qui concerne la communication et l'information, le Conseil estime qu'une distinction claire doit être opérée entre communication interne, entre les différentes administrations du ministère concerné, et communication externe, vis-à-vis des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que de tous ceux qui sont amenés à mettre en œuvre les décisions des commissions paritaires.

La communication est importante pour deux raisons. En premier lieu, elle doit être la plus proche possible dans le temps des décisions des commissions paritaires, par exemple en ce qui concerne les barèmes salariaux. En deuxième lieu, il s'agit d'assurer rapidement une large diffusion de l'information.

1) Communication concernant les travaux des commissions paritaires

Le Conseil constate qu'il est indiqué dans la note que les autres administrations du ministère de l'Emploi et du Travail doivent être mieux informées du résultat des travaux des commissions paritaires, en particulier pour répondre adéquatement aux questions individuelles qui leur sont posées. Ces informations pourraient être rendues disponibles via l'internet, également pour d'autres acteurs de la concertation collective, tels que le Conseil national du Travail.

Le Conseil attache une grande importance à une meilleure diffusion des données par l'Administration des relations collectives de travail. Il constate que des efforts importants ont déjà été fournis par le passé sur ce plan et il encourage dès lors l'administration à poursuivre sur cette voie.

Le Conseil est favorable à ce que les données relatives aux travaux des commissions paritaires soient rendues disponibles via l'internet, afin d'en assurer une large diffusion. Il observe que ces informations doivent être aussi complètes que possible et bien structurées (par commission paritaire, par CCT, par mot-clé).

En ce qui concerne les rapports entre l'Administration des relations collectives de travail et les autres administrations, le Conseil juge très importante une collaboration entre ces différentes administrations.

À cet égard, il estime que les informations ne doivent pas uniquement circuler de l'Administration des relations collectives de travail vers les autres administrations mais également dans l'autre sens. À cet effet, le Conseil juge qu'il s'impose de mettre en place une structure qui puisse réaliser cet objectif (point de contact, plate-forme de concertation structurée...).

## 2) Communication d'informations statistiques

Le Conseil constate que la note indique que les données dont dispose l'Administration des relations collectives de travail sont trop peu exploitées, bien qu'elles constituent une importante source de documentation. Afin de pouvoir rendre cette documentation disponible, il est nécessaire, d'après la note, d'avoir suffisamment de personnel pour traiter le contenu des CCT afin de les agréger en informations statistiques.

Le Conseil considère qu'il est nécessaire que le contenu des CCT puisse être transformé rapidement et de manière efficace par l'administration en informations statistiques actuelles et fiables, ce qui doit notamment permettre au Conseil national du Travail et au Conseil central de l'Économie de remplir de manière adéquate un certain nombre de leurs missions.

Si le personnel nécessaire à cet effet manque, le Conseil demande que des mesures soient prises aussi vite que possible pour résoudre ce problème.

### c. Méthodes de travail visant à résorber le retard de publication des CCT sectorielles

Le Conseil constate que la note propose des méthodes de travail pour résorber le retard de publication des CCT sectorielles. Ces méthodes concernent, d'une part, le contrôle des textes des CCT et, d'autre part, l'apurement du passif des CCT à rendre obligatoires.

Il indique que ce retard persiste depuis plusieurs années déjà et exprime dès lors sa satisfaction quant au fait que la ministre considère ce problème comme prioritaire. Néanmoins, le Conseil a de nombreuses réserves quant aux méthodes de travail proposées.

1) Le contrôle des textes des CCT

Le Conseil constate que la note indique que le retard accumulé au niveau de la publication des CCT est essentiellement dû aux délais considérables que requiert le contrôle des textes par l'administration. En effet, après signature, l'administration contrôle la légalité de la CCT, la légistique de sa rédaction et la concordance entre les différentes versions linguistiques.

Afin de remédier à ce retard, la note propose de mieux intégrer le triple contrôle de l'administration dans les travaux de la commission paritaire en responsabilisant davantage le travail des partenaires sociaux, des présidents ainsi que des secrétaires et des greffiers.

De la sorte, le président de la commission paritaire pourrait éventuellement faire appel à l'expertise d'une autre administration en cas de doute juridique sur la rédaction et/ou la légalité d'un texte. Dans le même esprit, la traduction d'une CCT ou la concordance entre les différentes versions linguistiques relèveraient de la responsabilité des partenaires sociaux, sauf demande explicite de traduction émanant de la commission paritaire.

Bien que le Conseil soit d'accord sur le fait que le retard de publication des CCT doit trouver une solution, il a de nombreuses réserves quant à la proposition de transférer le contrôle des textes aux commissions paritaires.

À cet égard, le Conseil remarque tout d'abord que la proposition, telle que formulée actuellement, laisse encore un certain nombre de questions sans réponse. Ainsi se pose le problème des responsabilités respectives des partenaires sociaux et de l'administration. L'on ignore également quels critères doivent être appliqués lors d'un tel contrôle. En outre, l'intégration du contrôle dans le fonctionnement des commissions paritaires soulève la question de la possibilité réelle d'une expertise par les services du ministère.

Par ailleurs, le Conseil indique que, même lorsqu'une réponse claire sera donnée aux questions susmentionnées, la méthode de travail proposée comporte des risques sérieux pour la sécurité juridique, ayant pour conséquence possible une judiciarisation accrue.

Quoi qu'il en soit, le Conseil juge que le contrôle de la légalité des textes des CCT reste à tous égards l'une des missions principales des autorités. En effet, une fois rendue obligatoire, une CCT devient un instrument dont l'infraction peut être réprimée par des sanctions pénales.

Le Conseil demande que l'administration exerce ses missions de contrôle à court terme, de telle sorte que la période séparant la conclusion d'une CCT et sa publication au Moniteur belge s'élève à six mois au maximum.

Afin de pouvoir respecter ce délai, il est nécessaire de mener, outre une réorganisation de l'administration concernée, une politique de prévention. Cette politique requiert que l'administration offre aux commissions paritaires une aide technique maximale, afin de prévenir les problèmes pouvant apparaître par la suite lors du contrôle de la légalité des CCT. Le Conseil pense à cet égard plus particulièrement à la rédaction par l'administration d'une check-list de points auxquels les partenaires sociaux doivent spécialement être attentifs lors de la conclusion de CCT au sein d'une commission paritaire.

## 2) Apurer le passif des CCT à rendre obligatoires

Le Conseil constate que la note propose d'apurer le passif des CCT à rendre obligatoires en donnant force obligatoire à toutes les CCT du passé "sous réserve du respect des lois et arrêtés en vigueur".

Le Conseil ne peut souscrire à cette méthode de travail. Elle ne fournit en effet pas de base juridique inattaquable et donnera peut-être lieu à des litiges par la suite.

Afin de combler ce retard, le Conseil propose que, sur la base d'un examen de ses causes, un plan par étapes soit élaboré, dans lequel un calendrier clair serait présenté. Le Conseil estime également à cet égard que les moyens humains et matériels nécessaires doivent être libérés à cet effet.

d. La création d'une cellule de crise

Le Conseil constate que, dans le cadre des nouvelles méthodes de travail, il est également prêté attention au problème des prestations d'intérêt général à garantir en temps de paix. À cet égard, il est indiqué qu'un certain nombre de commissions paritaires n'ont pas déterminé les prestations minimales qui doivent être assurées en cas de conflit social. Selon la note, il est pourtant essentiel d'assurer des services minimaux, certainement dans des secteurs tels que les soins de santé. À cet effet, la note propose la création d'une cellule de crise.

Bien que le Conseil ne soit pas défavorable par principe à l'idée d'une cellule de crise, il souligne le caractère délicat de cette matière et il demande des éclaircissements sur sa portée.

En ce qui concerne cette portée, le Conseil a pris acte, lors de ses travaux, de l'explication de l'Administration des relations collectives de travail, qui indique que l'intervention de ladite cellule resterait limitée à une série d'accords administratifs. Il s'agit notamment de déterminer quelles règles procédurales les présidents des commissions paritaires concernées doivent suivre, lorsqu'un problème de ce type se produit, ainsi que de fixer la manière dont des contacts doivent être pris avec les gouverneurs des provinces.

e. Personnel

Le Conseil constate que la note contient tout d'abord des propositions visant à garantir la qualité des conciliateurs sociaux (présidents des commissions paritaires). Ainsi, ils devraient être porteurs d'un diplôme universitaire, disposer d'une expérience particulière dans leur domaine et avoir une connaissance au moins passive de la deuxième langue nationale. Ils bénéficieraient également chaque année d'une offre de formation en langues et droit social. Par ailleurs, d'après la note, la communication et les relations interpersonnelles doivent être améliorées et systématisées par le rétablissement des réunions mensuelles et l'échange des bonnes pratiques.

Le Conseil observe que le bon fonctionnement du système de concertation est grandement favorisé par les aptitudes et compétences des conciliateurs sociaux.

À cet égard, il souligne tout d'abord la grande importance qu'il accorde à l'expérience acquise et à la possession des caractéristiques adéquates au niveau du profil (notamment en termes de qualités humaines). Le Conseil juge ces critères plus importants que la possession d'un diplôme universitaire.

En ce qui concerne les commissions paritaires qui sont compétentes pour plus d'un groupe linguistique, le Conseil est d'avis que les conciliateurs sociaux doivent pouvoir utiliser suffisamment les langues nationales pratiquées pour être en mesure de remplir de manière adéquate les missions qui leur sont confiées.

Par ailleurs, le Conseil estime que, en vue d'une exécution efficace de leurs tâches, les conciliateurs sociaux doivent pouvoir bénéficier d'une offre de formation aussi large que possible (cours de langues, législation sociale, techniques de réunion...).

Le Conseil juge également que le bon déroulement de la concertation nécessite que les conciliateurs observent une stricte neutralité à l'égard des positions adoptées par les partenaires sociaux. Il est d'avis que les exigences susvisées sur le plan des aptitudes, combinées à une formation solide, contribuent à garantir cette neutralité.

Finalement, en ce qui concerne l'amélioration de la communication au sein de l'organisation concernée, le Conseil rappelle sa proposition de faire fonctionner à cet effet une réunion de concertation structurée, sur une base régulière, au sein de cette administration (voir ci-avant, point 2, a).

f. Infrastructure

Le Conseil estime unanimement que la concertation sociale doit pouvoir se dérouler dans des conditions matérielles convenables.

À cet égard, il demande instamment une amélioration substantielle de l'infrastructure disponible, ce qui doit aboutir à une politique orientée vers le client. Cette amélioration doit concerner tant les salles, le matériel disponible, l'informatique, la présence de suffisamment de places de stationnement, l'accessibilité des lieux, la restauration, que les moyens humains.

Quant à ce dernier aspect, le Conseil souligne l'importance des traducteurs dont le rôle est essentiel, non seulement en tant qu'interprètes pendant les réunions mais aussi pour la traduction des textes de sorte que ceux-ci puissent autant que possible être disponibles au même moment dans les deux langues.

Le Conseil demande que la ministre consacre une attention particulière à cette problématique de l'infrastructure, qui doit, selon lui, être réglée aussi vite que possible. Il faut à cet égard tenir compte des besoins spécifiques du système de concertation sociale.

x x x

### Évaluation

Le Conseil juge indiqué que la nouvelle structure administrative soit évaluée régulièrement quant à son fonctionnement, afin d'examiner si elle répond aux attentes et si des améliorations peuvent éventuellement y être apportées.

À cet effet, le Conseil propose qu'il soit procédé tous les deux ans à une évaluation de la maison de la concertation sociale.

Étant donné que les partenaires sociaux seront les principaux utilisateurs de cette nouvelle structure, le Conseil demande à être associé étroitement à cette évaluation.

LE SECRETAIRE,

LE PRESIDENT,

J. GLORIEUS

P. WINDEY

