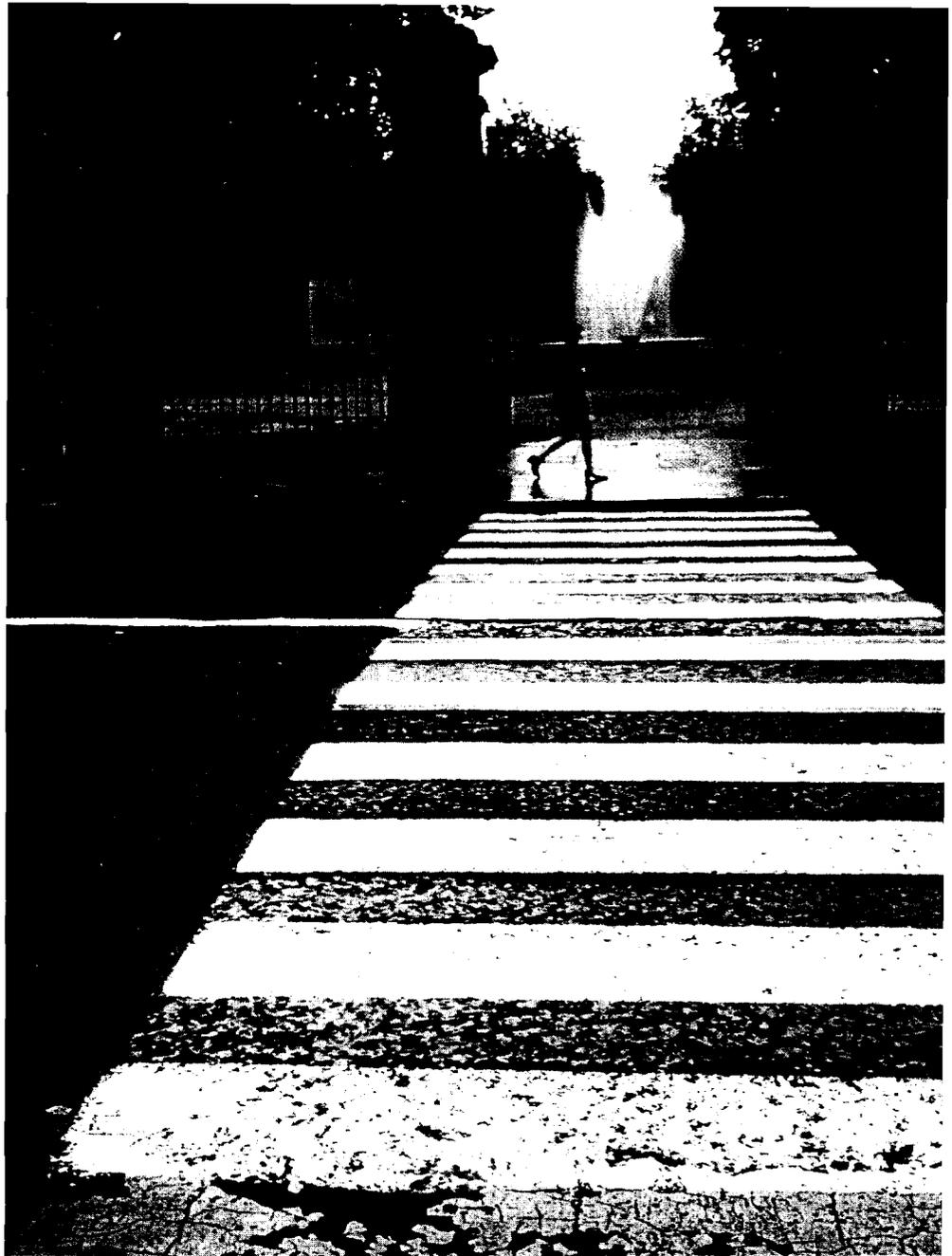


33 399

REGARD  
SUR LE  
XX<sup>e</sup> SIÈCLE



J.-L. VAN ISTERDAEL

LES STATUTS DU PERSONNEL  
DANS LE SECTEUR PUBLIC

LEUR ÉVOLUTION DEPUIS 100 ANS

MICHEL BOUQUIAUX



## QUELQUES NOTIONS PRÉALABLES

### ■ QU'ENTEND-ON PAR «SECTEUR PUBLIC»?

Il s'agit non seulement des administrations publiques (de l'État, des régions et communautés, des provinces et communes) mais aussi d'institutions jouissant d'une certaine autonomie qui assurent un service public et, à cette fin, ont été, soit créées par les pouvoirs publics (État, provinces, communes...), soit agréées par ces derniers et contrôlées par eux. Dans ce dernier cas, il s'agit d'organismes **privés** chargés par les pouvoirs publics, en vertu d'une autorisation particulière, d'assurer un service public; l'on parle souvent dans ce cas de «concessionnaires de service public» (par exemple : les firmes privées d'autobus assurant les transports publics régionaux).

L'imprécision de la terminologie et la multiplicité des formes juridiques que prennent ces institutions rendent la délimitation précise du secteur public souvent malaisée.

### ■ QU'ENTEND-ON PAR «STATUT DU PERSONNEL»?

Au sens commun, le terme «statut» désigne un texte ou un ensemble de textes fixant l'état ou la capacité d'une personne ou réglant la situation d'un groupe.

Il peut y avoir «statut de droit privé» de nature **contractuelle** et «statut de droit public» de nature **réglementaire**.

Dans le premier cas, il s'agit d'un «contrat de travail»; dans le second, c'est un «statut administratif» ou «statut réglementaire», c'est-à-dire un ensemble de dispositions **générales et impersonnelles** qui sont les mêmes pour tous les membres du personnel auxquels elles s'appliquent.

Ces dispositions reprennent les **droits**, mais aussi les **devoirs** (ce que l'on oublie parfois) des agents depuis leur recrutement jusqu'à la cessation de leurs fonctions. Le régime de pensions est également un élément important du statut du personnel des services publics, puisqu'il assure un revenu au fonctionnaire retraité ainsi que, le cas échéant, à son conjoint ou à ses orphelins.

La caractéristique essentielle d'un statut du personnel, constitué de dispositions générales et impersonnelles comme nous l'avons dit, est qu'il est appliqué de **manière uniforme** sans qu'il soit possible d'y déroger par des conventions particulières.

Par exemple, un technicien de la SNCB sera promu chef technicien sans qu'il soit possible pour lui et son patron de convenir entre eux de réduire l'ancienneté réglementaire prévue pour avoir droit à cette promotion.

Cette caractéristique distingue donc la notion de «statut du personnel» de celle de «contrat de travail». Ainsi un travailleur du secteur privé, sous contrat de travail, peut par exemple obtenir une rémunération plus élevée que celle de ses collègues se trouvant dans la même situation que lui; en régime statutaire, de telles clauses préférentielles ne sont pas concevables.

Cela dit, la distinction entre un statut et un contrat de travail est moins limpide qu'il n'y paraît à première vue. Cette question a fait l'objet de nombreuses études juridiques; elle a suscité une abondante jurisprudence et a nourri des controverses doctrinales mémorables.

Le cas de la SNCB, à lui seul, où le statut du personnel a été considéré par la justice jusqu'à la fin des années cinquante, comme un statut de droit privé, a fait l'objet de dizaines d'arrêts des cours et tribunaux et du Conseil d'État.

Une chose est en tout cas certaine : le statut réglementaire ne peut être envisagé que chez un employeur qui répond à la qualification de **personne de droit public**. D'où la question tout aussi épineuse : quand un employeur doit-il être considéré comme une «personne du droit public»?

Pour répondre à cette question, un peu d'histoire du secteur public n'est pas sans intérêt.

## SURVOL HISTORIQUE DU SECTEUR PUBLIC ET DES STATUTS

### ■ LE SECTEUR PUBLIC

Le secteur public occupe aujourd'hui quelque 800 000 agents. Il n'en a pas toujours été ainsi.

#### Jusqu'à la Première Guerre mondiale

L'administration à cette époque se limite :

□ À un nombre restreint de départements ministériels : Affaires étrangères, Finances, Guerre, Intérieur et Justice. Notons la création en 1836 du ministère des Travaux publics chargé de la création et de l'exploitation des chemins de fer;

□ Aux administrations communales et provinciales;

□ À certains services publics financiers et économiques dans les domaines de l'épargne et du crédit ainsi que de l'aménagement d'infrastructures économiques. Rappelons notamment la création en 1850 de la Banque nationale (ayant le privilège de l'émission monétaire); en 1860, du Crédit Communal de Belgique (pour financer les investissements des pouvoirs locaux); en 1865, de la Caisse générale d'épargne et de retraite, destinée notamment à

**Le statut du personnel s'applique de manière uniforme sans qu'il soit possible d'y déroger par des conventions particulières.**

encourager l'épargne populaire ; en 1885, de la Société nationale des chemins de fer vicinaux ; en 1913, de la Société nationale de distribution d'eau.

#### **Après la Première Guerre mondiale**

L'on assiste à une grande expansion du secteur public, notamment dans les domaines social et économique ; il s'agit moins à cette époque d'élargir la compétence des administrations de l'État que de créer auprès de celles-ci des organismes chargés de gérer des services publics nouveaux, en jouissant d'une autonomie plus ou moins accusée. Ces organismes sont « baptisés » de différents vocables : parastataux, organismes d'intérêts publics, établissements publics, associations intercommunales, régies... Pensons à la création de la SABENA en 1923, de la SNCB en 1926, de la Régie des télégraphes et des téléphones en 1930, etc.

À noter que le secteur public n'est pas imperméable aux capitaux privés : les organismes dits « d'économie mixte » sont nombreux sur le plan local (les intercommunales) et au niveau de l'État (la Banque nationale, par exemple).

#### **Après la Seconde Guerre mondiale**

Cette période se caractérise par un effort d'organisation sociale et économique publique. D'où :

- La naissance de nombreux parastataux pour gérer la Sécurité sociale (comme l'ONSS, etc.), d'importants organismes à vocation consultative (tels le Conseil central de l'économie en 1948 et le Conseil national du travail en 1952), d'organismes d'aide à l'expansion économique (telle la Société nationale d'investissements), de structures de planification et de décentralisation économiques (comme le Bureau du plan, les sociétés régionales d'investissements) ;
- Un dispositif législatif important consacre l'existence de **l'initiative économique publique** consistant notamment en interventions en faveur d'entreprises en difficulté et en aides à la reconversion régionale ;
- La naissance **d'entreprises à capital public** (par le truchement des sociétés publiques d'investissements) qui sont à la marge des services publics, au carrefour en quelque sorte du droit privé et du droit public.

Une loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public réussit à mettre un peu d'ordre dans ce fouillis du monde paraétatique.

Cette importante loi énumère les « organismes d'intérêt public », les classe en quatre catégories selon qu'ils sont plus ou moins proches du pouvoir central, énumère des règles concernant leur budget, leurs comptes, leurs contrôles financiers et précise le **mode de détermination de leur Statut du personnel**.

Si cette loi reprend la plupart des organismes publics, certains y échappent néanmoins.

#### **Depuis les années nonante**

Une loi du 21.3.1991 introduit dans la législation belge un nouveau régime juridique applicable aux organismes d'intérêt public à caractère économique qui relèvent des transports et des télécommunications (la SNCB, Belgacom-ex RTT, La Poste, La Régie des voies aériennes). Elle les baptise « **entreprises publiques autonomes** ».

L'objectif de la réforme est double : assurer la compétitivité des entreprises publiques dans leurs **activités en concurrence** et améliorer les conditions dans lesquelles elles exercent leur **mission de service public**.

Au cours de ces dernières années, l'on voit apparaître la tendance à la « privatisation » des services publics économiques, que l'on baptise pudiquement « consolidation stratégique » ou « filialisation ». Il suffit de penser à la privatisation des sociétés publiques de crédit (telles la Société de crédit à l'industrie, la CGER, etc.) et des discussions actuellement en cours à propos de Belgacom où l'État pourrait céder au secteur privé la majorité des actions qu'il y détient. Quant à ce que l'on appelle le « groupe SNCB », il comporte de nombreuses sociétés de droit privé dans lesquelles la SNCB détient, directement ou indirectement, une participation et où elle exerce une influence non négligeable dans la gestion.

#### **Conclusions**

Le développement du secteur public dans notre pays présente un caractère pragmatique et peu organisé. Cela résulte de la floraison des formes juridiques et de la dispersion des domaines auxquels ce secteur a étendu progressivement son intérêt, souvent d'ailleurs à cause de la carence du secteur privé.

Il reste en outre délicat de classer certains organismes dans le secteur public ou le secteur privé ; il y a, à ce sujet, pas mal de controverses dans la doctrine juridique et la jurisprudence. Pour illustrer cette

**Les organismes d'intérêt public à caractère économique qui relèvent des transports et des télécommunications reçoivent une nouvelle identité juridique en 1991.**

difficulté, prenons l'exemple d'une organisation privée à laquelle le pouvoir public a confié la gestion d'un service public, tels que les mutualités, les autobus privés concédés par les sociétés publiques de transports régionaux. Peut-on parler de «service public»? La réponse est affirmative même s'il s'agit d'une **gestion privée de service public**. Sont-ce pour autant des **employeurs de droit public**? Non, leur gestion est purement privée. Il est dès lors exclu que leur personnel soit lié par un statut administratif. Mais attention : s'il est vrai qu'il ne peut y avoir de personnel sous **statut** dans une entreprise privée, il peut en revanche y avoir du personnel sous **contrat de travail** dans une entreprise publique! C'est le cas, par exemple des agents temporaires de la SNCB.

Selon que l'employeur est de droit public ou non, il en découle une série de conséquences dans bien des domaines : le lien juridique qui unit le personnel à l'entreprise (statut administratif ou contrat de travail), l'application de la législation sociale de droit commun ou non, la juridiction compétente en cas de litige (juridictions ordinaires ou Conseil d'État), etc.

## ■ LES STATUTS DU PERSONNEL

Qu'en est-il de l'évolution des statuts du personnel dans le secteur public? L'État libéral du XIX<sup>e</sup> siècle ne règle pas de façon précise le sort de ses quelques milliers d'agents. Les dispositions les plus importantes portent sur le régime des pensions, régi par une loi du 21.7.1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. La création de nouveaux ministères accroît l'effectif de la fonction publique, de même qu'au lendemain de la Première Guerre mondiale, la création de nombreux parastataux amplifie les particularismes. En 1932, le **statut du personnel de la SNCB**, née en 1926, est élaboré; il s'agit de l'un des plus anciens corps de règles statutaires complet. Nous y reviendrons plus loin.

Sur le plan des départements ministériels, les travaux menés par monsieur Camu, commissaire royal de la réforme administrative, aboutissent à la publication de l'arrêté royal du 2.10.1937 fixant le **statut des agents de l'État**, dont la mise en place à été effectuée après la Seconde Guerre mondiale.

La loi du 16.3.1954 évoquée plus haut, tentant de mettre un peu d'ordre dans la sphère paraétatique, précise que le statut du personnel des organismes d'intérêt

**Les entreprises publiques peuvent engager du personnel sous contrat de travail.**



SNCB, COOSSENVAARTS

public est fixé soit par arrêté royal, soit par leurs organes de gestion. Il a fallu attendre 1973 pour qu'un arrêté royal fixe ce statut, en procédant simplement d'ailleurs par renvoi au statut des agents de l'État. Enfin, en 1993-1994, les entreprises publiques Belgacom et La Poste ont été dotées d'un statut administratif complet, arrêté par leur conseil d'administration sur proposition de leur commission paritaire.

## VARIÉTÉ ET COMPLEXITÉ DES STATUTS

La situation du personnel du secteur public ne présente donc aucune homogénéité : elle va de l'application pure et simple du statut des agents de l'État à l'application pure et simple du contrat de travail, en passant par quantité de statuts propres (magistrats, armée, enseignants, agents communaux, SNCB, etc.). Non seulement les situations statutaires sont diverses mais en plus, dans un certain nombre de cas, il n'existe pas de corps de règles statutaires complet ou de texte coordonné, mais des dispositions fragmentaires et/ou provisoires décidées par les organes de gestion.

Il y a même eu des cas de «travailleurs statutaires... sans statut», la loi organique qui prévoyait l'établissement d'un statut n'ayant jamais vu le jour!

Comme nous l'avons dit précédemment, il est parfois malaisé de déterminer si c'est un statut réglementaire ou un contrat de travail qui régit le personnel.

Rappelons une fois encore la controverse mémorable à propos de la SNCB, où le statut a été considéré par la justice comme un contrat de travail jusqu'à la fin des années cinquante.

Or, il importe de faire cette distinction, car les conséquences sont importantes sur les plans par exemple de l'application ou non de la législation sociale, de la sécurité sociale légale, du contentieux (conseil d'État ou tribunaux du travail), de la stabilité de l'emploi, etc.

Quoique dans ce dernier domaine, c'est le moment de faire un sort à une idée reçue : l'on assimile souvent «statut administratif» et «stabilité de l'emploi». Or, le lien entre ces deux éléments est loin d'être absolu : il existe beaucoup de situations statutaires dans lesquelles l'agent peut être démis de ses fonctions, soit parce qu'il n'est chargé que de tâches temporaires, soit parce qu'il est inapte à leur exercice pour raisons de santé ou pour raison professionnelle. Il faut donc se garder d'amalgame ou de simplisme en la matière. Ne perdons pas de vue qu'un contrat de travail ou une

convention collective de travail, dans le secteur privé, peuvent parfois garantir plus de stabilité d'emploi qu'un statut réglementaire.

Les statuts du personnel (et leurs règlements d'exécution) des agents du secteur public sont également complexes pour les raisons suivantes :

On peut difficilement appliquer les mêmes règles, par exemple en matière de promotions, à toutes les catégories de fonctionnaires : enseignants, militaires, cheminots, etc. ;

Les pouvoirs et organes chargés de fixer ce statut sont multiples, (le parlement, le Roi, les conseils communaux, les conseils d'administration...), avec ou non la présence de commissions paritaires pour le négocier.

Il en résulte souvent des différences dans la situation des agents qui ne sont pas toujours pleinement justifiées et s'avèrent même contraires au principe d'égalité qu'implique pourtant l'idée même de statut administratif.

## ÉLABORATION DES STATUTS DU PERSONNEL

L'organisation institutionnelle et administrative de la Belgique est, dans ses grands principes, déterminée par la Constitution. En conformité avec celle-ci, les diverses autorités publiques règlent elles-mêmes la situation de leurs agents. À titre d'exemple, le Roi, c'est-à-dire le pouvoir exécutif ou plus simplement le gouvernement fédéral, fixe le statut des agents des ministères fédéraux ; le conseil communal fixe le statut des agents communaux. Toutefois, c'est le pouvoir législatif, c'est-à-dire le parlement fédéral, qui détermine le statut de l'armée et fixe le traitement des magistrats.

La constitution belge a donc précisé qui détenait le pouvoir de fixer le statut du personnel des autorités publiques «traditionnelles». Mais nous avons rappelé que de nombreux organismes «parastataux» avaient vu le jour au cours de ce siècle. À l'occasion de la création de ces organismes, il était précisé qui fixait le statut du personnel. Pour la majorité des organismes parastataux, ce pouvoir a été exercé par arrêté royal, pour les autres, par leurs organes de gestion (conseil d'administration ou assimilé).

Une particularité historique mérite toutefois d'être soulignée : **la loi du 13 juillet 1926 créant la SNCB a prévu qu'une Commission paritaire établira le statut du personnel.**