

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

INTRODUCTION	1
BELGIQUE.....	6
Législation	6
Doctrines.....	7
FRANCE	8
Législation	8
Documents parlementaires	8
Doctrines.....	9
Documentation	9
PAYS-BAS	10
Législation et réglementation	10
Propositions de loi pendantes.....	10
Documentation	10

INTRODUCTION

Ce dossier se limite au régime juridique des agents contractuels dans la fonction publique locale. En Belgique, il n'existe toutefois pas de définition de la fonction publique locale : nous reprendrons ici le régime des contractuels recrutés par les communes, les CPAS et les intercommunales. Nous n'aborderons ni la situation des contractuels provinciaux ni les spécificités de certains régimes de contractuels (par exemple les contractuels dans la police communale et les contractuels dans l'enseignement subventionné). Les questions de responsabilité civile des agents contractuels ne sont pas examinées non plus.

La fonction publique locale diffère de la fonction publique fédérale et régionale, notamment en ce que les textes propres aux entités fédérales et fédérées énoncent clairement les possibilités de recruter du personnel sous contrat dans des cas limités alors qu'au niveau communal, seule la loi du 08/07/1976 organique des centres publics d'aide sociale prévoit deux hypothèses pour l'engagement sous contrat. En effet, ni la Nouvelle Loi Communale du 24/06/1988 ni la loi du 22/12/1986 relative aux intercommunales ne comportent de dispositions encadrant ou interdisant le recours au contrat.

Cependant, le Conseil d'Etat a maintes fois rappelé que le régime statutaire est présumé être le régime juridique applicable aux agents de la fonction publique, locale ou autre: le recrutement contractuel doit se limiter aux engagements de courte durée ou exceptionnels. La relation contractuelle devra donc être prouvée ; une requalification par le juge sera toutefois possible et entraînera alors d'éventuelles conséquences au niveau du régime de sécurité sociale.

Dans la pratique, on assiste pourtant d'une part à une contractualisation croissante de l'administration, y compris de l'administration communale, et d'autre part à un développement de régimes mixtes combinant des éléments du régime contractuel

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

avec ceux du statut. La coexistence d'agents statutaires et contractuels a surtout été encouragée par les différents programmes de lutte contre le chômage : l'AR n° 474 du 28/10/1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux a harmonisé les différents systèmes existants.

Les droits et obligations de l'agent contractuel sont définis par les dispositions impératives de la loi du 03/07/1978 relative aux contrats de travail ; en cas de litige, les juridictions du travail sont compétentes. Toutefois, étant un agent recruté par une administration, l'agent contractuel sera tenu de respecter un certain nombre de règles établies de manière 'unilatérale' par son employeur. Cette rencontre du droit du travail et du droit administratif est dès lors souvent une source de conflits, par exemple en matière disciplinaire, et confère au régime juridique des agents contractuels de la fonction publique locale un caractère hybride, à mi-chemin du travailleur dans le secteur privé et de l'agent statutaire nommé à titre définitif. Ainsi certaines dispositions du droit du travail (par exemple les conventions collectives de travail) ne s'appliquent pas aux services publics mais par contre, l'agent contractuel pourra demander l'application des principes généraux administratifs (droit d'être entendu, principe d'égalité, devoir de motivation, comparaison de titres) et faire sanctionner la non-application de ces principes par le Conseil d'Etat.

D'une manière générale, les agents contractuels des pouvoirs locaux sont soumis au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés : par exemple pour les soins de santé, la maladie, les allocations familiales, le chômage. Il en est ainsi pour le régime des pensions mais en vertu de l'art. 160 de la Nouvelle loi communale, les années de service prestées par l'agent contractuel au sein d'une administration communale seront prises en considération pour l'octroi et le calcul de la pension si l'agent contractuel termine sa carrière par une nomination à titre définitif et devient dès lors agent statutaire.

Par contre pour les accidents du travail et maladies professionnelles d'une part et les vacances annuelles d'autre part, le régime de sécurité sociale pour les contractuels est différent. En effet, pour les accidents du travail et maladies professionnelles, le régime de sécurité sociale du secteur public s'applique, excepté pour les intercommunales employant exclusivement du personnel contractuel. Tandis que pour les vacances annuelles, les pouvoirs locaux ont le choix entre le régime du secteur privé et celui du secteur public, avec quelques nuances toutefois pour les agents contractuels subventionnés.

La régionalisation de la loi communale, entrée en vigueur le 01/01/2002, n'a suscité jusqu'à présent que des adaptations mineures aux législations du travail et de la sécurité sociale qui sont de compétence fédérale.

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

En France, un mouvement de décentralisation a eu lieu au début des années '80. C'est ainsi que davantage de compétences ont été transférées vers les entités locales et que le besoin d'un statut pour les agents des collectivités territoriales est né.

Ce statut a été fixé dans la loi du 26 janvier 1984. Dans l'article 3 de cette loi, il est stipulé qu'on ne peut faire appel à des contractuels que dans un certain nombre de cas bien définis.

La fonction publique territoriale est organisée d'après les principes de la fonction publique d'Etat, qui en pratique doivent être en accord avec le principe d'autonomie des autorités territoriales. Le décret n° 88-145 du 15 février 1988 est un des textes législatifs les plus importants relatif au statut des contractuels dans la fonction publique territoriale. Il règle e.a. les modalités relatives à l'engagement, les congés annuels et de formation, les congés de maladie, le régime disciplinaire, la fin de carrière et le licenciement. L'article 3 du décret prévoit que l'engagement se fait soit par contrat (de droit public), soit par décision administrative.

En matière de pension, les contractuels sont soumis aux règles générales de la sécurité sociale, si ce n'est qu'ils peuvent se constituer une pension complémentaire auprès d'une autre institution, l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques).

Les contractuels ne jouissent pas à tout niveau des mêmes garanties que leurs collègues statutaires. Ils sont généralement moins bien rémunérés et jouissent d'une moindre protection sociale, même lorsqu'ils effectuent le même travail que les fonctionnaires statutaires nommés. La situation des agents sous contrat à durée déterminée est encore moins sûre que ceux sous contrat à durée indéterminée.

Environ la moitié des contractuels travaille à temps partiel. La grande majorité (66%) est engagée par les communes.

Au niveau territorial, il y a encore d'autres employeurs, comme les conseils communaux et les conseils généraux ou encore les intercommunales et les associations de communes.

Il y a une grande diversité de statuts au niveau juridique. C'est le caractère temporaire ou permanent de l'emploi qui constitue la différence essentielle. Les recrutements temporaires ne peuvent se faire que pour des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou pour des remplacements momentanés.

Actuellement, un nouveau mouvement de décentralisation est en cours. Le gouvernement a récemment annoncé un transfert de 100.000 fonctionnaires de la fonction publique de l'Etat vers la fonction publique territoriale.

La loi du 3 janvier 2001 vise à diminuer le nombre de contractuels en leur permettant, à certaines conditions, de participer à des examens pour statutaires.

Aux Pays-Bas, conformément à l'article 125 de la loi sur la fonction publique, le statut du personnel communal est défini en majeure partie par les autorités communales compétentes. Le 'College voor arbeidszaken' (CvA), une unité de

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

l'union des communes néerlandaises, joue un rôle important dans ce domaine. On peut considérer ce 'College' comme la fédération patronale des pouvoirs locaux. Il négocie, au nom des communes, avec les organisations syndicales à propos des conditions de travail du personnel communal. Cela aboutit au règlement collectif des conditions de travail (CAR). Ce règlement s'applique localement si cela est prévu par le pouvoir local.

En pratique, les communes peuvent très difficilement déroger à ce règlement. Seules les quatre plus grosses communes ont un règlement divergent sur certains points.

Par essence, le CAR est un règlement qui définit les lignes directrices et le 'College voor Arbeidszaken' se concerta avec les organisations syndicales pour l'élaboration approfondie des conditions de travail. Celles-ci sont fixées dans un accord d'exécution, le UWO (Uitwerkingsovereenkomst). Cet UWO n'est contraignant que pour les communes qui y ont adhéré.

Ce dossier donne une série d'informations sur le CAR/UWO, e.a. sur les différentes formes de recrutement dans les communes. On peut entrer en fonction à la commune par affectation ou par contrat de travail. Les possibilités de recrutement sous contrat sont toutefois limitées. Le CAR/UWO s'applique à tous les collaborateurs de la commune, qu'ils aient été affectés ou qu'ils aient un contrat de travail. Ce règlement ne vaut toutefois pas pour certaines catégories de collaborateurs, comme par exemple le personnel enseignant. L'employeur peut également décider, pour des raisons particulières, d'exclure certaines catégories de collaborateurs de l'application de la CAR/UWO ou de déroger à certains éléments de la CAR/UWO pour certaines fonctions. Dans tous ces cas, il faut chaque fois une concertation avec les syndicats.

Quant aux pensions, il faut tout d'abord se référer aux piliers du système de pensions néerlandais. Il y a en premier lieu les dispositions légales de base pour la pension de vieillesse et la pension de survie, à savoir l'AOW et l'ANW. En outre, pour la plupart des travailleurs, des conventions relatives à leur pension sont conclues dans le cadre de leurs relations de travail et enfin, les travailleurs peuvent également prendre des dispositions supplémentaires à titre individuel. Ces piliers s'appliquent aussi aux travailleurs des administrations.

La pension de la fonction publique est un complément aux allocations de base AOW et ANW et est donc versée en plus de ces allocations.

Tous les collaborateurs de la fonction publique, y compris ceux des communes, se constituent cette pension complémentaire auprès de la Fondation des Pensions ABP. La loi de privatisation ABP reprise dans le dossier, constitue la base légale de cette fondation.

L'administration de la Fondation est constituée de représentants des employeurs et des employés de la fonction publique, qui négocient le règlement relatif à la pension.

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

Le règlement de pension de la Fondation repris dans le dossier date de janvier 2003.

Il faut tenir compte d'un certain nombre de modifications intervenues suite au récent accord de pension conclu, qui sont d'application à partir du 1^{er} janvier 2004. Cela ressort du 'Complément au règlement de pension 2003', également repris dans le dossier, et des commentaires relatifs à l'accord de pension.

C'est ainsi qu'à partir du 1^{er} janvier 2004, on passe à un système de salaire moyen 'middelloon-systeem', qui prévoit que la pension est constituée sur base du salaire moyen de la carrière.

Nous mentionnons également le système de 'Pension flexible et anticipée' (FPU) qui existe pour les travailleurs qui souhaitent bénéficier de la prépension.

Cette FPU a remplacé les règlements pour les seniors. De nouveaux accords structurels sont attendus concernant l'avenir de la FPU.

B. Vansteelandt
Bibliothécaire

Bibliothèque du Parlement fédéral
Le régime juridique des agents contractuels des
pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

BELGIQUE

Législation

Rubrique législation consolidée

Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale

Arrêté royal n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux (ACS)

Loi du 22/12/1986 relative aux intercommunales

Loi du 26/05/1989 ratifiant l'arrêté royal du 24/06/1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle Loi Communale »

Contrat de travail

Loi du 03/07/1978 relative aux contrats de travail

Sécurité sociale

Loi du 03/07/1967 sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public

Loi du 27/06/1969 révisant l'arrêté-loi du 28/12/1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs

Lois du 28/06/1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés coordonnées le 28/06/1971

Loi du 29/06/1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés

Arrêté royal d'exécution du 30/03/1987 - exécution de l'article 8 de l'arrêté royal n° 474 du 28/10/1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux (ACS)

Loi du 14/12/2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public

www.just.fgov.be

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

Doctrine

La fin de carrière des agents communaux (2002)

www.uvcw.be/matieres/personnel/pat_fin_carriere.htm

Le régime applicable au personnel des pouvoirs publics et en particulier au personnel des administrations provinciales et locales (2001) – Service public fédéral de la Sécurité sociale

<http://socialsecurity.fgov.be/apercu/2001/pdf/partieI-t4.pdf>

Le personnel communal (2000)

www.uvcw.be/matieres/personnel/essentiel/1.htm

Le financement des pensions du personnel définitif des administrations locales (1999)

www.uvcw.be/matieres/personnel/lmb_financement_pensions.htm

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

FRANCE

Législation

Pouvoirs locaux

Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001

Loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=5320&indice=3&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1>

Décret n° 88-145 du 15 février 1988 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=10404&indice=1&table=CONSOLID E&ligneDeb=1>

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=5297&indice=1&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1>

Documents parlementaires

Projet de loi n° 1218 du 17 novembre 2003 relatif aux responsabilités locales

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/projets/pl1218.pdf>

Proposition de loi n° 591 du 30 janvier 2003 ouvrant à titre dérogatoire la fonction publique à des recrutements contractuels pour les administrations confrontées à des vacances de postes dans les domaines d'action prioritaires de l'Etat et des collectivités publiques

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/propositions/pion0591.pdf>

Proposition de loi n° 73 du 17 juillet 2002 tendant à remplacer le régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques par un nouveau régime complémentaire de retraite et de prévoyance

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/propositions/pion0073.pdf>

Bibliothèque du Parlement fédéral
Le régime juridique des agents contractuels des
pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

Doctrine

‘Les agents non titulaires territoriaux : état des lieux’, Perspectives
démographiques, 2003

http://www.observatoire.cnfpt.fr/pages_local/contenu.phtml?id=341

Documentation

Avis du Conseil d’Etat n° 359964 du 30 janvier 1997

http://www.rajf.org/article.php3?id_article=1059

Bibliothèque du Parlement fédéral
Le régime juridique des agents contractuels des
pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

PAYS-BAS

Législation et réglementation

Ambtenarenwet : art. 125

Wet privatisering ABP

Regeling beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de Wet
privatisering ABP

<http://www.wetten.overheid.nl>

Pensioenreglement Stichting Pensioenfonds ABP

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer/images/9_8878.pdf

Pensioenreglement aanvulling

http://www.easinet.nl/easinet/easinet/images/47_13141.pdf

Propositions de loi pendantes

Kamerstuk nr. 29257,1 en 2

Kamerstuk nr. 29009,1 en 2

<http://www.overheid.nl>

Documentation

Généralités

Werken bij de gemeente : een samenvatting van de cao 2003-2004

<http://www.werkenbijdeoverheid.nl/organisaties/organisatie/index.cfm?ContentID=8IDCRJP9&orgid=02000>

Werken bij de gemeente : aantrekkelijk werk tegen goede arbeidsvoorwaarden

<http://www.werkenbijdeoverheid.nl/organisaties/organisatie/index.cfm?ContentID=S7U9NT1X&orgid=02000>

CAR-UWO

<http://car-uwo.nl>

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

Aanstelling - Recrutement dans les communes
Overige-werkingssfeer - Champs d'application CAR-UWO
Ziekte - Maladie, accidents de travail et grossesse
Vakantie, verlof - Vacances et congés
Ontslag - Licenciement

Pensions

Pensioen opbouwen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/inkomenszekerheid.asp?ComponentID=10397&SourcePageID=10958#1

Wettelijke basisvoorzieningen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/eerste_pijler.asp?ComponentID=10398&SourcePageID=10957#1

ABP-pensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/tweede_pijler.asp?ComponentID=10399&SourcePageID=10957#1

Invaliditeitspensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/value_navigatie/producten/invaliditeitspensioen_vervolg.asp?ComponentID=10557&SourcePageID=10959#1

FPU-gemeenten

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/value_navigatie/producten/fpu_gemeenten.asp?ComponentID=10554&SourcePageID=11070#1

Ontslag wegens FPU

<http://www.car-uwo.nl>

Ouderdomspensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_ontvangen/value_navigatie/producten/ouderdomspensioen.asp?ComponentID=11771&SourcePageID=10661#1

Nabestaandenpensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/value_navigatie/producten/nabestaandenpensioen.asp?ComponentID=10558&SourcePageID=10670#1

Bibliothèque du Parlement fédéral

Le régime juridique des agents contractuels des pouvoirs locaux – dossier n° 85 – 19.02.2004

Aanvullende inkomenszekerheid

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/derde_pijler.asp?ComponentID=10405&SourcePageID=10957#1

Oude seniorenregeling

<http://www.car-uwo.nl>

Pensioenakkoord 2004

http://www.abp.nl/abp/abp/overabp/Pensioenakkoord_2004.asp?ComponentID=11785&SourcePageID=11544#1

Pensioen ontvangen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_ontvangen/np_pensioen_uitkering.asp?ComponentID=12813&SourcePageID=10649#1