

LE STATUT DU PERSONNEL DES UNIVERSITÉS SUBVENTIONNÉES

une question complexe, un processus à parachever

Quelle est la situation juridique du personnel - académique, scientifique ou PATO - des universités subventionnées, lorsqu'il est rémunéré à charge de « l'allocation de fonctionnement » de ces universités ?

Cette situation est très particulière.

En effet, si le personnel des universités subventionnées n'est pas strictement dans un régime « de droit public », il n'est pas non plus uniquement dans le régime du secteur privé.

Pourquoi ?

Parce que la loi impose depuis 1971 que le personnel des universités subventionnées dispose d'un statut équivalent au personnel des universités d'État. Ce qui se résume par « la règle de l'équivalence » ou « l'équivalence », tout simplement.

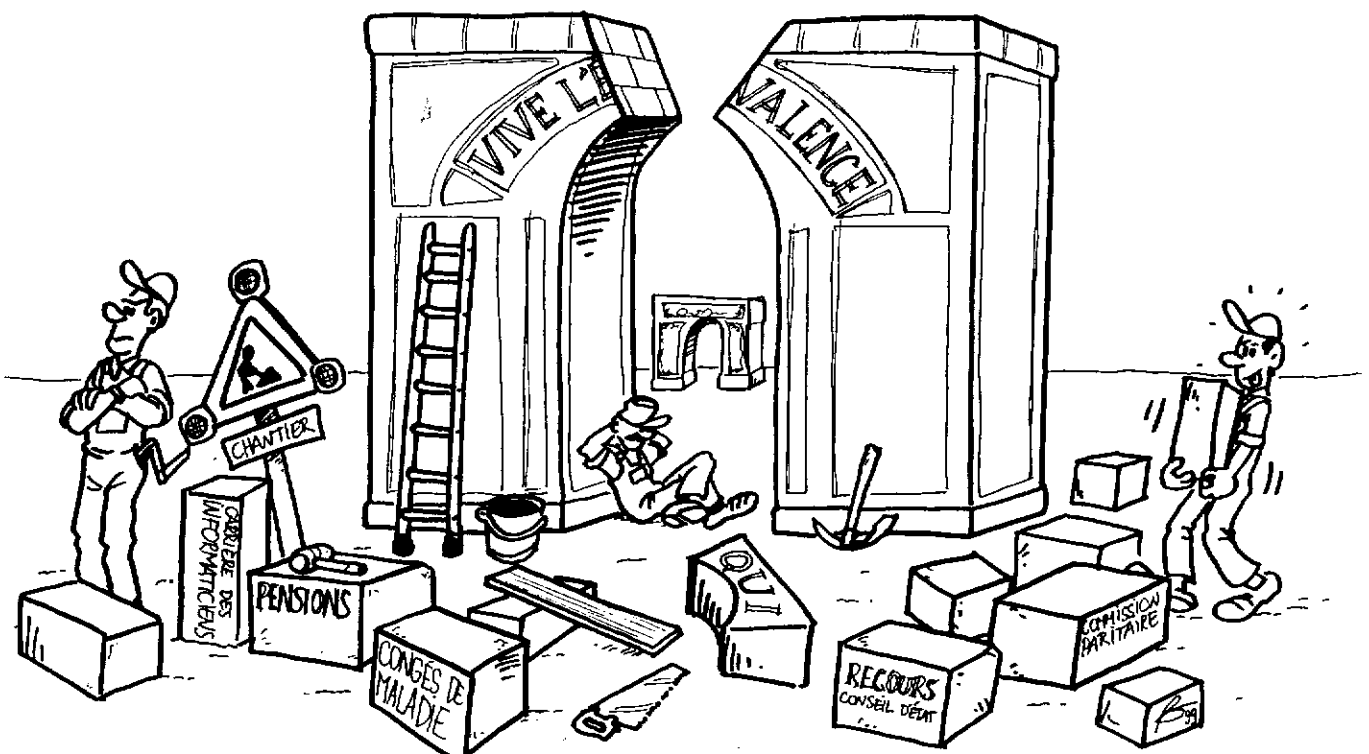
Le personnel des universités subventionnées est donc dans un régime juridique tout à fait spécifique, mais complexe, ce qui explique sans doute que, depuis 1971, cette question ne soit pas encore complètement réglée.

Le dossier qui suit tente d'expliquer le plus clairement possible cette question difficile, mais fondamentale pour la détermination du régime juridique du personnel des universités subventionnées. Il a fait l'objet de nombreuses relectures internes avant d'être publié aujourd'hui dans ce numéro du Droit de Savoir.

Nous nous permettons de conseiller à tous de conserver ce document dont le contenu nous semble très important.

Ce dossier est, en effet, croyons-nous, un bel éloge de la règle de l'équivalence ; mais d'une équivalence qui reste à parachever !

Le secteur CNE des universités et de la recherche
1998



LE STATUT DU PERSONNEL DES UNIVERSITÉS SUBVENTIONNÉES :

L'obligation légale d'équivalence et ses modalités d'application

Alors que, depuis 1971, les institutions universitaires subventionnées bénéficient de règles de financement *identiques* à celles des universités de la Communauté française, la situation juridique du personnel de ces universités subventionnées, lorsqu'il est engagé dans " le cadre " des universités, - c'est-à-dire lorsqu'il est rémunéré à charge de l'allocation de fonctionnement - n'est pas encore entièrement clarifiée.

Certes, la loi du 27 juillet 1971 a précisé, d'une part, (article 40 bis § 1er et § 3) que les échelles de traitement du personnel des institutions universitaires de l'État (appelées depuis 1989, universités des Communautés) étaient étendues au personnel des institutions subventionnées ; cette même loi indique, d'autre part, dans un article *fondamental* (Article 41) que : « Le Conseil d'Administration des universités subventionnées fixe pour son personnel un statut équivalent à celui du personnel des universités d'État ». Cette disposition est souvent résumée par "la règle du statut équivalent" ou "la règle de l'équivalence".

Mais comment cette obligation légale qui s'impose au Conseil d'Administration des universités subventionnées peut-elle être respectée ?

Théoriquement, trois possibilités existent pour leur Conseil d'Administration :

- Soit fixer un statut *identique* à celui du personnel des universités de la Communauté. Mais cela est impossible, parce que le personnel des universités subventionnées est engagé par *contrat de travail*, alors que le personnel des universités de la Communauté française (ULG, Mons-Hainaut, Gembloux) est engagé sous *statut*, comme le sont les agents de l'État.

- Soit adopter un statut de régime de droit privé spécifique : en référence principale au statut social des travailleurs du secteur privé, le Conseil d'Administration y introduira des dispositions particulières nécessaires pour atteindre la règle du statut équivalent. Le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche doit, pour chaque institution concernée, reconnaître ce statut comme équivalent à celui du personnel des universités de la Communauté.

- Soit adopter un statut mixte, ou " patchwork ". Ce statut comportera des dispositions reprises, d'une part, au régime du secteur privé et d'autre part, au régime du secteur public. Le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche doit également reconnaître ce statut comme équivalent à celui du personnel des universités de la Communauté.

En pratique, c'est cette dernière formule qui a été le plus souvent choisie par le Conseil d'Administration des universités subventionnées pour satisfaire au prescrit légal de l'équivalence.

Des zones d'ombres

Toutefois, depuis 1971, des zones d'ombre persistent et des points nouveaux apparaissent, en fonction des adaptations de la législation sociale. C'est conformément à la règle de l'équivalence qu'il convient de traiter toutes ces matières, anciennes comme nouvelles.

• Discrimination à l'égard du PATO

Très étonnamment, l'application de cette règle aux différentes catégories de personnel n'est pas similaire. Ainsi, alors que le personnel académique des universités subventionnées se voyait accorder *dès 1971* un statut identique sur le plan de la *sécurité sociale* (en matière de pension, notamment) à celui de leurs collègues des universités des Communautés, c'est en 1985 seulement que cette mesure a été prise pour le personnel scientifique définitif. En ce qui concerne le PATO, il n'y a toujours rien d'inscrit à l'agenda du législateur.

• Absence d'une instance centrale de négociation

L'obligation du statut équivalent doit également produire des résultats en ce qui concerne les relations sociales, c'est-à-dire les relations entre Autorités des Universités et Délégués du personnel.

Si, au sein des universités de la Communauté française, les représentants du personnel se retrouvent *ensemble* face à leurs Autorités au sein d'une instance de négociation et de concertation, dénommée " le secteur IX ", rien de pareil dans les universités subventionnées : le personnel ne se retrouve jamais *en même temps* face à l'ensemble de ses Autorités *autour d'une même table* de négociation. (1)

Alors que tous les secteurs professionnels disposent d'un tel lieu de discussion, très curieusement, il n'existe donc pas de " commission paritaire " pour le personnel des universités subventionnées ; aujourd'hui, chaque délégation du personnel d'une université se retrouve donc toujours seule face à SA Direction. Or l'obligation d'équivalence implique pourtant l'existence d'une *instance de négociation équivalente* à celle des universités de la Communauté française. Il faut donc, soit mettre sur pied une commission paritaire spécifique pour les universités subventionnées, soit élargir le champ de compétence du " secteur IX " aux universités subventionnées, soit encore - solution fort proche de la précédente - mettre en place une commission paritaire commune à toutes les institutions universitaires en Communauté française.

UNE QUESTION COMPLEXE, UN PROCESSUS À PARACHEVER

• Discrimination entre membres du personnel des universités en matière de recours

Autre problème : l'obligation d'un statut équivalent n'est toujours pas véritablement assurée lorsqu'un membre du personnel d'une université subventionnée s'adresse aux instances de recours en cas de litige avec son employeur.

Le personnel des universités subventionnées, qu'il soit académique, scientifique ou PATO, peut bien sûr recourir au Tribunal et à la Cour du Travail. En effet, en régime de droit privé, c'est au Tribunal du Travail qu'un employé peut demander la réparation, *sous forme de dommages et intérêts ou d'indemnités de préavis*, du préjudice qu'entraînerait pour lui une décision irrégulière prise par son employeur.

Mais lui est-il possible, comme devrait le permettre la règle du statut équivalent, d'introduire un recours en annulation au Conseil d'État ? Car, conformément au régime de droit public, un membre du personnel d'une université de la Communauté, outre le fait qu'il peut demander la réparation du tort devant le Tribunal de 1ère instance, peut introduire un recours au Conseil d'État pour *faire annuler* la décision jugée irrégulière et être rétabli dans ses droits.

Sans refaire ici toute l'histoire de la jurisprudence sur cette question (2), il est intéressant de voir ce que le Conseil d'État a répondu à des membres du personnel d'universités subventionnées qui ont introduit devant cette instance un tel recours.

• Par arrêt du 5 juillet 1993, le Conseil d'État (chambre francophone) s'est déclaré *incompétent* pour examiner un recours en annulation intenté par un membre du personnel scientifique définitif de l'UCL contre une décision de la Direction de l'UCL de le "mettre en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service".

• Par arrêt du 24 mars 1989, le Conseil d'État (chambre flamande) s'était déclaré *compétent* pour examiner un recours en annulation d'un membre du personnel administratif de la VUB.

Le débat reste donc ouvert. Peut-on considérer en effet, qu'alors que le législateur a entendu uniformiser dans toute la mesure du possible le statut du personnel de toutes les institutions universitaires, ce personnel ne dispose point de voies de recours "uniformes" ? Par rapport au prescrit légal, est-il acceptable que les membres du personnel des universités subventionnées ne bénéficient que de la possibilité de recours judiciaires ; alors que les membres du personnel des universités des Communautés disposent, en plus des recours judiciaires, de la possibilité d'un recours de légalité devant le Conseil d'État ?

Par ricochet, le statut juridique des universités subventionnées également en question

La question du statut équivalent du personnel des universités subventionnées renvoie directement à la question du statut juridique des universités subventionnées elles-mêmes.

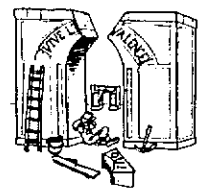
Celles-ci se définissent le plus souvent comme des "*personnes morales de droit privé*". Mais, cette définition n'est plus totalement pertinente.

Il faut tout d'abord, observer que, lorsque ces universités reçoivent du législateur la mission de fixer "un statut équivalent", elles ne sont plus dès lors dans la même position qu'un simple employeur du secteur privé, qui ne reçoit jamais une telle injonction du législateur.

Par ailleurs, les universités subventionnées sont déjà considérées par le législateur comme des *autorités administratives* pour l'application du décret sur les grades académiques.

Il faut également rappeler que les dispositions légales concernant les marchés publics s'appliquent aux institutions universitaires subventionnées. (3)

Il convient encore de noter que la Cour d'Arbitrage a indiqué que "*les universités subventionnées sont, en tant qu'établissements de niveau académique, des services publics fonctionnels, en d'autres termes, des services organisés pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général*". (4)



En ce qui concerne le stage et l'insertion professionnelle des jeunes, le Ministère de l'Emploi et du Travail indique que "*toutes les universités, qu'elles soient de l'État ou libres subventionnées, sont considérées comme des administrations publiques en faveur desquelles le Roi peut déterminer des règles de dérogation totale ou partielle*". (5)

De plus, ces mêmes universités ont été assimilées par le Ministère des Finances à des *administrations publiques*, pour la gestion de leur trésorerie ; elles peuvent, de ce fait, effectuer des placements en OLO (Obligations linéaires) sans devoir payer de précompte mobilier. (6)

Enfin, tout récemment, le nouveau code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine assimile tous les établissements d'enseignement supérieur à des *personnes de droit public* pour le traitement de leurs dossiers d'urbanisme. (7)

Ces différentes qualifications de la nature juridique des universités subventionnées sont donc très éloignées de la simple notion de " personnes morales de droit privé ". Pourquoi dès lors refuser que, dans le cadre de leurs relations avec leurs personnels, ces universités ne puissent aussi être considérées comme des autorités administratives ou assimilées à des personnes de droit public ?

LA SOLUTION : UN RÉGIME JURIDIQUE PRÉCIS POUR LE PERSONNEL FIXÉ PAR DÉCRET

Il reste donc nécessaire de résoudre, *en tout point*, cette obligation d'équivalence : il n'est pas admissible que le flou persiste en matière de statut du personnel dans les universités subventionnées, alors que les règles de leur subventionnement sont établies depuis 1971 et que celles-ci sont, il faut y insister, *identiques* à celles des universités de la Communauté ! (8)

La recherche d'une solution est d'autant plus impérieuse que la Constitution indique que : " *Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissement d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié.*" (Article 17 révisé, devenu 24 § 4 de la Constitution coordonnée).

Cet article - qui s'applique également au personnel des institutions universitaires - ainsi que les deux articles 40 bis et 41 de la loi du 27 juillet 1971 cités au début de cette note, constituent donc les références légales fondamentales qui déterminent le statut du personnel des universités subventionnées.

La meilleure des solutions ne serait-elle pas de fixer, *par décret communautaire, un régime juridique précis pour toutes les catégories de personnel des universités subventionnées*, déterminant donc sans équivoque les conséquences qui s'y rattachent (règlement administratif, règlement disciplinaire, congés, congés de maladie, suspension de contrat, interruption de carrière, frais de déplacement domicile-lieu de travail, prime syndicale, instance de négociation commune à toutes les universités subventionnées, prise en compte de l'ancienneté acquise dans toute université en cas de passage dans les services de l'État, des Communautés ou des Régions, instance de recours, ...)?

Ce décret pourrait prévoir l'adoption d'une mesure minimale, consistant à renvoyer toutes les institutions universitaires au régime du personnel de la Communauté française comme "norme plancher" sur tous les aspects du règlement administratif ou disciplinaire, sauf si ces institutions adoptent des statuts ou des dispositions internes plus favorables. Rappelons, sans nostalgie aucune de la Belgique unitaire, que c'est ce qu'a fait la Communauté flamande, en 1991, (deux ans après la communautarisation de l'enseignement), en réglant du même coup la plupart des questions pendantes autour de la règle de l'équivalence dans les universités de cette Communauté.

Le statut équivalent du personnel des universités subventionnées est donc un chantier dont le Parlement de la Communauté française doit impérativement effectuer l'achèvement.

NOTES

1) Voir à ce sujet l'étude du Conseil de l'Éducation et de la Formation (CEF) : " *La participation dans les Universités en Communauté française - Inventaire des situations existantes* ", en particulier le chapitre "Missions et composition des organes de concertation sociale au sein des universités" - Courrier Hebdomadaire du CRISP, N° 1542-1543, 1996.

Les revendications du secteur CNE des universités en vue d'améliorer la participation du personnel et la concertation sociale dans les universités sont reprises dans un projet d'avis déposé au CEF le 14 mars 1997.

2) On peut notamment se référer à :

- Ph. Bouvier, " *Les universités libres sont-elles des autorités administratives?*" - Revue Administration Publique - 4/1993 - p. 280 à 287 - Arrêt du Conseil d'État du 5 juillet 1993 - Journal des Tribunaux - 1994 - p. 156

3) Loi du 24 décembre 1993 sur les marchés publics et certains marchés de travaux, de fournitures et de services - Article 4, § 2, 9°.

4) Cour d'Arbitrage - Arrêt 27/95 du 21 mars 1995.

5) " *Stage et insertion professionnelle des jeunes - Questions et réponses* " - Ministère Fédéral de l'Emploi, Service Insertion professionnelle - Octobre 1996.

6) " *Le Ministère des Finances a confirmé que l'UCL fait partie du secteur des administrations publiques et qu'à ce titre, elle peut être exonérée de précompte mobilier sur les revenus de la dette publique de l'État, des Communautés et des Régions, c'est-à-dire les OLO et titres assimilés.*" Conseil d'Entreprise UCL, Budget initial 1997, Document N° 232.4, page 75.

7) " *Les personnes de droit public pour lesquelles les permis prescrits par les articles 84 et 89 sont délivrés par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué sont : (...) 19° les universités, les établissements assimilés aux universités et les hautes écoles(...)*" - Arrêté du Gouvernement wallon du 19 février 1998 déterminant la liste des personnes de droit public et des actes et travaux d'utilité publique pour laquelle les permis d'urbanisme et de lotir sont délivrés par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué. (M.B. du 27-2-1998).

8) Il conviendrait également d'apporter une solution au statut du personnel des services des commissaires et délégués du Gouvernement auprès des Conseils d'Administration des Universités : on peut constater, pour une dizaine de personnes seulement, une disparité étonnante, puisqu'on distingue au moins les quatre situations suivantes :

- des membres ayant le statut de la fonction publique communautaire française (avec pension d'État) ;
- des membres ayant le statut d'agent des universités de la Communauté française (avec pension d'État) ;
- des membres ayant la même situation que le personnel à charge du budget ordinaire d'une université subventionnée, avec pension du secteur privé, complétée par une assurance de groupe ;
- des membres ayant la même situation que celle de travailleurs du secteur privé, avec en conséquence la pension du secteur privé, mais sans assurance de groupe.

Ces situations coexistent alors que les commissaires et délégués du Gouvernement ont, quant à eux, tous le même statut : il est identique à celui du personnel académique des universités (donc, avec pension d'État). (Art. 3 du Décret du 12 juillet 1990 sur le contrôle de institutions universitaires)

Ce document élaboré par le secteur CNE des universités et de la recherche a été transmis en septembre 1998 aux membres du Gouvernement et de la Commission "Enseignement supérieur" du Parlement de la Communauté française pour suite utile.