

LA CONCILIATION DES CONFLITS COLLECTIFS DANS LE SECTEUR PUBLIC VERSUS LE SECTEUR PRIVÉ

Sophie DU BLED,

SPF ETCS,

Conciliatrice sociale dans le secteur privé

Brigitte ROEFS,

SPF ETCS,

Conciliatrice sociale dans le secteur public

SOMMAIRE

1. Introduction	271
2. Historique	272
2.1. La proposition de loi du 13 novembre 2008	272
2.2. Le Protocole n° 170/1	273
2.3. Les dispositions législatives et réglementaires	274
2.4. Les autres dispositifs de conciliation des conflits collectifs dans le secteur public	275
2.4.1. La SNCB	275
2.4.2. La Sûreté de l'État	276
2.4.3. Le SPF Justice	276
3. Champ d'action	277
4. Missions des conciliateurs sociaux dans les services publics	277
5. Les modalités d'exercice de la mission de conciliateur	279
5.1. Situation dans le secteur privé	279
5.1.1. En général	279
5.1.2. Initiative de la demande et convocation du bureau de conciliation	279
5.1.3. Modalités de fonctionnement du bureau de conciliation	279
5.1.4. Le résultat de la délibération du bureau	280
5.2. Situation dans le secteur public	281
5.2.1. En général	281
5.2.2. Qui demande la conciliation ?	282
5.2.3. Comment se déroule un processus de conciliation ?	283
5.2.4. Le produit de la conciliation	284
5.2.5. Cadre de fonctionnement global des conciliateurs sociaux du secteur public : Protocole n° 193/3	285
6. La pratique de la conciliation « secteur public »	287
7. Conclusion	289

La fonction de « conciliateur social dans le secteur public » a été créée en 2012 par une modification de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats relevant de ces autorités. Les attributions des conciliateurs du secteur public qui sont rattachés organiquement au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, leurs missions, la description de leurs fonctions ont été calquées sur celles des conciliateurs du secteur privé dont les tâches sont fixées par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. Les différences sont grandes pourtant entre les fonctions. Les conciliateurs du secteur public, à la différence de leurs collègues du secteur privé, ont un champ d'action potentiellement tellement vaste (l'ensemble des services publics) qu'ils ne connaissent pas les interlocuteurs sociaux auxquels ils seront confrontés ni leurs autorités de tutelle : ils ne les rencontrent qu'occasionnellement, lorsqu'un différend oppose les parties et que celles-ci souhaitent ensemble recourir à leurs bons offices. Ils ne président pas de commissions paritaires, ils ne connaissent pas les spécificités des secteurs dont ils ont la charge, même s'ils ont l'opportunité d'être invités aux réunions des comités de négociation (et de concertation) qui font appel à eux en tant qu'observateurs. Le cadre de leurs interventions est tracé en partie mais devra se préciser à l'avenir. L'article définit les contours actuels de la fonction et des missions des conciliateurs du secteur public et établit une comparaison avec celles des conciliateurs du secteur privé.

De functie van 'sociaal bemiddelaar in de publieke sector' werd gecreëerd in 2012 middels een wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. De bevoegdheden van de bemiddelaars in de publieke sector die organiek zijn aangehecht bij de FOD Arbeid, Werkgelegenheid en Sociaal Overleg, hun opdrachten en hun functiebeschrijving werden overgenomen van die van de bemiddelaars in de privésector van wie de taken beschreven staan in de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Nochtans zijn de verschillen tussen deze beide functies groot. De bemiddelaars in de publieke sector hebben – anders dan hun collega's in de private sector – een potentieel actieterrein (het geheel van de overheidsdiensten) dat dermate ruim is dat zij de sociale gesprekspartners waarmee zij zich geconfronteerd weten, niet kennen, net zomin als de toezichhoudende overheden: zij ontmoeten hen slechts sporadisch wanneer een geschil de partijen verdeelt en deze samen een beroep wensen te doen op de diensten van de bemiddelaars. De bemiddelaars in de publieke sector treden niet op als voorzitter van de paritaire comités, zij kennen de particulariteiten niet van de sectoren waarvoor zij bevoegd zijn, zelfs al bestaat de mogelijkheid om te worden uitgenodigd voor de vergaderingen van de onderhandelingscomités (en overlegcomités) in de hoedanigheid van waarnemer. Het raamwerk voor hun interventies is gedeeltelijk uitgetekend, maar moet in de toekomst nog verder worden gepreciseerd. Deze bijdrage specificeert de huidige contouren van de functie van de sociaal bemiddelaars in de publieke sector en hun opdrachten en maakt de vergelijking met deze van de bemiddelaar in de particuliere sector.

1. Introduction

La création de la fonction de conciliateur social dans le « secteur public » officialisée en 2012 par l'insertion d'un chapitre III^{quater} dans la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ⁽¹⁾ a été mise en parallèle avec la fonction de conciliateur social « secteur privé ».

Est-ce parce que les échos des conciliations réalisées par les conciliateurs sociaux du secteur privé étaient particulièrement flatteurs que l'on a songé à créer une fonction similaire pour le secteur public – certains conflits très médiatisés peuvent témoigner de la réussite de négociations difficiles sous l'égide d'un conciliateur –, ou d'autres motivations, et notamment l'absence d'une réglementation sur le service minimum et l'absence d'une procédure préalable au déclenchement d'un mouvement de grève, ont-elles présidé à la création de la fonction, en quelque sorte pour désamorcer le débat sur ces questions sensibles et proposer une alternative ?

La motivation officielle est précisée en ces termes dans la justification de l'amendement parlementaire qui crée la nouvelle fonction ⁽²⁾ :

« Dans tout système de relations collectives de travail, la prévention, le suivi et la conclusion des conflits sociaux constituent un pilier essentiel de la sauvegarde de la paix sociale.

Dans le secteur privé, la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires constitue la base permettant, en premier lieu, aux partenaires sociaux de résoudre eux-mêmes les conflits collectifs.

Dans les contacts et négociations entre les employeurs ou les organisations représentatives des employeurs, des conciliateurs sociaux peuvent intervenir en tant que facilitateurs en vue de promouvoir et (re)lancer le dialogue. Ces fonctionnaires spécialisés font partie de la Direction générale des relations collectives de travail auprès du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS).

[...]

Dans le secteur public, il n'existe pas de système où des spécialistes en concertation sociale proposent leurs bons offices en tant que conciliateur en cas de (menace de) conflit social entre employeurs et organisations syndicales. De ce fait, des conflits sociaux, tels que des grèves, peuvent survenir, alors qu'une négociation préalable pourrait peut-être les éviter [...] ».

Il est fait ensuite état du protocole d'accord n° 170/1 relatif aux engagements du secteur public concernant le renforcement du dialogue social et la gestion des conflits dans le secteur public au sein du Comité commun à l'ensemble des services publics sur lequel nous reviendrons (voy. *infra*, 2.2).

(1) Articles 66 et 67 de la loi du 29 mars 2012 portant des dispositions diverses I (M.B., 30 mars 2012 (éd. 3)).

(2) *Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n° 2097/002, p. 5. Nous ne nous attarderons pas sur le procédé de l'initiative parlementaire permettant de modifier le statut syndical des services publics sans négociation préalable avec les organisations représentatives du personnel : voir à ce sujet J. JACQMAIN, « Conciliateurs sociaux dans le secteur public », *Chron. D.S.*, 2014, p. 9.

Le but de la fonction est donc clair : il s'agit de limiter ou de prévenir des conflits collectifs par une négociation préalable en présence d'une personne tierce et le rapprochement avec la procédure existante dans le secteur privé est établi. Et pourtant... Dans la construction de leurs propres tâches, les nouveaux conciliateurs sont confrontés à de multiples questions touchant l'ampleur de leurs compétences, les modalités d'exercice de la fonction, l'impact de leurs interventions, la qualité et l'autonomie de leurs interlocuteurs, les limites de leur rôle.

La présente contribution vise essentiellement à mettre en lumière les similitudes et les différences entre les fonctions de conciliateur dans le secteur privé et dans le secteur public et à exposer les premières expériences de la conciliation dans le secteur public et les multiples questions que celle-ci suscite.

2. Historique

2.1. La proposition de loi du 13 novembre 2008

Une proposition de loi – reprenant, en l'adaptant, le texte de propositions antérieures datant de 2002 et 2003 – a été déposée en 2008⁽³⁾. Dans ce texte, où il s'agissait avant tout d'instaurer un système de prestations minimales au sein des organes de concertation sociale, la fonction de conciliateur social pour le secteur public était définie, son champ d'activités déterminé et ses missions précisées.

En ce qui concerne le champ de compétences, la proposition de loi s'appliquait aux membres du personnel définitif, stagiaire, temporaire ou auxiliaire, même engagés sous contrat de travail, qui relèvent du champ d'application de :

- 1° la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ;
- 2° la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ;
- 3° la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB Holding et à ses sociétés liées et permettait au pouvoir exécutif, aux conditions et dans les limites qu'il fixe, de déclarer le régime instauré par la (présente) loi applicable aux membres du personnel d'autres services ou institutions.

La proposition crée, au sein du service public fédéral compétent pour la Fonction publique, un Service de conciliation sociale. Les conciliateurs sociaux relevant de ce service sont chargés plus particulièrement :

- de veiller à prévenir des conflits sociaux et de suivre le déclenchement, le déroulement et la conclusion de tels conflits ;
- d'exercer toute mission de conciliation sociale ;
- de maintenir un contact permanent avec les partenaires sociaux ;
- d'établir tout rapport concernant les relations sociales dans un service ou une institution déterminés.

(3) Proposition de loi réglant le droit de grève dans le secteur public, *Doc. parl.*, Sénat, 2008-09, n° 1005/1.

En cas de menace de grève, le conciliateur social est plus particulièrement chargé de chercher des points de convergence afin de pouvoir poursuivre les négociations et de trouver une solution pacifique au conflit.

La proposition de loi n'a pas abouti. Il faut rappeler qu'elle instaurait un service minimum dans le secteur public, considéré comme impraticable et inacceptable en l'état. Par ailleurs, elle imposait le recours au conciliateur en cas de menace de grève et n'autorisait celle-ci que « s'il s'avérait, un mois après la désignation d'un conciliateur social et après que des tentatives de conciliation eussent été effectuées, que les interlocuteurs sociaux ne pourraient parvenir à un accord ». Elle était très complète en ce qui concerne le statut du conciliateur dans le secteur public.

2.2. Le Protocole n° 170/1

Le 19 avril 2010, un protocole (d'accord) n° 170/1 a été signé au sein du Comité commun à l'ensemble des services publics (Comité A) relatif aux engagements réciproques des autorités et des syndicats du secteur public concernant le renforcement du dialogue social et la gestion des conflits dans le secteur public.

Ce protocole commence par ces mots : « Un climat social dans le secteur public se caractérise par la recherche de solutions, le respect mutuel et la confiance et est en premier lieu fondé sur un dialogue social de qualité. Ce dialogue se déroule, dans le respect du statut syndical applicable, selon des accords clairs entre les interlocuteurs, sur les droits et les devoirs de chacun. Une paix sociale durable et stable ne pourra être assurée et les conflits potentiels évités, abordés et résolus que de cette façon. Si les dialogues s'enlisent malgré tout, la médiation indépendante peut aider. »

Le Protocole n° 170/1 explique également en ce qui concerne les modalités de la gestion des conflits :

« Sauf dispositions ou accords légaux différents au niveau sectoriel ou au niveau d'une entité déterminée, les organisations syndicales représentatives s'engagent à déposer par lettre recommandée ou contre accusé de réception, un éventuel préavis de grève, signé par un secrétaire syndical, au moins trois jours ouvrables (...) avant le début de l'action, auprès de l'autorité concernée.

Le cas échéant, l'autorité organisera une concertation avec les organisations syndicales représentatives dans les plus brefs délais.

En cas de conflit, l'autorité concernée et les organisations syndicales représentatives peuvent convenir, de commun accord, de faire appel à un conciliateur social spécifique. À cette occasion, ils peuvent décider aussi de prolonger le préavis de grève. Sans préjudice d'éventuelles dispositions sectorielles différentes, une cellule de conciliateurs sociaux spécialistes du secteur public, relevant du Comité A, sera instaurée le 1^{er} janvier 2011 au plus tard.

L'autorité garantit que les conciliateurs pourront effectuer leur mission en toute indépendance et qu'ils seront choisis parmi les personnes ayant une connaissance approfondie du secteur public.

Les parties concernées pourront signaler à ces conciliateurs les éventuels problèmes d'application de l'accord.

Lorsque l'initiative d'une action syndicale, prise par une confédération représentée au Conseil national du travail, peut entraîner des interruptions de travail dans le secteur public, les organisations syndicales représentatives du personnel du secteur public préviendront par écrit le président du Comité A ainsi que les ministres-présidents des gouvernements des Entités fédérées ».

L'objectif poursuivi ensuite a été de mettre en œuvre ce protocole d'accord qui se situait dans une optique de prévention des conflits collectifs et de respect du dialogue social et non dans le cadre du service minimum en cas de grève. Il était admis que l'intervention d'un conciliateur spécialisé pouvait éviter l'enlisement du dialogue social. Restait à créer la fonction et à franchir les étapes qui consistaient tout d'abord à élaborer la réglementation pour déterminer les missions et les conditions de recrutement, ensuite à confectionner la description de fonction à introduire dans la cartographie fédérale et enfin à obtenir le budget.

La question de savoir à quel service public fédéral les conciliateurs allaient être rattachés s'est posée immédiatement. Le protocole stipulait en effet que la cellule des conciliateurs sociaux « relevant du Comité A » serait installée. Or, trois services publics fédéraux – le SPF Chancellerie, le SPF Personnel et Organisation et le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale – pouvaient, chacun pour des raisons diverses, revendiquer la présence des conciliateurs en son sein. C'est finalement le SPF Emploi qui a été choisi pour permettre aux nouveaux conciliateurs de se retrouver dans un lieu commun avec les conciliateurs du secteur privé et favoriser ainsi leur formation à leur nouveau métier dont de nombreux aspects convergeaient avec ceux des conciliateurs du secteur privé. Ce choix garantissait une plus grande impartialité dans les conditions de recrutement des candidats et dans la détermination des tâches et favorisait les échanges d'expériences. La sélection des candidats a été assurée par le Selor, en collaboration avec le SPF Emploi qui avait déjà procédé à des sélections similaires pour le secteur privé.

Compte tenu de la période de restriction des dépenses dans la fonction publique, la solution adoptée fut de partager le budget entre les trois SPF concernés, 1/3^e pour le SPF Chancellerie, 1/3^e pour le SPF Personnel et Organisation et 1/3^e à charge du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

2.3. Les dispositions législatives et réglementaires

Le 23 février 2011, un projet d'arrêté royal concernant les conditions de nomination des conciliateurs dans le secteur public a été soumis au Conseil des ministres. Ce projet a été approuvé et soumis au Conseil d'État. Mais, dans son avis, le Conseil d'État renonce à examiner le projet d'arrêté tant que la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités n'aura pas été modifiée.

La loi du 19 décembre 1974 fut donc modifiée par les articles 66 et 67 de la loi du 29 mars 2012 portant des dispositions diverses (voy. *supra*, 1). Cette loi insère un chapitre III^{quater} intitulé « Conciliation sociale dans le secteur public » dans la loi du 19 décembre 1974.

La loi prévoit que « la Direction générale des relations collectives de travail auprès du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale est chargée de la concer-

tation sociale dans le secteur public en vue de prévenir, suivre et régler les différends collectifs entre les employeurs et les membres du personnel auxquels [elle] s'applique. Des conciliateurs sociaux dans le secteur public, spécifiques et familiarisés avec la matière en question, sont nommés à la Direction générale des relations collectives de travail.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les missions et les conditions de nomination des conciliateurs sociaux dans le secteur public.

Le conciliateur social dans le secteur public remplit sa mission de façon indépendante à l'égard des parties concernées par un différend collectif. Le comité commun à l'ensemble des services publics peut fixer les modalités de la procédure de conciliation ».

Après avoir introduit cette modification dans la loi de 1974, l'arrêté royal du 15 août 2012 concernant les conditions de nomination et les missions des titulaires de la fonction de conseiller conciliateur social dans le secteur public a été publié au *Moniteur belge* le 28 août 2012.

La sélection des candidats fut publiée par le Selor en octobre 2012. Les premiers conciliateurs du secteur public sont entrés en service en mai et juin 2013. Ils sont actuellement au nombre de trois.

2.4. Les autres dispositifs de conciliation des conflits collectifs dans le secteur public

S'il n'existe pas en Belgique de réglementation sur le droit de grève et le service minimum dans le secteur public en général, certaines dispositions particulières limitent toutefois le droit de grève pour certaines professions⁽⁴⁾. Des dispositions spécifiques à la conciliation des conflits collectifs existent dans les organismes suivants.

2.4.1. La SNCB

En 2013, lors de la restructuration de la SNCB, les conciliateurs sociaux pour le secteur public ont également été désignés pour assumer les tâches de conciliation sociale au niveau des Chemins de fer belges.

L'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges⁽⁵⁾ stipule que :

« Le président de la Commission paritaire nationale ou un représentant local qui est désigné par HR Rail en concertation avec le président a un rôle de conciliation pour le dialogue social au niveau des Chemins de fer belges et au sein de chacune des trois sociétés. Il peut intervenir de sa propre initiative, ou son intervention peut être sollicitée par le président de l'organe de dialogue social concerné. Le président d'un organe de dialogue social doit obligatoirement demander l'intervention du président de la

(4) Voir à ce sujet P. HUMBLET et R. JANVIER, « (De beperking van) het stakingsrecht in de publieke sector », *Collectieve conflicten*, Mechelen, Kluwer, 2011, pp. 345 et s.

(5) *M.B.*, 16 décembre 2013.

Commission paritaire nationale ou de son représentant, si les membres de l'organe de dialogue social lui en font la demande à la majorité des voix exprimées ⁽⁶⁾.

La Direction Générale des relations collectives de travail auprès du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale est chargée de la conciliation sociale au niveau des Chemins de fer belges et dans chacune des sociétés en vue de prévenir, suivre et régler les différends collectifs entre Infrabel, la SNCB et/ou HR Rail et le personnel.

Les conciliateurs sociaux désignés en vertu de l'article 12octies de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, sont compétents pour accomplir les missions de conciliation sociale auprès d'Infrabel, la SNCB et HR Rail. » ⁽⁷⁾

2.4.2. La Sûreté de l'État

En ce qui concerne les services extérieurs de la Sûreté de l'État, la 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 ⁽⁸⁾ précise qu'il existe une incompatibilité entre l'exercice du droit de grève et la qualité de membre du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État, compte tenu des missions de la Sûreté de l'État ⁽⁹⁾. La même loi prévoit l'intervention d'un conciliateur social pour exercer une mission de conciliation en cas de conflit entre l'autorité et les organisations syndicales représentatives des services extérieurs de la Sûreté de l'État ⁽¹⁰⁾. Cette procédure est exceptionnelle mais a été mise en œuvre une première fois en 2013. Elle sera commentée plus loin.

2.4.3. Le SPF Justice

Il faut signaler que le jour où se signait le Protocole n° 170/1, un protocole spécifique a été conclu pour le Service public fédéral Justice. Il s'agit du Protocole n° 351 du 19 avril 2010, un protocole d'accord au sein du Comité de secteur III – Justice, sur les engagements respectifs du SPF Justice, la direction générale des établissements pénitentiaires et les organisations syndicales représentatives du personnel des services extérieurs des établissements pénitentiaires sur le renforcement du dialogue social et la gestion des conflits au sein du secteur pénitentiaire.

Ce protocole précise : « Lorsque des circonstances particulières le justifient, le ministre de la Justice peut envoyer un conciliateur social spécifique sur place. Ce conciliateur se rend sur place dans les trois jours calendrier. » On peut imaginer que les conciliateurs sociaux nommés dans le secteur public dont les missions sont maintenant spécifiées pourraient exercer ces tâches de conciliation.

(6) Article 119 de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges.

(7) Article 136, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 relatif au personnel des Chemins de fer belges.

(8) *M.B.*, 2 avril 2004.

(9) Article 17 de la 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.

(10) Article 20 de la 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.

Le SPF Justice a créé dans ce même protocole un « point de contact spécifique pour mener, sous la responsabilité finale du directeur général, le dialogue social dans les prisons ». Des lieux de dialogue en interne sont donc créés pour les établissements pénitentiaires. Ceci confirme que le dialogue social doit être présent et favorisé en interne avant de faire appel à un tiers pour aplanir un conflit collectif.

3. Champ d'action

L'arrêté royal du 15 août 2012 concernant les conditions de nomination et les missions des titulaires de la fonction de conciliateur social dans le secteur public (voy. *supra*, 2.3) est pris en exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. L'arrêté lui-même ne détermine pas ce qu'il faut entendre par « secteur public ».

Le Protocole n° 193/3 relatif au cadre de fonctionnement global des conciliateurs sociaux du secteur public rappelle que « les conciliateurs sociaux dépendent, pour le secteur public, du Comité A. Par conséquent, leur domaine de fonctionnement est interfédéral étant donné que le Comité A est compétent pour la plupart des services publics aux divers niveaux de pouvoir en Belgique (les services publics fédéraux, communautaires, régionaux, provinciaux et locaux) ».

Le cadre de la fonction est bien interfédéral et non fédéral. Le fait que les conciliateurs du secteur public soient intégrés au SPF ETCS ne porte pas atteinte à ce principe. La plupart des services publics sont visés par la disposition.

Il a été rappelé dans le Protocole n° 189/2 du 17 décembre 2013 concernant la procédure de conciliation sociale que conformément au Protocole n° 170/1, des dispositions sectorielles peuvent être prises concernant la conciliation sociale. En d'autres termes, les conciliateurs sociaux pour le secteur public du SPF ETCS n'ont pas de compétence exclusive. L'autorité ou les syndicats pourraient privilégier d'abord l'intervention d'interlocuteurs « maison » pour régler leurs différends, sans préjudice de l'intervention d'un conciliateur du secteur public si nécessaire ensuite.

4. Missions des conciliateurs sociaux dans les services publics

L'arrêté royal du 15 août 2012 énumère les missions des conciliateurs services publics ⁽¹¹⁾ :

- « la prévention des conflits sociaux et le suivi du déclenchement, du déroulement et de la conclusion de tels conflits ;
- l'exercice de toute mission de conciliation sociale ;
- le soutien aux différents organes de négociation et de concertation créés en application de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ;

(11) Article 1^{er} de l'arrêté royal du 15 août 2012 concernant les conditions de nomination et les missions des titulaires de la fonction de conciliateur social dans le secteur public.

-
- l'établissement de tout rapport et étude d'initiative ou sur demande du Comité commun à l'ensemble des services publics de nature à soutenir les travaux de celui-ci ;
 - le suivi de l'évolution des directives européennes qui ont un impact sur le service public ».

Les missions confiées aux conciliateurs au-delà de la prévention des conflits et de l'exercice de missions de conciliation sociale font double emploi avec celles qui sont confiées au secrétariat du Comité commun à l'ensemble des services publics. En effet, la loi du 19 décembre 1974 prévoit que le secrétariat est chargé⁽¹²⁾ :

« 1° de diffuser l'information relative aux conventions collectives de travail conclues au Conseil national du travail et aux protocoles rédigés après négociation au sein du comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux et des comités de secteur des Communautés et Régions ;

2° d'informer et de suivre les dossiers européens et les directives européennes qui ont trait à des membres du personnel des services publics en vue d'une discussion éventuelle de ceux-ci au sein du comité ;

3° de créer et d'organiser un centre d'études qui suit l'évolution des relations collectives de travail, des carrières, des conditions de travail et des salaires dans les secteurs public et privé ».

On retiendra que jusqu'ici, les conciliateurs secteur public n'ont pas été invités à collaborer avec le secrétariat et qu'une clarification des tâches sera nécessaire à l'avenir.

En ce qui concerne le conciliateur désigné par la 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, la mission est clairement limitée à la conciliation : « Le conciliateur social exerce une mission de conciliation en cas de conflit entre l'autorité et les organisations syndicales représentatives des services extérieurs de la Sûreté de l'État. »⁽¹³⁾

(12) Article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

(13) Article 20 de la 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.

5. Les modalités d'exercice de la mission de conciliateur

5.1. Situation dans le secteur privé ⁽¹⁴⁾

5.1.1. En général

La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires ⁽¹⁵⁾ détermine, en son article 38, les attributions des commissions paritaires et plus spécifiquement ses missions de conciliation. L'alinéa 2 de cet article donne pour mission aux commissions paritaires « de prévenir ou de concilier tout litige entre employeurs et travailleurs ».

Les articles 19 à 24 de l'arrêté royal du 6 novembre 1969 déterminant les modalités générales de fonctionnement des commissions et des sous-commissions paritaires ⁽¹⁶⁾ précisent en particulier que la commission paritaire peut créer en son sein un bureau de conciliation qui se compose du président, d'un secrétaire et de membres désignés pour moitié parmi les membres représentant les organisations des employeurs et pour moitié parmi les membres représentant les organisations des travailleurs. Ces membres sont désignés selon les modalités précisées par le règlement d'ordre intérieur de la commission paritaire.

5.1.2. Initiative de la demande et convocation du bureau de conciliation ⁽¹⁷⁾

En cas de conflit ou de menace de conflit, le président est saisi du différend à l'initiative de la partie la plus diligente.

Le bureau se réunit à l'initiative du président ou à la demande d'une organisation représentée au sein de la commission. Sauf disposition particulière, le président réunit le bureau de conciliation dans les sept jours à partir de la demande.

5.1.3. Modalités de fonctionnement du bureau de conciliation

Le bureau fonctionne suivant les règles précisées par la commission paritaire. Il existe souvent un règlement d'ordre intérieur qui indique les modalités de fonctionnement

(14) De nombreuses publications existent sur le rôle du conciliateur social et du bureau de conciliation dans le secteur privé. Citons notamment P. DE MUYNCK, « Het statuut en de zending van de sociaal bemiddelaars », *Arbbl.*, 1979, pp. 521-560 ; S. DU BLEED, « La conciliation sociale en cas de conflit ou de menace de conflit collectif de travail : aspects théoriques et pratiques », *La grève : recours aux tribunaux ou retour à la conciliation sociale ?*, Éd. du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, propre édition, 2002, pp. 31-55 ; P. HUMBLET et G. COX, « De rechtspositie van de sociaal bemiddelaar: een historische schets », *Omtrent behoorlijk bestuur van collectieve arbeidsverhoudingen: memorabilia Jan Rombouts*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 213-233 ; J. ROMBOUTS, « De moderne sociale bemiddeling. Evolutie en voornaamste kenmerken », *Arbbl.*, 1990, pp. 22-33 ; J. ROMBOUTS, « De rol van de sociaal bemiddelaar bij arbeidsconflicten », *Or.*, 1993, pp. 241-242 ; J. WALGRAVE, « De rol van de sociaal bemiddelaar », *Or.*, 1988, pp. 265-268.

(15) *M.B.*, 15 janvier 1969.

(16) *M.B.*, 18 novembre 1969, err., *M.B.*, 24 décembre 1969.

(17) Articles 21 et 22 de l'arrêté royal du 6 novembre 1969 déterminant les modalités générales de fonctionnement des commissions et des sous-commissions paritaires.

du bureau dont, notamment, le nombre de membres, les délais de convocation, les personnes autorisées à participer aux réunions, le délai de fixation de la réunion...

5.1.4. Le résultat de la délibération du bureau

Il est dressé un procès-verbal pour toute réunion de conciliation. Les actes résultant de la conciliation font l'objet de documents séparés qui sont annexés au procès-verbal⁽¹⁸⁾.

Dans la pratique, le bureau de conciliation fait connaître son point de vue par une recommandation formulée par le bureau ou par un procès-verbal de carence, de non-conciliation.

Si le bureau de conciliation arrive à un point de vue unanime, celui-ci est communiqué aux parties à la reprise de la séance sous la forme d'une recommandation.

Cette recommandation n'est pas une sentence arbitrale : les parties au conflit ne sont pas obligées de suivre la recommandation du bureau de conciliation. La recommandation n'est donc pas contraignante et ne peut jamais l'être. Une recommandation n'est qu'une proposition qui peut être acceptée ou rejetée. Elle a une valeur morale.

Lorsque le bureau n'arrive pas à un accord, on ne peut que constater ce fait dans un procès-verbal de carence.

Dans ce cas, les préavis de grève ou les actions programmées vont être « légitimés » et c'est le rapport de force qui va l'emporter. Le bureau de conciliation pourra, si cela s'avère nécessaire par la suite ou en cas de persistance du conflit, être rappelé et trancher des questions non résolues la première fois ou le conciliateur sera appelé à intervenir directement et l'on se trouvera dans la phase suivante d'intervention directe du conciliateur.

Le document final établi à l'issue de la conciliation peut revêtir d'autres formes que la recommandation ou le procès-verbal de carence. On peut en effet établir une conclusion du bureau, une recommandation du bureau, une recommandation du président... Le bureau tantôt émet des recommandations, tantôt constate l'engagement des parties ou de l'employeur ou l'accord des parties ou de l'employeur. Les formulations sont variables, mais la finalité reste la même : il ne s'agit pas d'un arbitrage dont la solution est imposée aux parties, mais d'une tentative d'aboutir à un accord permettant au minimum la reprise du dialogue social en entreprise.

Dans le secteur privé, les limites des compétences du conciliateur et la manière dont il doit intervenir ne sont pas spécifiées par l'arrêté royal du 23 juillet 1969 ni par la loi sur les conventions collectives de travail, mais le conciliateur social peut exercer ses fonctions de façon plus ou moins formalisée lorsqu'il est président d'un bureau de conciliation ou de façon plus informelle quand il intervient seul comme conciliateur ou médiateur en entreprise.

(18) Article 23 de l'arrêté royal du 6 novembre 1969 déterminant les modalités générales de fonctionnement des commissions et des sous-commissions paritaires.

Dans le premier cas, en tant que président du bureau de conciliation de différentes commissions paritaires, il connaît ses interlocuteurs sociaux. Étant également président de commissions paritaires, il rencontre régulièrement les permanents des organisations syndicales et patronales qui siègent dans ses commissions paritaires. Il connaît le contexte économique général de ses secteurs, il connaît les attentes des acteurs du secteur, il peut prendre des contacts préalables. Son rôle est facilité par la présence des permanents qui ont une certaine distance par rapport au conflit et peuvent prendre un peu de hauteur par rapport aux attentes des délégués des travailleurs ou des patrons d'entreprises. Dans ce cadre, le conciliateur reste en retrait dans la négociation. Il facilite les discussions, reformule, suggère éventuellement des pistes et s'efforce de favoriser un bon dialogue entre les interlocuteurs, mais il sait que l'accord sera celui des parties qui pourront, ou non, s'inscrire dans un processus de sortie de conflit. Son rôle peut être plus ou moins actif selon les circonstances, les traditions du secteur, la qualité des intervenants mais finalement, c'est bien le bureau de conciliation qui devra arriver à une proposition concertée.

Le conciliateur bénéficie de toute une infrastructure mise à sa disposition : il est secondé par un secrétaire de commission paritaire, peut demander l'intervention des interprètes, peut tenir ses réunions dans les locaux du SPF ETCS, bénéficier de la présence du personnel de salles...

Dans le deuxième cas, il intervient seul (accompagné ou non d'un secrétaire) et plus librement en se rendant en entreprise comme médiateur et en prenant part activement aux négociations, en formulant des propositions, en suggérant des pistes que les interlocuteurs auront le loisir d'examiner, d'amender, et finalement d'accepter ou de refuser.

5.2. Situation dans le secteur public

5.2.1. En général

Une première réflexion fondamentale concerne le processus de concertation et de production de normes dans le secteur public. Dans son mémoire de stage, Anouk Pattyn, conciliatrice sociale dans le secteur public, s'est longuement penchée sur la question ⁽¹⁹⁾.

Comme le rappelle Jean Jacquain ⁽²⁰⁾ : « Toute mesure de portée générale que l'autorité envisage de prendre et qui affecte la situation de son personnel doit être soumise, selon son importance, à l'une de ces deux procédures : la négociation ou la concertation.

La première aboutit à un protocole (d'accord pour lequel il suffit de l'assentiment d'une seule organisation syndicale qui participe à la négociation ou de désaccord), la seconde à un avis motivé.

Ni l'un ni l'autre ne lie juridiquement l'autorité ; même un protocole d'accord unanime n'est pas créateur de droits individuels . »

(19) A. PATTYN, *Analyse van de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid in de sociale dialoog en de daaruit voortvloeiende impact op de sociale bemiddeling*, Bruxelles, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, mémoire de stage, inédit, janvier 2014.

(20) J. JACQMAIN, « La notion d'un système de relations collectives propres aux services publics », *Guide social permanent, Droit du travail : commentaire*, Partie IV – Livre II, Titre I, Chapitre II-40.

En d'autres termes, l'autorité conserve le droit, quels que soient les résultats de la concertation sociale et les points de vue des syndicats, de décider unilatéralement. Dans son étude, Anouk Pattyn met en lumière cette particularité et se pose la question de l'influence que peut avoir cette situation sur le déroulement et le résultat d'une négociation et *a fortiori*, d'une conciliation. Alors que dans le secteur privé, un accord nécessite un engagement de chacune des parties, ici, l'autorité conserve le droit de décider en ne respectant pas, le cas échéant, un refus syndical⁽²¹⁾. Il nous apparaît cependant que la conciliation dans le secteur public a pour but, comme dans le secteur privé, de (re)mettre autant que possible les parties autour de la table, dans l'objectif de pouvoir ensuite reprendre un processus normal de négociation. Dans cette mesure et sur base de la bonne foi de chacun, le processus ne devrait pas être détourné du résultat que l'on se propose d'atteindre.

Les modalités d'exercice de la mission ont été fixées dans le Protocole n° 189/2 du 17 décembre 2013 du Comité commun à l'ensemble des services publics relatif à la procédure de conciliation. Il a été complété par un autre Protocole n° 193/3 du 18 mars 2014 conclu au sein du Comité commun à l'ensemble des services publics et fixant le cadre de fonctionnement global des conciliateurs sociaux du secteur public.

5.2.2. Qui demande la conciliation ?

« Du côté de l'autorité, l'initiative pour demander l'intervention d'un conciliateur appartient à l'autorité politique ou à l'administration compétente. »⁽²²⁾

La demande de conciliation peut donc émaner de l'administration concernée ou du pouvoir politique. Un pouvoir politique peut avoir intérêt à calmer le jeu en cas de grève ou de menace de grève en demandant l'intervention du conciliateur alors que l'autorité administrative pourrait être d'un avis opposé et estimer ne pas devoir faire appel à un conciliateur, surtout en présence de l'autorité politique. Le cas inverse peut aussi se présenter. Une autorité administrative pourrait souhaiter exercer une pression sur l'autorité en demandant l'intervention du conciliateur. Il ne sera pas facile pour le conciliateur dans le secteur public de déterminer qui est l'autorité compétente, qui peut prendre les éventuelles « décisions » avec, le cas échéant, un impact financier. Il faut pouvoir réunir autour de la table les vrais protagonistes du conflit mais ceux-ci peuvent dépendre d'autres interlocuteurs. Dans le secteur privé, la situation est nettement plus claire : l'interlocuteur est le patron de l'entreprise, accompagné par la fédération patronale.

« Du côté des organisations syndicales, l'initiative revient aux organisations qui sont représentatives au sein du comité dans le ressort duquel le conflit survient. Ces organisations désignent explicitement les personnes déléguées à cet effet. »⁽²³⁾

Dans la pratique, les demandes sont introduites par les présidents et vice-présidents des organisations représentées au sein du Comité A. Cette procédure permet

(21) A. PATTYN, *Analyse van de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid in de sociale dialoog en de daaruit voortvloeiende impact op de sociale bemiddeling*, Bruxelles, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, mémoire de stage, inédit, janvier 2014, p. 4.

(22) COMITÉ COMMUN À L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS, *Protocole n° 189/2 du 17 décembre 2013 relatif à la procédure de conciliation*.

(23) *Ibid.*

d'informer les organisations des demandes introduites et de filtrer le cas échéant les demandes inappropriées. Une difficulté pourrait surgir du fait que certaines organisations syndicales ne sont pas représentatives ni présentes aux Comités généraux comme les Comités A, B ou C. Certaines organisations sont non représentatives mais agréées et peuvent avoir une influence sur les discussions. Dans le secteur privé, seules les organisations représentatives présentes en commission paritaire peuvent introduire une demande de conciliation.

« La demande est introduite par la partie la plus diligente. Cette demande est introduite auprès de la Direction générale des Relations collectives du travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Il est important, en outre, que préalablement à la conciliation, le conciliateur vérifie que toutes les parties soient d'accord d'y participer. »⁽²⁴⁾ Ce préalable de vérification par le conciliateur de l'accord des parties de participer à la conciliation permettra d'éviter les situations délicates mais pourrait empêcher la possibilité même d'une réunion de conciliation. Dans le secteur privé, on sait que le processus de conciliation est libre et que l'employeur n'est pas forcé de se présenter devant le bureau s'il le refuse. Mais la situation est rarissime dans la mesure où les organisations patronales prônent elles-mêmes la présence de l'employeur à la conciliation et dans la mesure où elle risquera d'avoir un impact extrêmement négatif en termes d'image et sur le terrain.

« Le cas échéant, le conciliateur social lui-même prend l'initiative d'entamer une procédure de conciliation ou de rassembler un bureau de conciliation, à condition d'avoir obtenu l'accord de l'autorité ou des autorités concernée(s) et des organisations syndicales. »⁽²⁵⁾

Lorsque le conciliateur social est informé d'un conflit ou d'une menace de conflit dans le secteur public, peut-il d'initiative intervenir et proposer ses bons offices ? Dans la mesure où la demande est introduite auprès du directeur général du SPF ETCS, c'est à lui qu'il appartient de distribuer les demandes de conciliation à ses conciliateurs. Une fois le dossier attribué, le conciliateur peut prendre les initiatives qu'il estime adéquates.

Dans le secteur privé, le conciliateur est, sauf exception, le président de la commission paritaire dans laquelle se déroule le conflit. Il peut donc prendre des initiatives dès qu'il est informé d'un conflit ou d'une menace de conflit, sans en référer à quiconque. L'expérience apprend que sauf les cas où un conflit s'enlise et menace de s'étendre, il vaut mieux laisser celui-ci mûrir et attendre la demande d'intervention des interlocuteurs sociaux.

5.2.3. Comment se déroule un processus de conciliation ?

« Deux types de procédures sont prévus : soit une conciliation directe soit un bureau de conciliation.

Si le choix est fait de travailler dans le cadre d'une conciliation 'directe', la procédure se déroule directement avec les parties en conflit, éventuellement via une 'diplomatie de la navette'.

(24) *Ibid.*

(25) *Ibid.*

Si le choix est fait de travailler avec un bureau de conciliation, ce bureau est présidé par le conciliateur et se compose de représentants de l'autorité et des organisations syndicales représentatives. Dans ce cas, il est exigé que les membres du bureau de conciliation ne soient pas personnellement concernés par le conflit en question. Un bureau de conciliation est, en principe, composé de manière *ad hoc*.

L'autorité compétente désigne qui peut la représenter en tant que membre du bureau de conciliation. »⁽²⁶⁾

Comme il a été mentionné plus haut, dans la procédure secteur privé, le bureau de conciliation est permanent. Ceci permet au conciliateur de connaître à la fois ses interlocuteurs et leur façon d'aborder les problèmes dans la présentation et l'accompagnement d'un conflit collectif. Cela permet également de dégager une certaine jurisprudence dans les solutions proposées. Ici, chaque cas sera non seulement différent, mais aussi abordé différemment suivant les personnalités et les autorités présentes. Rien que la composition du bureau de conciliation pourra donner lieu à difficultés.

5.2.4. Le produit de la conciliation

Dans son mémoire, Anouk Pattyn examine également la forme que doit revêtir la décision du bureau de conciliation⁽²⁷⁾. Elle y indique que la forme de l'accord ne doit pas revêtir celle du protocole d'accord tel qu'il existe dans la loi du 19 décembre 1974⁽²⁸⁾, à la fois parce qu'il ne s'agit pas d'une conclusion de négociation au sens où celle-ci est formalisée pour le secteur public, mais aussi parce que ces protocoles sont soumis à des exigences de forme très précises et enfin parce que cela limiterait fortement les possibilités d'instruments mis à la disposition du conciliateur pour finaliser la conciliation.

Elle mentionne qu'une conciliation dans le secteur public est sur ce point plus complexe encore que dans le secteur privé en ce sens que – certainement du côté de l'autorité – le processus de décision est connu pour sa multiplicité d'acteurs et d'usages différents. Ce qui implique probablement aussi que l'on ne va pas toujours vouloir ou pouvoir s'engager dans le cadre d'un protocole d'accord⁽²⁹⁾. Cette étude a été menée avant que ne paraisse le Protocole n° 189/2 où sont fixées les différentes formes que peut revêtir le résultat de la conciliation.

Dans ce protocole, on peut lire :

« Une conciliation doit au moins résulter en un document écrit sur lequel les parties se sont mises d'accord, aussi bien en cas de conciliation que de non-conciliation. Ce

(26) *Ibid.*

(27) A. PATTYN, *Analyse van de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid in de sociale dialoog en de daaruit voortvloeiende impact op de sociale bemiddeling*, Bruxelles, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, mémoire de stage, inédit, janvier 2014, p. 37, 4.5.3. Het bemiddelingsdocument.

(28) Conformément à l'article 9 de la loi du 19 décembre 1974, les conclusions de toute négociation sont consignées dans un protocole mentionnant soit l'accord unanime de toutes les délégations, soit l'accord entre la délégation de l'autorité et la délégation d'une ou plusieurs organisations syndicales ainsi que la position de la délégation d'une ou plusieurs organisations syndicales, soit la position respective de chaque délégation.

(29) A. PATTYN, *Analyse van de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid in de sociale dialoog en de daaruit voortvloeiende impact op de sociale bemiddeling*, Bruxelles, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, mémoire de stage, inédit, janvier 2014, p. 37 (traduction libre).

document peut prendre différentes formes, telles qu'un procès-verbal de conciliation ou de non-conciliation ou une recommandation du bureau de conciliation ou du conciliateur social... Cela dépend en grande partie de la nature du conflit.

Les parties peuvent décider, lors de la procédure de conciliation, de confirmer le contenu du document de conciliation ou de prévoir la poursuite des discussions au sein du comité de concertation ou de négociation compétent, par les voies appropriées de la concertation sociale.

La manière dont se clôture une conciliation fait partie de la procédure de conciliation et est ainsi déterminée en concertation avec les parties. »⁽³⁰⁾

En permettant aux parties de décider librement de la forme que doit revêtir l'instrument et de l'issue de la procédure, le Protocole n° 189/2 laisse la liberté nécessaire pour pouvoir mener à bien les discussions et finaliser un accord.

Cela pourrait signifier que ce document de conciliation peut être considéré tout au plus comme, d'une part, un engagement des organisations syndicales à mettre fin à une éventuelle action syndicale ou à la suspendre et d'autre part, comme un engagement de l'autorité à effectuer les étapes nécessaires pour réaliser effectivement ce qui a été convenu⁽³¹⁾.

5.2.5. Cadre de fonctionnement global des conciliateurs sociaux du secteur public : Protocole n° 193/3

Pour permettre aux conciliateurs sociaux du secteur public d'exercer leur mission en toute indépendance et avec la confiance des parties, il a semblé nécessaire de tracer un cadre à leur action. C'est dans le Protocole n° 193/3 du 18 mars 2014 que l'on trouvera les principes de base indispensables pour effectuer les missions de conciliation.

Le premier principe est celui du **caractère interfédéral de l'intervention** des conciliateurs dans le secteur public, comme cela a été évoqué plus haut (voy. *supra*, 3).

Le second principe est celui de la **confidentialité**. Il est évident que le conciliateur, tout comme son homologue du secteur privé, est tenu à la confidentialité dans l'exercice de sa mission.

Le protocole précise donc que « les conciliateurs sociaux ne communiquent, aussi bien en ce qui concerne leurs actions en cas de conflits sociaux qu'en ce qui concerne le soutien de ou la participation aux comités de négociation ou de concertation, au niveau du contenu, qu'aux autorités (politiques ou administratives) et organisations syndicales concernées. Les parties concernées concluent en outre des accords concrets à ce sujet dans le cadre de chaque procédure de conciliation concrète, conformément à la procédure fixée au sein du Comité A »⁽³²⁾.

(30) COMITÉ COMMUN À L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS, *Protocole n° 189/2 du 17 décembre 2013 relatif à la procédure de conciliation*.

(31) A. PATTYN, *Analyse van de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid in de sociale dialoog en de daaruit voortvloeiende impact op de sociale bemiddeling*, Bruxelles, Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, mémoire de stage, inédit, janvier 2014, p. 39.

(32) COMITÉ COMMUN À L'ENSEMBLE DES SERVICES PUBLICS, *Protocole n° 193/3 du 18 mars 2014 – Cadre de fonctionnement global des conciliateurs sociaux du secteur public*.

La question de la confidentialité des débats ne se pose même plus du côté des conciliateurs du secteur privé. On leur reproche d'ailleurs souvent leur mutisme et le fait qu'ils ne communiquent pas assez sur les résultats de leurs interventions. Il apparaît pourtant que si la confidentialité n'était pas respectée, il n'y aurait plus de confiance dans le mécanisme même de la conciliation des conflits collectifs. Une chose est de communiquer un rapport global sur ses missions, une autre de donner des détails concernant une intervention particulière. Même si le conflit collectif ou la menace de conflit fait partie intégrante du processus de concertation, il n'est jamais agréable d'être cité dans la presse comme un mauvais élève de la concertation sociale.

Le troisième principe est celui de l'**acquisition de connaissances de base**. On entend celles-ci de manière large : le conciliateur doit disposer de connaissances théoriques mais aussi établir des contacts et constituer un réseau.

Une des grandes difficultés à laquelle se heurte le conciliateur social du secteur public est celle de ne pas connaître les partenaires sociaux auxquels il aura affaire : n'étant pas président de commission paritaire comme le conciliateur du secteur privé, il ne rencontre pas les protagonistes de la concertation sociale et ne peut, sauf expérience antérieure, approfondir ses connaissances et sa pratique s'il ne participe pas aux réunions de négociation des secteurs concernés. Il est en effet utile de connaître la culture de chaque institution en matière de dialogue social, de repérer les prises de position des organisations, de mettre un visage sur le nom des intervenants, tous éléments qui facilitent ensuite le contact entre le conciliateur et les acteurs de la concertation et permettent d'instaurer un climat de confiance. Sans vouloir être spécialiste de chaque réglementation, le fait de pouvoir se faire une idée concrète des sujets de discussion et des statuts différents permet aussi une meilleure appréhension des problèmes. C'est pourquoi les conciliateurs sociaux du secteur public ont beaucoup insisté sur la nécessité de pouvoir participer aux comités de négociation et de concertation.

Il n'y a pas eu de consensus pour modifier la loi de 1974 dans ce sens, ce qui aurait permis de concerner immédiatement l'ensemble des institutions visées par la loi, mais le Protocole n° 193/3 consacre le droit des conciliateurs à participer aux réunions des Comités A, B et C en qualité d'observateur et de recevoir les informations concernant les réunions de ces comités. Ils pourront de surcroît recevoir les invitations et tous les documents pertinents comme s'ils étaient membres de ces comités.

Le protocole prévoit ce qui suit : « en ce qui concerne les sous-sections du comité C, les comités sectoriels et les comités supérieurs de concertation y afférents, des accords sont conclus à cette fin par chaque comité » et, « en ce qui concerne le suivi et l'éventuelle participation *ad hoc* aux autres comités de négociation et de concertation, des accords concrets sont conclus avec les comités concernés »⁽³³⁾.

À ce jour, deux protocoles supplémentaires ont été conclus, l'un au Comité de secteur de la Région wallonne et l'autre à celui de la Communauté française, pour inviter les conciliateurs sociaux pour le secteur public francophone à titre d'observateurs. L'ordre du jour et les documents concernant ces réunions leur sont désormais communiqués⁽³⁴⁾.

(33) *Ibid.*

(34) COMITÉ DE SECTEUR N° XVI, Protocole n° 644 contenant les conclusions de la négociation qui a eu lieu le 31 mars 2014 au sein du Comité de secteur n° XVI concernant la participation des conciliateurs sociaux pour le secteur public aux travaux du Comité de secteur n° XVI et du Comité supérieur de concertation et COMITÉ DE SECTEUR N° XVII, Protocole n° 437 du 2 avril 2014.

6. La pratique de la conciliation « secteur public »

Les conciliateurs sociaux dans le secteur public, après avoir œuvré pour faire connaître leur existence et leurs missions et en fixer le cadre en concertation avec les instances concernées, ont été amenés à traiter d'une dizaine de demandes formulées tant par les syndicats que par l'autorité.

Avant même que ces conciliateurs publics ne soient nommés officiellement, deux conciliateurs du secteur privé avaient été nommés *ad interim* en attendant les modifications légales. On se rappellera en effet que le Protocole n° 170/1 prévoyait qu'une cellule de conciliateurs sociaux spécialistes du secteur public, relevant du Comité A, serait instaurée au 1^{er} janvier 2011 au plus tard. Le débat concernant le rattachement de ces conciliateurs au SPF ETCS n'ayant connu son issue que fin 2010 et les étapes successives pour l'entrée en lice de nouveaux conciliateurs nécessitant encore beaucoup de temps, il a été décidé de choisir deux conciliateurs du secteur privé pour exercer les missions pendant une période transitoire ⁽³⁵⁾.

Peu de demandes de conciliation ont été introduites à l'époque, plusieurs concernaient les établissements pénitentiaires et une les services de douane. Cette dernière demande portait sur la façon dont il fallait mener à bien une fermeture d'établissement et un licenciement collectif plutôt que sur des intérêts divergents à concilier.

Une autre expérience s'est déroulée avant l'entrée en vigueur de la modification légale, il s'agit d'une intervention au sein des services extérieurs de la Sûreté de l'État. On se souviendra que la loi du 17 mars 2004 organise les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État.

Le statut syndical qui y est décrit prévoit que, compte tenu de ses missions, il existe une incompatibilité entre l'exercice du droit de grève et la qualité de membre du personnel des services extérieurs de la Sûreté de l'État ⁽³⁶⁾. C'est pourquoi un conciliateur social y est désigné par arrêté royal, sur la proposition du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité, après avis conforme des organisations syndicales représentatives ⁽³⁷⁾.

Deux conciliateurs du secteur privé avaient été désignés pour exercer la fonction de conciliateur social dans le cadre du statut syndical des services extérieurs de la Sûreté de l'État ⁽³⁸⁾. Depuis leur nomination, les nouveaux conciliateurs dans le secteur public ont été agréés pour intervenir à la Sûreté de l'État.

L'intérêt de l'expérience est de permettre une comparaison entre les procédures du secteur privé et celles de la Sûreté de l'État, puisque c'est un conciliateur ayant l'habitude d'intervenir dans le secteur privé qui est intervenu.

(35) Procès-verbal de réunion de groupe de travail du 22 décembre 2010 concernant la désignation de conciliateurs sociaux dans le secteur public.

(36) Article 11 de la 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.

(37) Article 19, § 2, de la 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.

(38) Arrêté royal du 16 octobre 2009, *M.B.*, 4 novembre 2009.

La loi prévoit que le conciliateur social est saisi du différend à l'initiative d'au moins deux organisations syndicales représentatives ou à l'initiative de l'autorité ⁽³⁹⁾. En l'espèce, la conciliation a été demandée par toutes les organisations représentatives de la Sûreté de l'État.

Le conciliateur a été averti de la demande par l'autorité qui en avait elle-même été saisie par les syndicats. Le conciliateur avait alors un délai de sept jours calendriers pour réunir les ministres compétents, l'administrateur général de la Sûreté de l'État et les représentants des organisations syndicales représentatives.

Un premier élément concerne les aspects concrets de la convocation : dans le secteur privé, le conciliateur connaît ses interlocuteurs et leur propose des dates en fonction des disponibilités de chacun. Les délais fixés dans la réglementation ⁽⁴⁰⁾ ne sont, sauf urgence pouvant entraîner des conséquences irrémédiables, que rarement respectés et chacun en est conscient. Dans le cas concret, il s'agissait d'une première : jamais la Sûreté de l'État n'avait fait appel à la procédure et la loi imposait un délai de sept jours et la présence des deux ministres de tutelle ⁽⁴¹⁾. Par ailleurs, dans le secteur privé, outre l'employeur concerné, le conciliateur convoque les membres du bureau de conciliation et leur demande de constituer leur propre délégation. Ce qui évite au conciliateur de devoir lui-même déterminer qui se retrouvera autour de la table et lui permet aussi d'éviter les impairs en oubliant certains interlocuteurs ou en invitant des personnes non concernées par le conflit, ce qui serait la meilleure façon de rendre les choses plus difficiles encore. Ici, ce sont les fonctionnaires appartenant à l'autorité et qui avaient l'habitude de lancer les convocations avec les interlocuteurs habituels de la concertation qui se sont chargés de trouver une date convenant à chacun et d'envoyer les convocations. La demande avait été introduite le 7 mai 2013 et la réunion fut convoquée pour le 12 mai.

Une autre exigence porte sur la rédaction du procès-verbal qui est dressé par le conciliateur pour toute réunion de conciliation, dit le texte légal ⁽⁴²⁾. Le conciliateur du secteur privé est accompagné dans ses tâches de président de bureau de conciliation par un secrétaire de commission paritaire dont le rôle est très précieux, notamment dans sa mission de rédaction du procès-verbal de la réunion de conciliation. Il connaît lui aussi les intervenants à la discussion et le contexte de la conciliation. Il peut indiquer les interventions de chacun en référence aux pratiques de la commission paritaire ou des conventions qui y sont conclues. Le procès-verbal dans le secteur privé se limite cependant à l'exposé de la demande par chacune des parties et aux explications qui sont données en séance plénière. Les débats qui suivent, les propositions, les concessions ne font pas l'objet d'un écrit, seule la proposition ou recommandation finale sur laquelle chacun aura marqué son accord sera annexée au procès-verbal. Le conciliateur relit attentivement le procès-verbal établi par le secrétaire et le signe, parfois conjointement avec le secrétaire.

Rédiger un procès-verbal de réunion, par le conciliateur social qui ne connaît ni les participants, ni le contexte de la demande, ni le jargon propre à l'organisme, ni les enjeux de chaque intervention et où il doit diriger les débats, proposer des solutions,

(39) Article 21, § 1^{er}, de la 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.

(40) Article 22 de l'arrêté royal du 7 novembre 1969.

(41) Article 21, § 2, de la 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.

(42) Article 21, § 3, de la 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.

envisager un planning de réunions... relève du morceau de bravoure. La question de savoir qui rédige le procès-verbal n'est pas anodine : si c'est le fonctionnaire qui rédige habituellement les procès-verbaux dans le cadre de réunions de concertation ordinaires, que vont en penser les organisations syndicales ? La nécessaire neutralité est-elle respectée ? N'est-ce pas un document soumis d'abord à l'autorité et susceptible d'être orienté ? En tout état de cause, le conciliateur s'imposera dans ce cas une relecture sérieuse pour éviter toute entorse à ce qui a été dit en séance.

Le processus s'est déroulé sur plusieurs mois et a nécessité trois séances de conciliation, ce qui ne signifie pas que tout ait été résolu.

La procédure est très lourde puisqu'elle nécessite la présence de deux ministres et la disponibilité de chacun des acteurs dans un délai très court. Le sérieux avec lequel les ministres et l'autorité ont réagi à la demande de conciliation et accepté de jouer le jeu a permis d'établir des règles de conduite et un engagement des ministres à défendre, dans les limites budgétaires, certaines revendications. Les réunions de conciliation ont permis à chacun de s'exprimer, parfois avec vigueur, et ont obligé l'ensemble des acteurs à réfléchir ensemble au fonctionnement et à l'avenir de l'institution.

Le conciliateur a pu constater que cette procédure et d'autres circonstances ultérieures ont permis un déblocage de la situation et une reprise du dialogue social de façon plus sereine. Ce qui, finalement, est le but de toute conciliation.

7. Conclusion

Nous ne nous attarderons pas sur les demandes de conciliation formulées depuis l'entrée en vigueur de la loi et la signature des trois protocoles. Comme nous l'avons souligné, la confidentialité est de mise et il appartiendra aux conciliateurs concernés d'établir, dans le cadre de leurs fonctions, les comptes-rendus des réunions qu'ils auront organisées.

Qu'il suffise de savoir que les demandes émanent tant du côté syndical que du côté de l'autorité et à tous les niveaux de pouvoirs. Certaines instances ont développé leur propre système interne de conciliation des conflits collectifs, mais ceci n'exclut pas la possibilité d'intervention des conciliateurs du secteur public en cas d'enlisement des discussions.

En se basant sur les cas concrets déjà appréhendés par les nouveaux conciliateurs, notons que les questions préalables à la procédure sont essentielles à un bon processus de conciliation. Dès l'examen de la demande, les conciliateurs doivent, en discussion commune avec les parties concernées, rencontrer les demandeurs et tous les acteurs, déterminer qui est l'autorité de tutelle, décider de convoquer ou non l'autorité de tutelle, discerner qui a le pouvoir de prendre une décision, préciser qui est représentatif du secteur du côté syndical, composer un éventuel bureau de conciliation, fixer les dates et règles de fonctionnement des réunions, déterminer si un procès-verbal doit être rédigé, fixer les modalités de contact avec la presse, préciser les règles de communication vers l'extérieur, indiquer sous quelle forme se finalisera le cas échéant la conciliation.

Une fois ces questions préalables résolues, le rôle du conciliateur sera, comme celui de son homologue du secteur privé, une question d'alchimie : dans un contexte économique, organisationnel et politique donné, il lui appartiendra de gagner la confiance des parties par ses qualités de neutralité, de sérieux, de créativité pour proposer, en concertation, les pistes de solution.