

La liberté d'association et la fonction publique

par Robert ANDERSEN

*Avocat,
Chargé de cours à la Faculté des Sciences économiques,
sociales et politiques de Louvain*

et Jacques HARMEL

*Avocat,
Assistant à la Faculté de Droit de Louvain*

Introduction

L'histoire d'un pays est aussi celle des libertés acquises.

Cette conquête n'est pas le fait d'un homme seul.

L'idée d'association est inscrite dans la nature même des choses : dès l'origine, les hommes ont ressenti l'impérieuse nécessité de se regrouper en vue d'atteindre, ensemble, certains buts auxquels, isolés, ils n'auraient pu accéder.

Le fait associatif se manifeste dans tous les domaines : la formation de l'Etat ne procède-t-elle pas, elle aussi, de l'esprit d'association ?

Les Constituants éprouvent pourtant le besoin d'inscrire dans les textes ce principe inhérent à la nature humaine. Cette liberté, en effet, n'est jamais un donné : tantôt elle est niée, tantôt elle est sujette à des restrictions que dictent les aléas de l'Histoire. Elle apparaît dès lors toujours comme le fruit d'une conquête.

Le même phénomène se manifeste en Belgique; la simple lecture de l'article 20 de la Constitution ne donne toutefois qu'une faible idée de la richesse et des potentialités que renferme le principe de la liberté d'association : l'histoire sociale de notre pays permet seule d'en saisir toute la portée.

Dans le secteur de la fonction publique, la liberté syndicale est, plus qu'ailleurs, le résultat d'une lente et difficile évolution.

Inchangé dans sa forme, le texte qui fonde la liberté d'association a acquis au fil des événements une dimension nouvelle. Nul besoin ne fut ressenti de modifier la formulation d'un prescrit constitutionnel rédigé d'emblée en des termes assez larges pour accueillir les apports du futur. Cette permanence jointe à cette faculté d'adaptation caractérisent ici la norme constitutionnelle.

Ainsi l'Histoire assigne-t-elle à la règle son contenu; elle en dicte l'interprétation. L'évolution se poursuit; l'article 20 de la Constitution n'est pas un texte mort : il est prêt, aujourd'hui comme hier, à suivre les mouvements capricieux d'une liberté variable dans son contenu mais au principe immuable.

CHAPITRE I

Le temps des principes

Mille huit cent trente évoque à la fois une fin et un commencement : la charnière que constituent pour la Belgique les journées de septembre (Section I) joint les chapitres du passé (Section II) à ceux, encore à écrire, de l'avenir national (Section III).

Section I : La proclamation d'un principe : le décret du 16 octobre 1830

La Belgique est née des libertés que la révolution de 1830 s'était donnée pour mission d'établir. Les hommes qui s'étaient portés à sa tête en un Gouvernement Provisoire eurent la sagesse, en proclamant l'indépendance, de réserver au peuple le privilège d'édicter lui-même les normes du bonheur qui s'ouvrait devant lui : le corps électoral fut convoqué pour nommer les membres d'un Congrès National.

Avant même qu'il fût réuni, le Gouvernement Provisoire devait cependant, par décret, rompre avec de séculaires traditions et établir les fondements de la Constitution la plus libérale : il proclamait la liberté de l'enseignement, de la presse, de l'exercice des différents cultes, supprimait la haute police, imposait la publicité des débats judiciaires. La liberté d'association notamment était, dès le 16 octobre, proclamée en ces termes :

« Le gouvernement provisoire;

Considérant que les entraves à la liberté d'association sont des infractions au droit sacré de la liberté individuelle et politique,

Arrête :

- Art. 1^{er} : Il est permis aux citoyens de s'associer, comme ils l'entendent, dans un but politique, religieux, philosophique, littéraire, industriel et commercial.
- Art. 2 : La loi ne pourra atteindre que les actes coupables de l'association ou des associés et non le droit d'association lui-même.
- Art. 3 : Aucune mesure ne pourra être prise contre le droit d'association.
- Art. 4 : Les associations ne pourront prétendre à aucun privilège.
- Art. 5 : Toute loi particulière et tout article des codes qui gênent la liberté de s'associer sont abrogés ».

La révolution se trouvait à la fois justifiée et récompensée : un mois avait suffi pour que les libertés conquises par les armes le 26 septembre soient affirmées par les textes.

Section II : Les rétroactes

La Révolution française, quoique n'énonçant pas le principe de la liberté d'association, avait, dans un premier mouvement tout au moins (1), ouvert la voie à une œuvre novatrice.

Sans doute la Déclaration des Droits de l'Homme abolissait-elle les privilèges sociaux et économiques mais, alors que tous les constituants avaient voté les réformes rurales, l'Assemblée ne fut pas unanime pour interdire les corporations. La question ne fut abordée qu'en 1791 : le décret des 2-17 mars, invoquant l'interdiction des « privilèges exclusifs », allait supprimer corporations, maîtrises et jurandes déjà stigmatisées par Turgot (2). Au nom de la liberté du travail et de l'industrie, il était désormais permis à toute personne « de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon » (3).

Peu après la disparition des corporations, les travailleurs se coalisent au printemps 1791 pour exiger des hausses de salaires. La bour-

(1) V. not. A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1961, p. 47.

(2) Turgot, *Edit de suppression des jurandes*, février 1776.

(3) Article 7 du décret.

geoisie menacée prend peur; l'Assemblée vote presque sans débat la loi des 14-17 juin 1791 interdisant toute organisation professionnelle qui défendrait de « prétendus intérêts communs » (4). Les vieilles ordonnances de police de l'Ancien Régime prohibant coalitions, grèves et associations d'ouvriers dans des compagnonnages, renaissaient de leurs cendres. La loi Le Chapelier était ainsi, en juin 1791, le prix exorbitant qu'avait déjà à payer l'ouvrier pour les dispositions permissives de la loi des 2-17 mars votée la même année.

Avec les corporations disparaissait aussi tout germe d'entente professionnelle : la liberté du travail devenait droit absolu et, sous prétexte de libéralisme économique, l'individualisation extrême des rapports sociaux laissait désarmé le travailleur confiné dans l'isolement. Bien plus, la loi du 22 germinal an XI qui étendait le champ d'application de la législation de 1791 n'incriminait les coalitions d'employeurs que si elles apparaissaient comme « injustes et abusives », tandis que le seul fait de la coalition d'ouvriers était toujours considéré comme délictueux et punissable de peines plus lourdes.

Les inégalités que créaient ces dispositions applicables dès 1795 dans une Belgique annexée à la France, furent avalisées par le Code pénal de 1810 en ses articles 414 à 416 (5). L'épisode du régime hollandais ne modifia en rien une situation de fait dont l'intérêt des industriels commandait par ailleurs le maintien.

Section III : L'attitude du Congrès national : l'article 20 de la Constitution

Le 7 février 1831, au nom du peuple belge, le Congrès national décrète une Constitution parlementaire exemplaire dont l'article 20 porte :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. »

(4) Article 2 : « Les citoyens de même état ou profession, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne pourront, alors qu'ils se trouveront ensemble, se nommer de président, ou secrétaire, ou syndic, tenir des registres, prendre des arrêtés, former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs ».

(5) L'article 414 reprenait presque textuellement la disposition de la loi du 22 germinal an XI en prohibant « toute coalition entre ceux qui font travailler des ouvriers, tendant à forcer injustement et abusivement l'abaissement des salaires », tandis que l'article 415 punissait de peines plus sévères, toute coalition de la part des ouvriers « pour suspendre, empêcher ou enchérir les travaux ». Les dispositions de l'article 416 complétaient ces pénalités en proscrivant qu'un groupement d'ouvriers puisse prononcer une mesure disciplinaire contre ses propres membres.

Le contenu original du projet de la disposition devenue article 20 précise singulièrement le champ d'action que le Constituant entendait lui assigner. Outre le premier alinéa, seul retenu en définitive, trois paragraphes complémentaires (6) étaient consacrés aux conditions à imposer aux associations pour les voir bénéficier de la personnalité juridique et leur permettre d'acquérir des biens (7).

L'examen des travaux préparatoires révèle combien la situation des « sociétés religieuses » polarisa l'attention du Congrès. Un anticléricalisme avéré et, héritée de l'ancien régime, la crainte de la mainmorte amenèrent certains membres à refuser de suivre jusqu'au bout la logique des libertés illimitées qu'instituait la Constitution. La solution retenue tendait à concilier des positions extrêmes : si l'on ne souhaitait pas prohiber absolument la reconnaissance de la qualité de personne civile à l'association, l'on n'entendait pas pour autant voir reconnaître ce privilège à toute association; le futur législateur (8) restait, en définitive, seul juge des mesures à adopter en la matière (9).

(6) « Les associations ne peuvent être considérées comme personnes civiles, ni en exercer collectivement les droits que lorsqu'elles auront été reconnues par une loi, et en se conformant aux conditions que cette loi prescrit.

Les associations constituées personnes civiles ne peuvent faire aucune acquisition, à titre gratuit ou onéreux, qu'avec l'assentiment spécial du pouvoir législatif.

Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux sociétés civiles ou commerciales ordinaires, lesquelles sont régies par les codes civil et de commerce. »

(7) Alors que certains membres du Congrès montraient une ferme volonté de priver les associations de toute possibilité d'acquérir des biens, même avec l'autorisation du pouvoir législatif, d'autres admettaient, au-delà de l'existence de ces associations, le droit pour elles de posséder ce qui se révélait indispensable à leur subsistance.

(8) Dans une circulaire du 16 avril 1831, le Ministre de la Justice, M. de Sauvage, devait préciser : « L'article 20 de la Constitution, qui reconnaît aux Belges le droit de s'associer, ne donne point aux associations qui se sont formées en vertu de cette disposition, dans un but religieux ou autre, le droit d'acquérir et de transférer des biens comme personnes civiles; elle ne leur confère aucun privilège et laisse entière la législation préexistante à cet égard » (Pasin., t. I, p. 335).

(9) Observons que le législateur se montrera longtemps aussi généreux pour l'octroi de la personnalité juridique dans un cadre économique que réservé dans les autres domaines.

CHAPITRE II

L'évolution des principes de 1830 à 1937 (10)

Section I : Les limites du principe constitutionnel

De liberté d'association des travailleurs, nul ne parlait en 1830; à peine évoquait-on à ce sujet le spectre des corporations disparues. Et si l'on s'était aperçu que la liberté d'association dont on affirmait le principe postulait l'abrogation de l'article 291 du Code pénal de 1810, personne par contre ne releva ou ne voulut relever la contradiction opposant le principe de liberté aux articles 414 à 416 du Code pénal relatifs au délit de coalition.

L'article 291 du Code pénal portait que « nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société ». En abrogeant cet article, on situait le péril : la liberté d'association semblait ne pouvoir être mise en danger que par l'arbitraire des pouvoirs publics et la Constitution prenait donc soin de préciser que cette liberté ne pouvait être soumise à aucune mesure préventive.

On ne voulut lui assigner comme limites que celles édictées par le droit pénal : le législateur usant d'un monopole aurait à énumérer les buts qu'il estimerait illicites au regard du respect dû à l'ordre social.

L'association de fonctionnaires était, à l'époque, inconnue. Le système libéral conférait à l'Etat une mission sacrée : celle de garant des libertés. Comment ce caractère aurait-il pu ne pas rejaillir des tenants du pouvoir aux servants du pouvoir ? L'Administration apparaissait comme une caste : ce milieu protégé ne pouvait sécréter de

(10) Sur cette évolution v. les analyses très complètes de : V. Crabbe, « Syndicalisme et fonction publique en Belgique », in *Rev. intern. des sc. adm.*, 1955, p. 825 et s.; Ch. Huberlant, « Aperçu des étapes de l'obtention de la liberté syndicale par les agents des services publics », in *R. J. D. A.*, 1968, p. 1 et s.; R. Blanpain, *La liberté syndicale en Belgique*, Uystuyst, Louvain. V. également H. Funck, J. Y. Carlier, P. Guislain, Y. Boonen in *L'organisation des relations sociales dans la fonction publique*, L. L. N., 1980.

conceptions considérées à l'époque comme autodestructrices. La reconnaissance de la similitude de certaines situations sociales entre agents de l'Etat et travailleurs du secteur privé ne viendra que plus tard : elle apparaîtra comme une prise de conscience, limitée d'abord, mais dont, très vite, des syndicats innommés assureront la diffusion.

Section II : La loi du 31 mai 1866 et le Code pénal de 1867

L'abolition du délit de coalition par la loi du 31 mai 1866 ouvrira aux ouvriers la possibilité de se constituer en syndicats et fera entrer dans l'arsenal des moyens de pression sociale la grève jusque là prohibée (11). L'article 310 du Code pénal de 1867 vient aussitôt fixer les limites du droit reconnu : nul ne peut « forcer la hausse ou la baisse des salaires, ou porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail ». Pas davantage ne peut-on « par des rassemblements, porter atteinte à la liberté des maîtres et des ouvriers » (12).

Le Code pénal de 1867 allait également incriminer en ces termes les coalitions de fonctionnaires : « Lorsque des mesures contraires aux lois ou à des arrêtés royaux auront été concertées, soit dans une réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, les coupables seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois » (article 233). L'article 234 devait punir d'une peine d'em-

(11) Cette attitude nouvelle du législateur s'explique par un courant d'idées, encore timide, qui suivra notamment une enquête sur la condition des classes ouvrières et le travail des enfants, ordonnée en 1843. Ce mouvement avait déjà abouti à organiser des sociétés de secours mutuel et à instituer une Caisse Générale d'Epargne en 1865.

Si les idées évoluent, les principes demeurent cependant : ceux du libéralisme économique sont ancrés à ce point que le Ministre Frère Orban pourra encore proclamer en 1869 que la réglementation du travail est « une forme de la servitude ». La première loi ouvrière ne sera adoptée qu'en 1878 : elle prohibait le travail des enfants au fond des mines.

(12) Le texte exact de cette disposition était le suivant :

« Sera punie d'un emprisonnement de huit jours à trois mois, et d'une amende de 26 francs à 1000 francs, ou d'une de ces peines seulement, toute personne qui, dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail, aura commis des violences, proféré des injures ou des menaces, prononcé des amendes, des défenses, des interdictions ou toute proscription quelconque, soit contre ceux qui travaillent, soit contre ceux qui font travailler.

Il en sera de même de tous ceux qui, par des rassemblements près des établissements où s'exerce le travail, ou près de la demeure de ceux qui le dirigent, auront porté atteinte à la liberté des maîtres ou des ouvriers ».

prisonnement de six mois à cinq ans la concertation, par l'un de ces moyens, de mesures contre l'exécution d'une loi ou d'un arrêté royal (13).

Les réclamations collectives que certains agents de l'administration se crurent autorisés à adresser au ministre après l'abrogation des articles 415 et 416 du Code pénal se heurtèrent cependant, dès 1866, à des fins de non-recevoir formelles : le ministre Vanderstichelen s'en explique dans une circulaire :

« Si tout agent est autorisé à adresser directement à l'administration supérieure les réclamations personnelles qu'il se croit en droit de faire valoir, il n'en résulte évidemment pas que les agents d'une même catégorie ou d'un même service peuvent se concerter pour faire des réclamations ou des demandes collectives. Les requêtes de l'espèce, malgré le respect et la convenance dont elles peuvent, d'ailleurs, être empreintes, n'en revêtent pas moins un caractère de coalition incompatible avec la discipline administrative, en ce qu'elles semblent vouloir peser sur la décision de l'autorité supérieure... » (14).

Les grèves de 1886 allaient amener en 1892 le législateur à étendre le champ d'application de l'article 310 et à renforcer les peines qu'il prévoyait (15) (16).

Section III : 1880-1920 : interventions législatives, gouvernementales et parlementaires

§ 1^{er}. *Intervention législative : la loi sur les unions professionnelles*

Imposée par l'évolution sociale, la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles annonçait les mutations profondes qu'allait

(13) Citons également pour mémoire les articles 322 à 326 du même code relatifs à l'association de malfaiteurs : leurs membres sont punissables « par le seul fait de l'organisation de la bande ».

(14) Circulaire du 29 juillet 1866, citée par M. Liebaert in *Ann. parl.*, Chambre session 1904-1905, p. 1777.

(15) « 264 infractions furent poursuivies pour la seule année 1887, relevait M. Van Cleemputte dans son rapport; le maximum de la peine a été souvent appliqué et les parquets expriment l'avis que les juges eussent frappé de peines plus fortes, si la loi leur en avait donné le pouvoir » (Doc. Parl., Chambre, session 1891-1892, p. 142).

(16) Les peines comminées par l'article 310 (emprisonnement de 8 jours à 3 mois et/ou amende de 26 à 1000 francs) seront portées par la loi du 3 mai 1892 à un emprisonnement de 1 mois à 2 ans et/ou une amende de 50 à 1000 francs.

connaître au siècle suivant le droit syndical. Cette législation nouvelle autorisait les unions professionnelles à acquérir la personnalité juridique (17), mais assortissait cet octroi de restrictions et de contrôles (18).

La disposition de l'article 310 qui réprimait le prononcé « des amendes, des défenses, des interdictions, ou toute proscription quelconque » avait paru en contradiction avec l'article 4, 9°, de la loi nouvelle qui autorisait les unions professionnelles à « édicter des sanctions aux fins d'assurer l'observation de ses règlements ». Le texte de l'article 310 fut toutefois intégralement maintenu et l'on décida que les membres des unions professionnelles reconnues pourraient prononcer, les uns vis-à-vis des autres, des défenses ou des interdictions, à la condition de ne pas nuire aux droits des tiers, personnes étrangères à l'union. Le principe de la liberté individuelle du travail dictait, une fois de plus, cette solution (19).

Il fut proposé d'étendre aux « fonctionnaires, agents ou employés d'un service public » le bénéfice des dispositions de cette loi de 1898. Le Ministre de la justice, M. Begerem, s'y opposa avec force :

« Il est en effet évident, Messieurs, que le droit de grève et de coalition, sans lequel l'idée de l'union professionnelle se comprend difficilement, n'existe pas, ne peut pas exister, n'existerait même pas

(17) « Le projet de loi érige en personnalités juridiques les unions formées par les ouvriers pour la défense des intérêts professionnels du travail; il crée le patrimoine collectif pour ceux que le manque de patrimoine réduit à un état d'infériorité et de dépendance, dans les transactions relatives à la répartition de la richesse sociale. Une loi qui accorde la personnification civile aux unions professionnelles est destinée, dans la pensée du gouvernement, à organiser, à l'usage des ouvriers, l'exercice du droit de s'associer. Le projet de loi ne répondrait pas à cette intention s'il réservait le privilège de la personnification civile aux unions autorisées par le gouvernement. Aussi la personnification civile est-elle acquise, de plein droit, d'après le projet de loi, à toute union fondée dans les conditions qu'il indique et qui excluent toute ingérence gouvernementale. » Projet de loi, Exposé des motifs, 1^{er} février 1893, *Ann. parl.* Chambre, session 1892-1893, p. 190.

(18) Les grandes organisations syndicales refusèrent de « payer de leur liberté » la personnalité juridique qu'octroyait la loi : elles préférèrent l'absence de forme juridique à une existence muselée par les contrôles.

(19) « L'union syndicale n'a qu'un caractère contractuel; ses statuts ne lient que ses propres membres, l'adhésion de ceux-ci est toujours volontaire, leur retraite est toujours possible, aucun lien juridique, aucune pression ne peut les retenir, et la liberté du travail reste ainsi le fondement du droit industriel nouveau » M. Denis, discours prononcé en 1886 devant les commissions du travail; cité par A. Claeys-Boūaert, Rapporteur de la Commission de la Justice, *Pasin.*, 1898, p. 60.

en régime collectiviste, pour ces agents, parce qu'il est exclusif du double principe d'autorité et de discipline (20) ».

Ces problèmes d'extension du champ d'application de certaines lois aux agents de l'Etat avaient été abordés à plusieurs reprises et notamment en 1896 à l'occasion du vote d'une loi sur les règlements d'atelier (21).

Le ministre des chemins de fer, postes et télégraphes M. Vandepereboom devait objecter à cette occasion que « en disant qu'on ne peut jamais refuser aux ouvriers de l'Etat ce qu'on accorde aux ouvriers de l'industrie privée, on arrive logiquement au droit de grève tout en reconnaissant que les ouvriers de l'Etat sont mieux traités que les ouvriers de l'industrie (...) Il y a, dans les lois ouvrières, une base fondamentale sur laquelle repose la législation et à laquelle vous ne parviendrez pas à raccorder (...) les institutions de l'Etat » (22) (23).

§ 2. Interventions gouvernementales et parlementaires

L'analyse des interventions tant gouvernementales que parlementaires permet de mieux discerner les phases de la conquête du droit d'association par les « fonctionnaires ». On en examine quelques étapes :

1. Des agents du Ministère des travaux publics avaient constitué en 1880 une « Fédération d'employés ». Le ministre, au vu des statuts de l'association, adressa à l'administration une circulaire où il soulignait que, de tout temps, les réclamations collectives avaient

(20) Séance du 22 octobre 1897, *Ann. parl.*, Chambre, session 1897-1898, p. 2364.

(21) « L'application de la loi aux ouvriers publics, soulignait le député Delbeke, serait dangereuse parce qu'elle compromettrait le principe de la distinction nécessaire entre ces ouvriers et les ouvriers ordinaires [...] C'est là un principe lié à la bonne marche de l'Etat, c'est un principe de conservation sociale... ». Le fait que le patron au service duquel ils se trouvent ne soit pas sous le coup de la concurrence et que les salaires des ouvriers ne fluctuent pas en fonction de celle-ci, le privilège de la sécurité d'emploi découlant du fait que l'exploitation du service public ne puisse être abandonné même s'il est en perte, la circonstance enfin que les ouvriers au service d'une administration publique soient « infiniment mieux traités en général, que dans l'industrie privée » démontraient, pour M. Delbeke, le caractère exceptionnel de leur emploi. (*Ann. parl.*, Chambre, séance du 17 avril 1896, session 1895-1896, p. 1082).

(22) Séance du 23 avril 1896, *Ann. parl.*, Chambre, session 1895-1896, p. 1124.

(23) Curieusement les mêmes interdictions ne paraissaient pas s'appliquer avec la même rigueur aux agents des provinces et des communes.

été interdites « comme incompatibles avec la discipline administrative; car, sous quelque forme qu'elles se traduisent, des démarches de ce genre ont, sinon l'intention, du moins l'aspect d'une pression (...). Mise au courant, à raison de la position administrative de ses membres, des questions qui se débattent entre l'Etat et le public, la Fédération aurait l'intention d'indiquer les solutions que ces questions comportent ! » Que les employés des travaux publics « se concertent pour exercer une pression sur le gouvernement et les Chambres » ne pouvait être toléré, concluait le ministre, en invitant le personnel à s'abstenir désormais « de prendre part à toute réunion destinée soit à revêtir d'une forme collective les demandes et les réclamations des fonctionnaires et des employés, soit à discuter des affaires qu'il n'a mission que d'instruire et dont la solution n'appartient qu'au gouvernement et aux Chambres » (24).

2. Dix ans plus tard, M. Vandennepeereboom, ministre des chemins de fer, postes et télégraphes, dissout par une circulaire du 1^{er} septembre 1891 (25) une fédération de facteurs. Répondant aux critiques de M. Janson qui lui reprochait le caractère inconstitutionnel de la mesure prise, le ministre se justifia en invoquant les interdictions de critiquer les règlements, de s'opposer aux chefs et d'exercer une activité politique — la fédération dissoute ayant acclamé le suffrage universel —.

3. Emanant de parlementaires libéraux (26), une proposition de loi « réglant la situation des fonctionnaires publics du Royaume » fut déposée le 17 mai 1894 (27). Elle constituait l'embryon d'un statut des agents de l'administration jusque là inexistant. Son article 60 portait que « les fonctionnaires ont le droit de se réunir pour délibérer sur des questions d'utilité pratique concernant l'exercice de

(24) Circulaire du 14 mars 1881 du ministre Saintelette, cité par M. Vandennepeereboom, Ministre des Chemins de Fer, Postes et Télégraphes, *Ann. parl.*, Chambre, session 1891-1892, p. 27.

(25) Le texte de cette circulaire, d'une exemplaire concision, était le suivant : « Plusieurs facteurs des postes ont contrevenu aux instructions de l'administration,

1^o en constituant une fédération sans avoir obtenu l'autorisation de leurs chefs;

2^o en s'occupant de politique.

Cette fédération est dissoute.

Les agents qui refuseraient d'obéir seront révoqués. » (*Ann. parl.*, Chambre, session 1891-1892, p. 22).

(26) MM. Bergé, Janson, Houzeau de Lehaie, Lepage et Richald.

(27) Doc. Parl., Chambre, session, 1893-1894, n^o 173, p. 1483.

leurs fonctions ou sur l'opportunité éventuelle de simples vœux à émettre. Il leur est interdit de délibérer sur des affaires de l'Etat et les ordres de l'autorité compétente ».

4. Des parlementaires socialistes (28) reprirent dans une seconde proposition déposée le 8 janvier 1895 (29) le contenu de cet article 60, mais réclamèrent, outre la liberté de réunion, une liberté d'association « jusqu'à là non reconnue ». Les réformes que prônait cette proposition ambitieuse visaient « à établir des règles fixes en place de l'arbitraire » et — déjà — à aligner les secteurs public et privé en faisant bénéficier les agents de l'administration des garanties accordées aux salariés de l'industrie privée (30).

Cette préoccupation allait, répétons-le, être maintes fois reprise à l'occasion du vote des lois ouvrières (31).

5. Le parti libéral était sorti considérablement affaibli du scrutin de 1894 (32). Les principes qui avaient guidé la vie économique et sociale depuis la naissance du pays étaient ébranlés : des législations protectrices du travail peuvent désormais voir le jour. Les lois sociales se développeront d'autant plus qu'elles constituent la riposte des gouvernants catholiques et libéraux aux promesses de réformes émanant de l'opposition socialiste.

(28) Les premières élections non censitaires eurent lieu en 1894. Le vote plural envoyait à la Chambre 34 représentants socialistes, 104 catholiques et 14 libéraux. Le Sénat comptait, quant à lui, 71 catholiques, 29 libéraux et 2 socialistes. (Sur ces questions, v. H. Pirenne, *Histoire de Belgique*, t. IV, p. 206 et s.)

(29) Proposition de loi réglant la situation des fonctionnaires publics du Royaume déposée par MM. Bertrand, Malempré, Vandervelde et Anseele le 8 janvier 1895, Doc. Parl., Chambre, session 1894-1895, n° 53. (Une dissolution des Chambres avait rendu caduque la proposition de loi de 1894.)

(30) Une autre proposition de loi visant le même objet sera déposée le 30 novembre 1900 par M. Bertrand (Doc. Parl., Chambre, session 1900-1901, n° 18). Son article 15 portera : « les fonctionnaires, employés ou ouvriers, ont le droit de s'associer et de se réunir pour délibérer sur des questions d'utilité pratique concernant l'exercice de leurs fonctions ou sur l'opportunité éventuelle de simples vœux à émettre. Il leur est interdit de délibérer sur les affaires de l'Etat et les ordres de l'autorité compétente qui ne concernent pas des questions d'intérêt professionnel ».

(31) La législation sociale connut de 1855 à 1905 un considérable développement : citons les lois sur les pensions de vieillesse (1895), sur les règlements d'ateliers (1896), sur l'inspection des mines (1897), sur les unions professionnelles (1898), sur le contrat de travail (1900), sur les accidents de travail (1903), sur le repos dominical (1905) ...

(32) *Supra*, note 28.

La représentation proportionnelle, acquise en 1899, modifie encore le tableau des forces en présence au Parlement (33). De profondes mutations allaient en résulter : au plan de la vie sociale des blocs se constituent; les associations se multiplient et trouvent une justification supplémentaire dans les entités qu'elles ont contribué à faire apparaître; elles rejoignent, ainsi, les rangs des deux forces organisées nouvelles nées du vote plural : la démocratie socialiste et la démocratie chrétienne.

Le secteur public participe dès le début du siècle au phénomène général : les associations nouvelles exigent le droit de parole; les débats se multiplient à la Chambre, les ordres du jour se succèdent. Celui du 26 février 1908 illustre parfaitement les réactions officielles :

« La Chambre, sans admettre que les agents des chemins de fer, des postes et des télégraphes aient le droit d'entraver, par la grève, des services publics aussi importants, prend acte de la déclaration de M. le Ministre des chemins de fer, qu'il reconnaît à ces agents le droit de s'associer librement dans toute la mesure compatible avec la nécessité de sauvegarder l'ordre et la discipline, et, confiante dans l'intention qu'il a exprimée de mettre les règlements d'accord avec cette déclaration, passe à l'ordre du jour » (34).

6. Un règlement du 10 mars 1910 appliquera ces principes mais tempérera l'autorisation accordée de créer des unions professionnelles dans le secteur public de restrictions importantes : les associations ne pourront regrouper que des agents « exerçant la même activité professionnelle » et l'action politique sera prohibée, tout comme les manifestations organisées en vue d'obtenir, en faveur de réformes administratives, l'appui de personnes étrangères à l'administration. L'article 6 du règlement enfin attribuera aux unions autorisées une forme de monopole en édictant que « les unions professionnelles ont pour objet l'étude des questions se rattachant à la profession ainsi que la protection des intérêts professionnels de leurs membres. Aucune autre réunion temporaire ou permanente ne peut s'occuper du même sujet » (35).

(33) Les élections du 12 juin 1900 donnèrent à la Chambre 86 sièges aux catholiques, 33 aux socialistes et 32 aux libéraux. Le Sénat comptait 58 sièges catholiques, 40 libéraux et 4 socialistes (H. Pirenne, *op. cit.*, p. 206 et s.).

(34) *Ann. parl.*, Chambre, session 1907-1908, p. 905 et s.

(35) V. notamment, sur l'interprétation de cette disposition, l'intervention du député Lemonnier à la Chambre in *Ann. parl.*, Chambre, session 1911-1912, p. 1184.

7. On retrouve ces mêmes principes dans le projet de loi déposé le 11 mars 1910 relatif aux « associations constituées entre les agents du département des chemins de fer, postes et télégraphes ». L'exposé des motifs, s'inspirant de positions maintes fois défendues au Parlement, précise tout d'abord qu'entre les agents et l'Etat s'établit « un rapport unilatéral d'autorité auquel ils se soumettent librement et qui se justifie pleinement par la nature et la mission de l'Etat. Il en résulte pour le fonctionnaire diverses restrictions aux libertés ordinaires des citoyens ... » « La nation entière réprouverait la suppression radicale de toute restriction à la liberté des agents de l'Etat » (36).

L'exposé des motifs définit ensuite le type d'association professionnelle que l'on entend favoriser : celle qui, « sans écarter le souci, légitime à coup sûr, de tendre à l'amélioration du sort de ses membres (...) porte son attention sur leur perfectionnement dans l'exercice de la profession, sur leur instruction professionnelle, sur leurs connaissances techniques, sur les progrès à réaliser par l'emploi de procédés ou d'appareils nouveaux, pour une amélioration des méthodes. Son champ d'action détermine le champ de recrutement des membres. Il est clair, en effet, que ceux-ci doivent exercer la même profession, être « du même métier » pour employer l'expression ordinaire » (37).

L'on visait ainsi à rejeter les associations qui, confondant intérêts professionnels avec les intérêts individuels communs à tous les membres du groupement, tendraient principalement, sinon exclusivement à « obtenir des salaires plus élevés, un avancement plus rapide, une réduction des heures de travail, une pension plus voisine du salaire normal, etc. » (38). Comme c'est là un intérêt commun à tous les agents d'une même administration, ces associations pourraient comprendre les catégories les plus diverses d'agents voire même, poursuivait l'exposé des motifs, tout agent quelconque relevant d'une administration de l'Etat.

« Une telle association n'aurait plus rien de « professionnel » puisque toutes les professions, toutes les situations y seraient confondues. Ce ne serait plus qu'une cohue de personnel administratif, rassemblée en vue d'exercer, par le nombre, une pression sur les membres du parlement et sur l'autorité administrative elle-même. »

(36) *Doc. Parl.*, Chambre, session 1909-1910, p. 604.

(37) *Doc. Parl.*, Chambre, session 1909-1910, p. 609.

(38) *Ibid.*

« ... Il est contraire à toute conception de l'Etat de livrer l'administration au fonctionnaire, car ici la fonction n'est pas créée pour le plus grand profit de celui qui l'exerce mais uniquement pour le service de la nation, en vue du bien général. " Le syndicalisme des fonctionnaires ", tel que certains l'entendent, renverse cette conception, la seule admissible de la fonction publique; nul ne peut donc l'admettre sans vouloir la ruine du pays » (39).

L'union ne pourra comprendre parmi ses membres des étrangers à l'administration : il faut, poursuit l'exposé des motifs, mettre les agents du département « à l'abri des excitations malsaines et des conseils pernicioeux. Ceux-ci se produisent le plus souvent sous le voile de l'anonymat ou par l'organe de personnes étrangères à l'administration, qu'elles y aient appartenu ou non ».

L'interdiction de la grève est fermement maintenue (40). Mais alors qu'on avait avancé cet argument en 1898 pour refuser aux agents de l'Etat le bénéfice de la loi sur les unions professionnelles (41) l'exposé des motifs abandonne cette justification et considère que si « la grève est un mode d'action anormal, passager, l'association professionnelle, au contraire, peut exercer une influence constante; elle peut procurer, grâce à l'union, un bien immédiat, l'amélioration de la situation matérielle et morale des travailleurs. L'union professionnelle n'implique donc pas la grève, bien au contraire; son premier rôle doit être d'écarter toute cause de conflit (42).

8. Au lendemain de la guerre, le 11 septembre 1919, MM. de Ponthière, Poncelet et Duplat défendaient une « proposition de loi sur les sociétés commerciales ou d'agrément, et portant abrogation de l'article 310 du Code pénal » (43). Outre la disparition de l'article 310, et son remplacement par une disposition pénale qui préviendrait « les abus dans la réalisation des syndicats et dans les rapports qui s'établiront entre eux », la proposition visait en un

(39) Id., p. 608.

(40) « Le fait de grève acquiert un caractère particulier chez les agents de l'Etat. Le pays se trouve alors devant une administration qui refuse d'accomplir la mission pour laquelle elle existe, qui trahit la confiance que la société a placée en elle, qui prétend substituer sa volonté à celle de l'Etat, commettant ainsi une véritable usurpation de pouvoir, et qui, pour arriver à ses fins, n'hésite pas à troubler profondément les relations sociales, à suspendre même la vie économique de la Nation. » *Ibid.*

(41) *Infra*, p. 264.

(42) Exposé des motifs, p. 609 (*Supra* note 37).

(43) Doc. Parl., Chambre, session 1918-1919, n° 335, p. 1189.

article premier à reconnaître aux sociétés non commerciales ou d'agrément (44) le bénéfice de la personnalité civile.

L'article 16 prévoyait, en ce qui concerne le secteur public, que « dans les entreprises de l'Etat et dans celles qui dépendent d'une concession accordée par l'Etat, par les provinces ou par les communes, un syndicat obligatoire groupe tous les employés et ouvriers d'une même entreprise, soit dans une seule union professionnelle, soit en diverses unions partagées suivant les professions ou suivant les régions où s'exerce l'entreprise. Le syndicat s'intéresse exclusivement aux questions économiques ».

Tout aussi novateur, l'article 19 stipulait pour ce même secteur public qu'une « convention collective de travail » s'établirait « par périodes de trois ans au cours desquels aucune cessation du travail ne peut être provoquée ou résolue, sous peine de dédommagement et de poursuites entraînant à charge des contrevenants, employeurs ou employés et ouvriers, un emprisonnement d'un mois à deux ans et une amende de cinquante francs à mille francs, ou l'une de ces peines seulement ».

Leur nombre d'affiliés, qui dépassait de très loin celui des autres groupements (45), avait incité les syndicats socialistes, sûrs de leur puissance, à proposer, dès le début du XX^e siècle, la formule du syndicat unique doublée de celle du syndicalisme obligatoire.

Le monde politique ne pouvait avaliser cette forme d'impérialisme et octroyer à un groupement ce qui, au-delà de la prérogative, devenait privilège (46). Des dispositions nouvelles s'imposaient : les lois de 1921 y pourvurent (47).

(44) Article 2 : « La société non commerciale ou d'agrément a pour objet de défendre des revendications, propager des idées, manifester des opinions, constituer et soutenir des œuvres charitables, religieuses, morales, scientifiques, artistiques, auxquelles s'intéressent les membres qui la composent ».

(45) A la date de la proposition de loi commentée plus haut, soit 1919, la Commission syndicale avait distribué 576.890 cartes de membre. La ligue démocratique belge ne comptait, quant à elle, cette année-là, que 65.000 affiliés (v. sur ces questions F. Lehouck, « Le difficile cheminement vers la liberté syndicale », *Rev. trav.*, 1979, p. 299).

(46) Ainsi, quelques mois avant le vote de la loi du 24 mai 1921, alors que les travailleurs de la Fabrique Nationale d'Armes avaient donné mandat aux représentants de leurs syndicats respectifs pour résoudre, avec l'accord de la direction, un conflit du travail, le syndicat socialiste refusait de s'asseoir à la table commune de négociation et, soutenant que seul le syndicat majoritaire avait ce droit, menait seul ses négociations. V. sur ces questions, A. Misson, *Le mouvement syndical*, not. p. 384 et s. et F. Lehouck, *op. cit.*, p. 299 et s.

(47) Précisons que, au terme de la première guerre mondiale, les exigences de reconnaissance de la liberté syndicale étaient devenues inséparables de l'attribution du suffrage universel pur et simple.

Section IV : Les lois de 1921

A l'occasion du vote de la loi de 1898 sur les unions professionnelles, des voix s'étaient déjà fait entendre au Parlement pour réclamer « l'abrogation de l'article 310 du Code pénal et de la loi du 30 mai 1892 qui en est le complément, comme étant exclusifs de la pratique sérieuse et efficace d'une loi quelconque sur les syndicats professionnels » (48).

Cette disposition pénale devait en premier lieu disparaître (49).

M. Soudan, rapporteur, allait insister sur le symbole d'oppression que représentait cet article pour la classe ouvrière. Toutefois, alors qu'il prônait, en dépit de la carence de textes protecteurs de la liberté du travail (50), l'abrogation immédiate de l'article, une minorité des membres de la section soutenait que l'abrogation de l'article 310 exigeait « comme corollaire et correctif, un texte égal qui empêche un syndicat — soit patronal, soit ouvrier — de transformer son rôle licite, qui est d'améliorer les conditions de l'industrie et du travail, en un rôle illicite qui serait d'exproprier les tiers de leur liberté de faire ou de ne pas faire » (51) (52).

(48) Intervention de M. Furnemont, séance du 12 octobre 1897, *Ann. parl.*, Chambre, session 1896-1897, p. 2261.

(49) Le rapport du Conseil consultatif du département de la Justice sur l'abrogation de cet article constate que « les associations, tant ouvrières que patronales, les syndicats en un mot, sont devenues une réalité permanente, un fait qui tend à s'incorporer dans l'ordre social. Il est probable que l'esprit de solidarité se substituera de plus en plus à l'individualisme d'autrefois et qu'en matière d'industrie, notamment, la stabilité et la sécurité résulteront de plus en plus d'accords pacifiquement conclus entre groupements distincts (...). Pourquoi n'aurait-on pas confiance dans la sagesse, dans la modération, dans la clairvoyance des patrons et des ouvriers ? » (Pasin., 1921, p. 222).

(50) « Que d'ouvriers, depuis de longues années, n'ont donc pas été, dans notre pays, privés de pain et de logement pour s'être affiliés à un syndicat ! Et jamais la législature n'est intervenue. Pourquoi choisir, pour intervenir, le moment même où l'on supprime l'article 310, et faire dépendre le vote de sa suppression du vote d'un texte d'ordre différent ? » Rapport fait au nom de la section centrale, Pasin., 1921, p. 229.

(51) Pasin., 1921, p. 233, note de la minorité.

(52) L'article 310 n'avait dû sa longue existence qu'au fait qu'il contenait certaines dispositions protectrices de la liberté du travailleur puisqu'il empêchait un syndicat de menacer le patron de boycott ou de grève, si celui-ci refusait de licencier les travailleurs non syndiqués ou affiliés à un autre syndicat.

« Les pratiques par lesquelles les syndicats de gauche imposaient l'application du « Rood of geen brood » — Rouge ou pas de pain — allaient des négociations pacifiques à la menace avec violence, arrêt de travail, destruction du matériel ou grève jusqu'au passage à l'action, de sorte que beaucoup de patrons cédaient devant cette sorte de pression et acceptaient de n'engager que des rouges », F. Lehouck, *op. cit.*, p. 296.

La seconde loi du 24 mai 1921 « garantissant la liberté d'association » répondait à cet objectif de protection (53).

Les cinq articles de cette loi bien connue ne constituaient pourtant qu'un des titres (titre V) d'une proposition beaucoup plus ambitieuse qui tendait également à la consécration juridique des conventions collectives du travail (54).

Le Gouvernement proposa d'isoler ce titre sur la liberté syndicale et, lui substituant un texte nouveau présenté sous forme d'amendement, élargit son objet à la protection de la liberté d'association en général (55) (56).

L'association est « devenue un des ressorts essentiels dans l'ordre politique et social comme dans l'ordre philosophique et religieux » devait souligner le Gouvernement (57), or « il est arrivé plus d'une fois que des individus ou des groupements d'individus ont voulu entraîner ou contraindre d'autres personnes à entrer dans des associations dont elles désapprouvaient les tendances et la doctrine (...). Nous estimons que si, à raison de la pression qu'elle subit, une personne ne peut user dans des conditions normales de la faculté de s'affilier ou de ne pas s'affilier à une association, sa liberté individuelle se trouve gravement lésée et, dès lors, il importe que de tels actes de pression soient réprimés par la loi » (58).

(53) L'adoption de cette loi allait être l'aboutissement d'un long cheminement. La Chambre des Représentants avait notamment été saisie le 27 janvier 1920 d'un projet de loi garantissant la liberté syndicale et le 24 février de la même année d'une proposition de loi sur les conventions collectives (proposition Deveze). Ce projet et cette proposition furent examinés simultanément par une commission spéciale qui, le 9 mai 1920, proposa l'adoption d'un texte, comprenant sept titres, instituant, outre la garantie de la liberté syndicale, les bases juridiques des conventions collectives de travail.

(54) Cette proposition contenait en germe tous les principes qui, un demi-siècle plus tard allaient recevoir une éclatante reconnaissance (*infra*, p. 276 et c.).

(55) Le Gouvernement s'était engagé le 23 novembre 1920 à proposer « la protection de la liberté d'association dans tous les domaines ».

(56) Un projet initial garantissant la liberté syndicale la définissait comme « la liberté d'association pour l'étude, la défense et le développement des intérêts professionnels ».

(57) Note du Gouvernement, Pasin., 1921, p. 247.

(58) La loi de 1921 prévoit ce qui suit :

« Article 1^{er}. — La liberté d'association dans tous les domaines est garantie.

Nul ne peut être contraint de faire partie d'une association ou de n'en pas faire partie.

Art. 2. — Quiconque se fait recevoir membre d'une association accepte, par son adhésion, de se soumettre au règlement de cette association, ainsi qu'aux décisions et sanctions prises en vertu de ce règlement. Il peut en tout temps se retirer de l'association en observant ce règlement; toute disposition réglementaire ayant pour effet d'annihiler cette liberté est réputée non écrite.

Art. 3. — Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 50 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, celui qui,

Un mois après, une troisième loi accordait la personnalité civile aux associations sans but lucratif (59).

La liberté d'association, au principe constitutionnel presque centenaire, venait de se voir consacrée tant dans ses aspects positifs que négatifs.

A peine évoquée lors des discussions parlementaires, l'application au secteur public des dispositions nouvelles n'était cependant pas contestable. La représentation catégorielle imposée jusqu'avant guerre avait vécu; les syndicats se fédéreront, la reconnaissance d'un véritable droit à l'existence amenant, par étapes successives, au régime de la négociation d'aujourd'hui.

Section V : Les lois des 23 juillet 1926 et 20 juillet 1927

Le 23 juillet 1926, la loi créant la Société nationale des Chemins de Fer Belges (60) institue en son article 13 une commission paritaire, composée de vingt membres au plus, nommés par le conseil d'administration (61) et par les organisations groupant les membres du personnel (62).

pour contraindre une personne déterminée à faire partie d'une association ou à n'en pas faire partie aura usé à son égard de voies de fait, de violences ou de menaces ou lui aura fait craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune.

Art. 4. — Sera puni des mêmes peines quiconque aura méchamment, dans le but de porter atteinte à la liberté d'association, subordonné la conclusion, l'exécution ou, même en respectant les préavis d'usage, la continuation d'un contrat de travail ou de services, soit à l'affiliation, soit à la non-affiliation d'une ou de plusieurs personnes à une association.

Art. 5. — Par dérogation à l'article 100 du Code pénal, le chapitre VII et l'article 85 du livre 1^{er} de ce Code, sont applicables aux infractions prévues par la présente loi. »

(59) Loi du 27 juin 1921. Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, l'association sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales ou qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel.

(60) Sur l'origine et la caractéristique de la S.N.C.B. v. notamment, A. Buttgenbach, *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Larcier, 1942, p. 438 et s.

Rappelons que la création de la Société allait permettre à l'Etat de mobiliser une partie de la valeur en capital du réseau des chemins de fer afin de consolider la dette flottante.

(61) Présidé par le Ministre des Transports et composé de 21 membres dont 18 sont nommés par le Roi et 3 par le personnel.

(62) Le loi du 21 avril 1965 portera ce qui suit : « Dix membres sont nommés par le conseil d'administration; les dix autres membres sont nommés, selon les modalités que le statut fixe, par les organisations qui, suivant les conditions déterminées par le statut, sont considérées comme les plus représentatives de l'ensemble du personnel, tant sur le plan interne de la Société que sur le plan national et interprofessionnel ».

La commission paritaire « établira le statut du personnel » qui une fois arrêté ne pourra plus être modifié sans le consentement de cette commission statuant à la majorité des deux tiers.

Une loi du 20 juillet 1927 (63) institue à la Société nationale des Chemins de Fer Vicinaux un système parallèle.

Section VI : Un statut en devenir

Observons que dès avant le vote des lois de 1921, une consultation syndicale avait été organisée au Ministère de la Justice. Un arrêté royal du 25 octobre 1919 (64) disposait en son article 2 : « Il y a, à l'administration centrale du Ministère de la Justice, une commission permanente chargée de délibérer et d'émettre son avis sur la solution à donner à toutes les questions qui intéressent, d'une manière générale, le personnel de l'administration centrale et qui lui sont soumises par le Ministre. La commission se compose de trois membres désignés par le Ministre et de trois membres désignés par le syndicat des fonctionnaires et employés du département ».

Les futurs comités du personnel voient ainsi le jour.

Il faudra par contre attendre l'année 1936 pour voir doter le personnel du département des Finances d'un véritable statut syndical (65). Ses principes seront repris par la suite pour en voir le bénéfice étendu aux autres agents de l'Etat (66).

Deux propositions de loi « sur le statut des fonctionnaires publics » (67) traduisent également l'évolution des esprits en la matière et préfigurent la charte des fonctionnaires encore à établir. La Belgique (68), soucieuse de conforter les fondements d'une démo-

(63) *Moniteur belge* des 22-23 juillet 1927.

(64) Portant règlement organique de l'administration centrale du Ministère de la Justice (*Moniteur belge*, 9 novembre 1919, p. 5932).

(65) Arrêté ministériel du 20 octobre 1936 (*Moniteur belge*, 25 octobre 1936). Remarquons que le Ministère des Finances a toujours présenté des caractéristiques particulières au sein de l'administration.

(66) *Infra*, p. 270 et s.

(67) La première est déposée le 13 décembre 1936 par MM. Marck, Heyman, Mathieu, De Bruyne, Winandy et Vergels (Doc. Parl., Chambre, session 1935-1936, n° 46). La seconde, déposée le 30 juin 1936, émane de MM. Marck, Heyman, Bodart, De Man, Winandy et Mampaey (Doc. Parl., Chambre, session extraordinaire 1936, n° 31). V. sur ces propositions V. Crabbe, *op. cit.*, p. 840.

(68) Ou, plus exactement, certains de ses dirigeants.

cratie effective (69) par des institutions efficaces, exprime le vœu de voir stabilisées les structures de l'appareil étatique (70).

Un arrêté royal du 10 octobre 1936 nomme M. Louis Camu commissaire royal à la réforme administrative.

A la veille de l'adoption du statut des agents de l'Etat, la liberté d'association dans la fonction publique est affirmée dans les faits.

Tous les secteurs de l'administration ne voient cependant pas le phénomène se développer avec la même ampleur que dans les départements des transports et des communications où déjà les groupements se fédèrent et rejoignent les rangs d'organisations nationales interprofessionnelles et intersectorielles. Certaines classes de l'administration sont réfractaires au développement du syndicalisme en leur sein : la haute administration en particulier tend à se démarquer à la fois du personnel qu'elle est appelée à diriger et du secteur privé. La différence paraît ici volontairement maintenue. C'est là une exception temporaire; à des degrés divers, le mouvement est, partout ailleurs, irréversible.

L'instauration de la consultation par le statut n'est-elle, en 1937, qu'une soupape destinée à protéger contre l'explosion syndicale les principes désormais édictés pour la généralité des fonctionnaires ? L'avenir lui réservera un autre sort : elle sera le germe de la négociation future.

L'inscription dans les textes de la liberté reconnue sera d'ailleurs un des moteurs de son remarquable développement, la norme écrite devenant échelon stable sur lequel prendront appui les organisations syndicales pour gravir l'échelon suivant du pouvoir auquel elles veulent se voir associées.

CHAPITRE III

Les différents statuts syndicaux des agents de l'Etat et l'intégration des syndicats dans les structures administratives

Les lois du 24 mai 1921 marquent, on l'a vu (71), une étape importante, voire décisive, dans la reconnaissance de la liberté d'association au profit des agents des services publics. Non seulement,

(69) Les exemples étrangers en ces années 30 montraient où gisait le péril (Italie dès 1926, Allemagne à partir de 1933, Espagne...).

(70) L'heure est celle des réformes. V. not. sur ce sujet l'étude de M. A. Molitor « Les avatars d'un statut », *A. P. T.*, octobre 1977, p. 1 et s.

(71) *Supra*, p. 265 et s.

elles entraînent la suppression des restrictions sévères mises jusqu'alors à l'exercice de cette liberté, mais surtout elles consacrent le principe que la liberté d'association est la règle dans tous les domaines, y compris celui du travail, et la restriction, l'exception.

Si elles obligent les autorités publiques à s'abstenir de toute intervention de nature à limiter le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier, ainsi que celui de ces organisations de se gérer et d'agir librement, les lois du 24 mai 1921 n'ont par contre jamais été interprétées comme imposant à ces autorités l'obligation positive d'accorder aux organisations syndicales de leurs agents des facilités d'action et, encore moins, celle de les associer à l'exercice de certaines compétences administratives. La pénétration du syndicalisme dans les structures administratives sera, après quelques expériences limitées à tel ou tel département, l'œuvre des statuts syndicaux qui se sont succédés de 1937 à 1955. Ces statuts reflètent la prise de conscience grandissante par les autorités publiques de la réalité du fait syndical dans la fonction publique et de la nécessité, dans l'intérêt même du bon fonctionnement des services publics, d'intégrer les organisations syndicales dans la vie administrative.

Section I : Le statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937 et son arrêté d'exécution du 14 décembre 1937

Ni le statut des agents de l'Etat du 2 octobre 1937, ni l'arrêté royal du 14 décembre 1937 portant création des comités du personnel de l'Etat ne rappellent que le droit d'association est en principe reconnu aux agents de l'Etat. C'est, depuis les lois du 24 mai 1921, un point acquis.

Leur objet est autre. Il s'agit d'associer et d'intéresser les membres du personnel à la bonne marche des services. A cet effet, des comités du personnel sont créés dans chaque département ministériel et au niveau interdépartemental, chargés de se prononcer par voie de simple avis sur les questions touchant au fonctionnement des services ou à l'amélioration des conditions de travail. Il est fait appel pour leur composition et leur fonctionnement aux organisations professionnelles. Celles-ci désignent, au prorata des résultats d'élections prévues tous les trois ans, la moitié des membres de ces organes consultatifs.

Le droit de participer à ces élections (et donc celui de pouvoir désigner les membres des comités du personnel) n'est pas indistinct-

tement accordé à toutes les organisations professionnelles auxquelles les agents de l'Etat sont susceptibles de confier la défense de leurs intérêts professionnels. Il est tributaire d'une reconnaissance par l'autorité publique. Le dépôt des statuts de l'organisation et des noms de ses dirigeants et délégués responsables est une formalité préalable qui ne préjuge en rien de la décision de l'autorité publique. Aucune condition n'est posée, si ce n'est celle d'être une organisation groupant uniquement des agents des services publics. Cette condition n'en est pas moins importante dans la mesure où elle révèle la volonté, alors existante, de maintenir le particularisme du syndicalisme dans la fonction publique et de s'opposer à son intégration dans le grand mouvement syndical. Est également sous-jacente l'idée que seule une organisation professionnelle composée exclusivement de fonctionnaires est susceptible de représenter valablement l'ensemble des agents du ou des départements concernés. Quant à la représentativité réelle, elle sera constatée et mesurée par les élections.

Au niveau interdépartemental, le droit de participer aux élections est réservé aux organisations professionnelles reconnues dans plusieurs départements, ainsi qu'aux fédérations d'organisations professionnelles reconnues.

La reconnaissance (ou le refus) fait de la sorte l'objet d'un pouvoir largement discrétionnaire qui n'est soumis, à l'époque, à aucun contrôle, hormis celui du Parlement.

Aucun abus n'est cependant à signaler. La reconnaissance est largement accordée.

Section II : L'arrêté du Régent du 11 juillet 1949 relatif au statut syndical des agents de l'Etat

Venant après la parenthèse formée par l'arrêté du Régent du 28 août 1946, l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949 est intéressant à plus d'un égard. Ce qui d'emblée retient l'attention est la distinction qui y est faite entre la reconnaissance et l'agrément des organisations syndicales. Alors que précédemment il n'était question que des seules organisations professionnelles reconnues dont la représentativité avait été établie par les élections, l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949, tout en maintenant à ces organisations, qualifiées d'organisations agréées, les prérogatives qui étaient les leurs et même en les étendant, accorde néanmoins certaines facilités d'action aux organisations reconnues qui n'ont pas réussi à obtenir au moins un siège au comité départemental de consultation syndicale d'un département

ministériel. Une gradation est ainsi établie dans les facilités d'action et les fonctions entre les organisations syndicales reconnues. Cette gradation est fonction de leur représentativité telle qu'elle résulte d'élections sociales; elle en est la consécration.

Autre constatation intéressante : les organisations syndicales reconnues se voient reconnaître le droit de participer à la gestion des œuvres sociales.

Section III : L'arrêté du Régent du 12 octobre 1949 modifiant celui du 11 juillet 1949

L'arrêté du Régent du 12 octobre 1949 modifiant celui du 11 juillet 1949 abandonne la distinction entre reconnaissance et agrégation. Dans le système adopté, toutes les organisations syndicales, dès lors qu'elles sont reconnues par l'autorité publique, disposent des mêmes avantages, sous cette réserve que leur participation, par l'intermédiaire de leurs délégués, à la fonction consultative dépend des résultats obtenus aux élections.

L'élément neuf gît cependant ailleurs. Il consiste dans l'amorce de revirement d'attitude des autorités en matière de représentativité. L'appartenance de l'organisation syndicale au grand mouvement syndical n'est plus un obstacle à sa reconnaissance par l'autorité publique; mieux, cette simple appartenance lui vaut de pouvoir désigner un délégué, ayant seulement — il est vrai — voix consultative, au comité interdépartemental de consultation syndicale lorsqu'elle n'a pas réussi à y obtenir de siège par la voie des élections et donc à faire par là la preuve de sa représentativité à l'échelon de l'ensemble des départements ministériels. Cette appartenance est, sous réserve de la reconnaissance de l'organisation syndicale par l'autorité publique, considérée comme une preuve en soi de la représentativité à ce niveau. L'influence du secteur privé, et singulièrement de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, est manifeste.

Section IV : L'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics

L'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics, actuellement toujours en vigueur, étend sensiblement le champ d'application du statut syndical en y soumettant notamment les agents des organismes publics relevant des catégories.

A et B de la loi du 16 mars 1954. Pour le reste, il n'innove guère. La reconnaissance, rebaptisée agrégation, continue à être accordée discrétionnairement par l'autorité publique avec toutefois cette précision que pour être agréée auprès de tous les ministères ou organismes d'intérêt public, l'organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail est mise sur le même pied que celle qui a obtenu aux élections un siège au Comité général de consultation syndicale. « A l'avantage de la force syndicale proprement dite est ainsi assimilé celui du groupement des syndicats en fédérations et en confédérations donnant le ton à la vie et à la politique syndicales générales, au-delà même des manifestations du syndicalisme administratif » (rapport au Roi).

La participation des syndicats à l'exercice de la fonction consultative (et à la gestion des œuvres sociales) demeure cependant tributaire des résultats obtenus à des élections sociales. Les grandes organisations syndicales représentées au C. N. T. ne se voient pas d'office accorder un siège avec voix consultative dans le Comité général de consultation syndicale; pour cela, elles doivent au moins avoir obtenu un siège dans un Comité de consultation syndicale et donc avoir fait la preuve d'un minimum de représentativité au sein de la fonction publique.

Section V : Les normes internationales (72)

Divers actes internationaux jalonnent l'évolution du droit d'association.

Dès 1919, le préambule des statuts de l'Organisation Internationale du Travail mentionne le droit d'association parmi les principes à considérer comme essentiels. Il faudra cependant attendre le 6 juillet 1948 pour que cet organisme adopte, à San Francisco, une convention n° 87 qui pose trois principes. Le premier, primordial, affirme tant pour les travailleurs que pour les employeurs, le droit de se syndiquer. Le deuxième garantit l'indépendance des syndicats vis-à-vis de l'Etat tandis que le dernier reconnaît aux organisations syndicales le droit de se regrouper dans un cadre local, régional, national et international.

(72) Il n'est ici tenu compte que des seuls instruments internationaux ratifiés par la Belgique.

L'année suivante, la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective vient apporter de nouvelles garanties à l'exercice du droit syndical en prohibant « tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi ». Elle ajoute que les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des uns à l'égard des autres (article 2). Une commission est saisie des plaintes qui peuvent être adressées au Bureau international du travail.

Les principes de liberté syndicale sont également proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'Homme (10 décembre 1948) dont l'article 23 porte que « toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » (73).

A la différence de cette déclaration, les conventions nos 87 et 98 acquerront force obligatoire en droit belge. Les travaux préparatoires des lois d'approbation (lois des 13 juillet 1951 et 25 novembre 1953) font cependant apparaître que le législateur considérerait comme déjà acquises en droit belge les libertés et garanties contenues dans ces instruments internationaux.

La convention de sauvegarde des droits de l'Homme et les libertés fondamentales du 4 novembre 1950 proclame, à son tour, la liberté d'association, comprenant le droit de fonder des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts. Elle autorise toutefois la loi à restreindre l'exercice de cette liberté en fonction de certains intérêts supérieurs. De plus, des restrictions légitimes peuvent être imposées aux membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat (article 11). Lors du vote de la loi d'approbation du 13 mai 1955, il fut relevé que cette Convention ne pourrait avoir pour effet de réduire les libertés déjà octroyées ou reconnues par d'autres instruments internationaux (74).

On observera que les conventions internationales ne protègent qu'une liberté syndicale à caractère positif : c'est d'un « droit de constituer des organisations (...) ainsi que celui de s'affilier à ces organisations » (75) qu'il s'agit. La loi belge du 24 mai 1921 garantit,

(73) V. également l'article 20 : « Toute personne a la liberté de réunion et d'association pacifiques ».

(74) Intervention de M. Troolet, 12 novembre 1953, *Ann. parl.*, Sénat, session 1953-1954, p. 30 et s.

(75) Article 2 de la convention n° 87.

en plus, le droit de ne pas se syndiquer (76). Cette liberté négative d'association, corollaire du caractère facultatif attribué au syndicat, devait, dans l'esprit du législateur de 1921, protéger les travailleurs à la fois contre des pratiques syndicales trop agressives (77) et contre la constitution de syndicats sous la dépendance de l'employeur. Le principe de l'affiliation obligatoire à un syndicat, en vigueur dans certains pays parties aux conventions n^{os} 87 et 98, devait empêcher l'inscription dans ces instruments internationaux du principe de la liberté syndicale négative.

CHAPITRE IV

Les lois des 19 décembre 1974 et 1^{er} septembre 1980 et le temps des privilèges

Les lois des 19 décembre 1974 et 1^{er} septembre 1980 marquent un tournant important dans le droit des relations collectives du travail dans la fonction publique. Avec elles vient le temps des privilèges. Privilège d'abord pour certaines organisations syndicales dites représentatives qui se voient accorder le quasi-monopole des activités syndicales majeures. Privilège ensuite pour leurs affiliés qui, à la différence des autres agents syndiqués, bénéficient d'avantages pécuniaires. Le droit syndical de la fonction publique perd de son autonomie. Le secteur public tend à s'aligner sur le secteur privé.

Section I : La loi du 19 décembre 1974 et la réservation des prérogatives les plus importantes aux organisations syndicales représentatives

La loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités est directement inspirées de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives du travail et les commissions paritaires. Elle consacre juridiquement la pratique, suivie depuis 1962 dans le secteur public en marge de l'arrêté royal du 20 juin 1955, des accords de

(76) Loi du 24 mai 1921, article 1^{er}, al. 2, *supra* note 58.

(77) *Supra* p. 265.

programmation sociale entre le gouvernement et le front commun syndical C. C. S. P. et C. G. S. P. (78). Après avoir mesuré l'importance de l'apport de la loi du 5 décembre 1968, on détermine la place qu'occupe la loi du 19 décembre 1974 dans l'évolution du droit syndical de la fonction publique.

§ 1. *Les apports de la loi du 5 décembre 1968*

L'apport de la loi du 5 décembre 1968 est double. Son influence se manifeste d'abord par l'avènement de la négociation comme mode d'expression normal des relations entre autorités publiques et syndicats. Elle se fait ensuite sentir dans le traitement privilégié de certaines organisations syndicales dites représentatives.

Article 1. L'importance prépondérante de la négociation collective

A première vue, l'on eût pu songer à étendre au secteur public le système des relations collectives du secteur privé, tel qu'il avait été institué par la loi du 5 décembre 1968. Son article 2 § 3, 1, alinéa 2, permettait en effet au Roi d'étendre son application au personnel ou à certaines catégories du personnel de l'Etat, des provinces, des communes, des établissements qui leur sont subordonnés et des organismes d'intérêt public. Cette solution fut cependant écartée, d'une part parce que, dans l'esprit du législateur, l'habilitation donnée au Roi avait une portée limitée, et, d'autre part, plus fondamentalement, parce que le procédé de la convention collective avait été jugé incompatible avec le caractère statutaire du lien unissant les autorités publiques à la plupart de leurs agents (79). De la loi du 5 décembre 1968, on a toutefois retenu l'essentiel, à savoir le rôle primordial de la négociation collective dans les relations du travail. Certes, dans le secteur public, la négociation, en cas d'accord, ne débouche pas, comme dans le secteur privé, sur une convention obligatoire en droit. Les autorités publiques ne sont pas liées juridiquement par l'accord, mais elles le sont moralement (80) et dans

(78) Sur cette pratique, v. R. Blanpain « Syndikale vrijheid in de openbare sektor », *Mélanges en l'honneur du Professeur P. Horion*, p. 56 et s.

(79) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet n° 889/1, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, p. 16 et 17.

(80) Id., p. 17 et 18.

les faits, la différence est ténue. La consultation demeure, sous la forme de la concertation, mais elle n'occupe plus qu'une place secondaire.

Article 2. *Le choix d'interlocuteurs privilégiés*

Dans les deux lois, l'accès à la négociation collective est strictement réglementé; les conditions qui commandent cet accès, tout en n'étant pas exactement les mêmes, présentent cependant de fortes similitudes.

1° *Le système adopté par la loi du 5 décembre 1968*

Cette loi réserve en monopole à certaines organisations de travailleurs le pouvoir de conclure des conventions collectives à tous les niveaux ainsi que le droit d'être représenté dans les commissions paritaires.

De quelles organisations s'agit-il ? De celles considérées comme représentatives. La loi pose, à cet effet, certaines conditions. Seules entrent en ligne de compte les organisations présentant à la fois un caractère national et interprofessionnel, représentées au Conseil central de l'Economie et au Conseil national du Travail, et comptant au moins 50.000 membres, ainsi que les organisations professionnelles qui leur sont affiliées ou en font partie. Les autres organisations sont exclues. Les conditions ainsi préétablies par la loi n'enlèvent pas tout pouvoir d'appréciation à l'exécutif. L'importance des effectifs dont peuvent se prévaloir les confédérations nationales et interprofessionnelles détermine seulement dans leur chef une aptitude générale à la représentation. Non seulement le Ministre du Travail se voit, à l'article 42 de la loi, reconnaître le pouvoir d'apprécier, à l'occasion de la composition des commissions paritaires, si cette aptitude générale se vérifie pour la branche considérée, mais d'une manière plus générale, par l'exigence de la représentation au Conseil national du Travail, elle confère au Roi le pouvoir d'opérer dès le départ une sélection entre confédérations remplissant par ailleurs toutes les autres conditions légales. Ceci aboutit en fait à réserver aux trois grands syndicats traditionnels le monopole de la représentation des travailleurs du secteur privé à tous les niveaux de la négociation collective (81).

(81) J. Lebrun « Convention collective et puissance publique en droit belge », *Rapports des V^{es} Journées d'études juridiques Jean Dabin*, p. 11 à 13.

Le choix politique ainsi opéré n'est pas à l'abri de toute critique. D'une part, si le critère tiré du caractère national et interprofessionnel des syndicats peut se comprendre lorsqu'il s'agit de représenter les travailleurs au niveau national et interprofessionnel, il est moins justifié aux autres échelons où des organisations ne remplissant pas ce critère peuvent être plus représentatives que celles qui y satisfont et dont le nombre d'affiliés peut même être, à ces échelons, insignifiant. D'autre part, l'exigence supplémentaire de représentation au Conseil national du Travail rend en grande partie illusoire la garantie résultant du caractère objectif des autres critères légaux (82).

2° *Le système adopté par la loi du 19 décembre 1974*

Qu'en est-il du système adopté par la loi du 19 décembre 1974 ? A l'instar de la loi du 5 décembre 1968, celle du 19 décembre 1974 fixe un certain nombre de conditions de représentativité qui valent aux organisations qui les remplissent certains privilèges dont les plus importants consistent à pouvoir siéger dans les organes de négociation et de concertation qu'elle institue et gérer les services sociaux. Tous les critères ne revêtent cependant pas la même importance. Les organisations qui exercent leur activité sur le plan national, défendent les intérêts de toutes les catégories du personnel des services publics et sont affiliées à une organisation syndicale représentée au Conseil national du Travail, bénéficient d'un traitement de faveur. L'on observera que ces critères sont les mêmes que ceux de la loi du 5 décembre 1968, à l'exception de celui relatif à l'effectif minimum qui n'est plus repris à ce stade. Comme dans le secteur privé, sont ainsi visées les trois grandes organisations syndicales nationales. Elles sont les seules à pouvoir siéger dans le comité de négociation commun à l'ensemble des services publics.

Si en plus — et on retrouve ici le critère relatif à l'effectif minimum — elles comptent un nombre d'affiliés cotisants égal au moins à 10 % de l'effectif du personnel des administrations et services de l'Etat et des organismes d'intérêt public et/ou des pouvoirs locaux auxquels la loi s'applique, elles sont assurées de pouvoir siéger non seulement dans le ou les comités généraux, mais également dans les

(82) P. Horion « Syndicats, conventions collectives de travail, organismes paritaires » in *Ann. Fac. dr Liège*, 1969, p. 78 et 79, n° 38 et L. François *Théorie des relations collectives du travail en droit belge*, Bruylant, 1980, p. 214 et 215, n° 127.

comités particuliers de négociation, ainsi que dans les comités de concertation.

Si cette prérogative leur est réservée en ce qui concerne les comités généraux de négociation, ils la partagent par contre à l'échelon des comités particuliers de négociation et des comités de concertation avec l'organisation syndicale qui, à la fois, défend les intérêts de toutes les catégories du personnel des services relevant du comité concerné, est affiliée à une organisation syndicale constituée sur le même plan, comprend le plus grand nombre d'affiliés cotisants parmi les autres organisations syndicales et dont le nombre d'affiliés cotisants en activité dans les services relevant du comité représente au moins 10 % de l'effectif qui y est occupé.

L'importance du critère, dans une large mesure subjectif, de la représentation au Conseil national du Travail, est évidente. Toutes autres conditions, étant égales, les organisations syndicales qui ne remplissent pas le critère ne peuvent espérer être représentées que dans les comités particuliers de négociations et dans les comités de concertation créés dans le ressort de ceux-ci ... et une seule d'entre elles peut voir se réaliser cet espoir. Pour qu'il en soit ainsi, il ne lui suffit pas d'atteindre la barre de 10 % ; il lui faut en plus être l'organisation comptant le nombre le plus élevé d'affiliés cotisants dans les services concernés. Cette organisation pourra également, à cette condition, participer avec les autres organisations syndicales siégeant dans les comités particuliers de négociation, à la gestion des œuvres sociales ; encore lui faudra-t-il pour cela — mais ici l'exigence est la même pour tous — compter un nombre d'affiliés cotisants représentant 10 % de l'effectif du personnel des administrations, services et organismes pour lequel les services sociaux ont été institués.

3° Similitudes et différences entre les deux systèmes

L'analogie avec la loi du 5 décembre 1968 est, comme on peut le constater, manifeste. Dans les deux cas, la représentativité s'apprécie au niveau national et interprofessionnel. Les organisations nationales et interprofessionnelles qui sont représentées au Conseil national du Travail et comptent un nombre minimum d'affiliés participent à tous les échelons de la négociation collective. Une différence existe cependant. Alors que dans la loi du 5 décembre 1968 elles jouissent en cette matière d'un monopole absolu, dans la loi du 19 décembre 1974, le monopole n'a ce caractère qu'aux échelons les plus élevés, et donc les plus importants, de la négociation collective. A l'échelon le plus bas, une organisation non représentée au C. N. T., mais tou-

jours à caractère national et interprofessionnel, peut être également habilitée à représenter les travailleurs.

Si, en reprenant l'exigence de représentation au Conseil national du Travail, la loi du 19 décembre 1974 confère en dernière analyse au Roi le pouvoir largement discrétionnaire de désigner les organisations qui siègeront dans le comité commun de négociation et sont aptes à siéger dans tous les autres comités, elle innove également en confiant à une commission de trois membres nommés par le Roi la mission de vérifier, d'office ou sur demande selon le cas, si ces organisations comptent l'effectif minimum requis pour pouvoir siéger dans ces autres comités. Son contrôle est plus étendu à l'égard des autres organisations syndicales en ce qu'il porte sur les autres conditions de représentativité dont elles doivent pouvoir justifier pour siéger dans les comités particuliers de négociation, les comités de concertation et les organes de gestion des services sociaux.

*§ 2. La place de la loi du 19 décembre 1974
dans l'évolution du droit syndical dans la fonction publique*

Si dans le secteur privé, la loi du 5 décembre 1968 descend en droite ligne des dispositions légales et réglementaires qui l'ont précédée, il n'échappera à personne que la loi du 19 décembre 1974 exprime une conception de la représentativité syndicale dans le secteur public radicalement différente de celle qui avait prévalu jusqu'alors. Il n'y a en effet aucune commune mesure entre le monopole quasi-exclusif qu'elle confère aux trois grandes organisations syndicales et le rôle modeste que l'arrêté du Régent du 12 octobre 1949, et, à sa suite, l'arrêté royal du 20 juin 1955 leur attribuaient. La loi du 19 décembre 1974 sonne le glas de la conception corporative du syndicalisme dans la fonction publique; elle consacre et vise à renforcer l'intégration des organisations syndicales des agents des services publics dans le grand mouvement syndical.

Autre rupture tout aussi significative avec le passé : l'abandon total du recours à des élections sociales, à la fois comme critère de détermination, de contrôle et de mesure de la représentativité syndicale dans le secteur public. De ce point de vue, la loi du 19 décembre 1974 ne s'aligne pas seulement sur la situation existant dans le secteur privé mais elle va plus loin dans la mesure où, après avoir réservé la possibilité de recourir à des élections en vue de la répartition, entre les organisations syndicales représentées dans les comités

particuliers de négociation, des sièges à occuper dans les comités de concertation du ressort, le gouvernement, qui a pris l'initiative de cette loi, a ensuite exclu cette possibilité (83).

La rupture avec le passé n'est toutefois pas absolue. La distinction fondamentale entre organisations agréées et organisations représentatives est visiblement inspirée de l'arrêté du Régent du 28 août 1949. Elle consiste en ceci que les organisations agréées bénéficient d'un minimum de facilités d'action de la part des autorités publiques, tandis que les organisations représentatives disposent de facilités d'action renforcées et surtout du monopole de la représentation des travailleurs dans les organes de négociation, de concertation et de gestion des services sociaux. En raison de sa moindre importance, l'agrément s'obtient en principe par la simple production des statuts et de la liste des dirigeants de l'organisation syndicale qui la demande. En principe, car la loi laisse au Roi le pouvoir de fixer certaines conditions. Celles-ci ne pourraient cependant, sous peine de violer l'article 6 de la Constitution, être plus sévères que celles adoptées par la loi en matière de représentativité (84).

La loi du 19 décembre 1974 prévoit une gradation encore plus poussée des droits et avantages accordés aux organisations syndicales en établissant une sous-distinction entre organisations représentatives, les unes étant plus privilégiées que les autres selon qu'elles sont ou ne sont pas représentées au Conseil national du Travail.

Bien que cette loi, qui élargit encore considérablement le champ d'application de l'arrêté royal du 20 juin 1955 en l'étendant notamment aux agents des services publics territorialement décentralisés, attende toujours les arrêtés d'exécution nécessaires à son entrée en vigueur et à sa mise en application et que se poursuive entre-temps, en marge de l'arrêté royal du 20 juin 1955, la pratique de la négociation directe entre le gouvernement et le front commun syndical, il ne fait pas de doute que les principes qu'elle consacre et singulièrement le traitement hautement préférentiel qu'elle assure aux grandes organisations syndicales traditionnelles, ne seront pas remis en cause.

(83) V. Crabbe, « Aux confins du droit de la fonction publique et du droit collectif du travail », *Rev. trav.*, 1979, p. 796 et s.

(84) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet n° 889/1, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, p. 35.

Section II : La loi du 1^{er} septembre 1980 et la réservation d'avantages aux affiliés des organisations syndicales représentatives

Après avoir privilégié les organisations des agents des services publics considérées comme représentatives, l'Etat-employeur parachève l'œuvre entreprise en réservant aux membres de ces organisations certains avantages pécuniaires. Tel est l'objet de la loi du 1^{er} septembre 1980. Celle-ci prévoit le paiement d'une prime syndicale annuelle aux agents de la plupart des services publics, membres cotisants des organisations syndicales représentatives. En vue de déterminer les organisations présentant ce caractère, référence est faite aux critères existants, principalement à ceux qui commandent l'accès aux organes de négociation créés au niveau des services. La conséquence en est que les membres cotisants des organisations simplement agréées sont exclus du bénéfice de cette prime. La justification donnée à cette exclusion est que les organisations syndicales représentatives assument, dans l'intérêt même du bon fonctionnement des services, des tâches et des responsabilités plus lourdes que les autres organisations syndicales, entraînant pour elles des charges plus élevées qui sont forcément récupérées à charge de leurs membres et qu'il convient, en reconnaissance de leur contribution à l'instauration d'un climat social favorable et au développement de la productivité, de rembourser partiellement les frais supplémentaires qui en résultent pour eux (85).

Avec cette loi, un pas de plus est fait dans la voie de l'alignement du secteur public sur le secteur privé.

Conclusions

Au stade actuel de l'évolution des relations sociales dans le secteur public et après 150 ans d'application de l'article 20 de la Constitution, il n'est pas inutile de s'accorder le temps de la réflexion et de porter un jugement sur le chemin parcouru. Quelle signification la liberté d'association a-t-elle acquise ?

(85) Doc. Parl., Sénat, session 1979-1980, projet n° 315/1, p. 1 et 2 et rapport n° 315/2, p. 6 et 7; Doc. Parl., Chambre, rapport n° 604/4, p. 2 et 3.

1. La liberté recouvre le droit des travailleurs de constituer, sans autorisation préalable, des syndicats de leur choix et de s'y affilier. Il aura fallu attendre presque un siècle de luttes ouvrières et l'adoption des lois du 24 mai 1921 pour que l'article 20 de la Constitution soit interprété en ce sens. Mais si l'exercice du droit d'association a, ainsi, accusé jusqu'aux lois de 1921 un retard important sur la norme constitutionnelle qui le légitimait, le phénomène semble aujourd'hui s'inverser : le fait précède désormais le droit.

L'examen des réalités concrètes n'amène-t-il pas cependant à considérer que, en dépit des textes permissifs, le concept de liberté d'association s'est toujours analysé en termes de conquêtes ? Car, en définitive, n'est-il pas contradictoire d'affirmer un droit d'association et d'y apporter aussitôt des limitations qui en énervent le principe ? Bien plus, est-il utile de proclamer ce droit, voire même de l'entourer de garanties, si le groupement créé ne se voit pas reconnaître les moyens de son action ?

Ces évidences n'ont pourtant pas empêché l'instauration de strictes limites au droit d'association des fonctionnaires. Il n'est pas sans intérêt d'effectuer le relevé de ces principales restrictions en les mesurant, pour chaque époque, au regard de l'échelon gravi par le secteur privé dans sa propre conquête de la liberté d'association. Ne doit-on pas être frappé par la similitude des motifs invoqués pour « justifier » le retard qu'accuse le secteur public sur le secteur privé ?

L'on se prévaut tout d'abord d'obligations particulières s'imposant à celui qui accepte une fonction publique; l'on fait état ensuite de « distinctions essentielles » entre industries privées et administrations publiques, qui rendraient superflues l'application des législations ouvrières aux agents de l'Etat : absence de concurrence, privilège de la sécurité de l'emploi, traitement « infiniment meilleur en général » que celui des ouvriers des entreprises privées...

L'on invoquera également les interdictions de s'opposer aux chefs, de désobéir aux ordres, de critiquer les règlements, pour légitimer les limitations apportées à la liberté d'association. De même, on prohibera les réclamations collectives qui, revêtant un caractère de coalition, seront jugées incompatibles avec la discipline administrative. L'interdiction de « s'immiscer dans les affaires de l'Etat » aura des fondements similaires.

La condamnation de toute pression — voulue ou non — exercée sur le Gouvernement et le souci d'éviter la formation de groupes trop importants d'agents, justifieront longtemps la prohibition de syndicats autres que catégoriels. On interdira, pour la même raison,

la présence, au sein des associations, de personnes étrangères à l'administration (86).

Considéré comme déterminant, le motif le plus fréquemment invoqué demeure cependant l'incompatibilité du droit de grève et de coalition avec le double principe d'autorité et de discipline. Mais, au-delà des controverses aujourd'hui assez théoriques sur le droit de grève des agents publics, n'est-ce pas, au plan des principes, confondre les problèmes que d'avancer l'argument d'interdiction de la grève pour apporter des limitations drastiques aux libertés tant d'association que de réunion des agents de l'Etat ?

On aura d'autre part remarqué que c'est au sein du ministère des chemins de fer, postes et télégraphes que le droit syndical apparut et se développa dans le secteur public.

Il n'est pas indifférent qu'il en ait été ainsi. Comment le syndicalisme, essentiellement ouvrier à son origine, n'aurait-il pas pénétré le droit public par le secteur industriel le plus important assuré par l'Etat, la situation des agents du département des transports s'apparentant, à raison de la similitude des tâches, à celle du personnel des entreprises privées ?

Au surplus, dès le début du siècle se dessine en filigrane la prodigieuse extension des tâches qu'assumera le secteur public. On sait combien les procédés de gestion de l'administration évolueront au contact du secteur privé, sur lequel elle étend progressivement son empire : si le mimétisme des formes juridiques rapproche, sur un plan externe, entreprises publiques et privées, au plan interne également une forme d'osmose, dérivant d'influences réciproques, modifie la nature des relations entre les employeurs — singulièrement l'Etat — et les groupements professionnels.

A l'extension du domaine où se déploie l'action correspondra un aménagement des modalités de l'agir tandis qu'au renforcement de l'action étatique répondra le renforcement des garanties reconnues à l'administré : la décision administrative pourra, dans le futur, abandonner partiellement son caractère unilatéral au profit de procédures d'essence participative; l'administration va ainsi interroger, écouter, délibérer. C'est à un double niveau que ce mouvement se manifestera : au profit de l'administré d'abord, au bénéfice de l'agent de l'Etat ensuite; il serait toutefois illusoire de penser que ces formes

(86) On peut par contre se demander si l'interdiction de voir les agents ou associations exercer une activité politique ne recouvrait pas, pour partie au moins, avant l'instauration du suffrage universel, des visées conservatrices.

de concertation marqueront la fin du droit de la fonction publique; moins que d'un partage du pouvoir, ne s'agit-il pas plutôt du recours à une collaboration, forcée peut-être, mais dont l'objectif répond aux exigences d'efficacité du moment ?

Le droit d'association constitue ainsi un des meilleurs révélateurs de l'évolution des rapports entre les secteurs publics et privés.

Bien qu'il soit admis que ce droit n'est pas absolu en ce qui concerne les agents des services publics, rares sont aujourd'hui les restrictions qui y sont apportées (87).

Les statuts syndicaux de 1937, 1949 et 1955, comme la loi du 19 décembre 1974, tiennent tous pour acquis que ce droit est constitutionnellement reconnu aux catégories de plus en plus larges d'agents auxquelles ils s'appliquent. Les dispositions qui rappellent ce droit sont considérées par la section de législation du Conseil d'Etat comme superflètes (88).

2. La liberté d'association inscrite dans l'article 20 de la Constitution est également comprise comme étant le droit des syndicats de se gérer, d'organiser leur activité et de formuler leur programme d'action, avec pour limite le respect de la légalité. Si ce droit est aussi reconnu aux syndicats assurant la défense des intérêts des agents des services publics, il n'a cependant jamais été interprété comme entraînant l'obligation pour les autorités publiques de leur accorder des facilités d'action et, encore moins, de leur attribuer certaines compétences en matière administrative (89).

L'Etat-employeur entend subordonner l'octroi de ces facilités et compétences à certaines conditions qui, ramenées à l'essentiel, se résument à la représentativité des organisations syndicales.

La conception que les pouvoirs publics se font de la représentativité dans le secteur public a profondément évolué.

(87) Le cas le plus typique est celui des gendarmes. V. article 16 de la loi du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées. Pour une vue d'ensemble du problème, v. Ch. Huberlant, rapport dans l'affaire Toumpsin et Gérard ayant donné lieu à l'arrêt n° 12.898 du 29 mars 1968 du C.E., *R. J. D. A.*, 1969, p. 48 et s., V. également C.E. arrêt n° 15.446 du 12 juillet 1977; Zumkir.

(88) V. notamment l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur l'arrêté du Régent du 11 juillet 1949, *Pasin.*, 1949, p. 439.

(89) V. notamment le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 20 juin 1955, not. in *Recueil des dispositions légales et réglementaires constituant le statut des agents de l'Etat*, de M. J. Debouverie, p. 415. Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet n° 889/1, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, p. 35 et C.E. arrêt n° 3106 du 28 janvier 1954, Lambin.

Au départ, seules sont considérées comme aptes à représenter les agents des services publics les organisations syndicales propres au secteur public. Encore doivent-elles pour bénéficier des avantages prévus et singulièrement du plus important qui consiste à siéger dans les comités consultatifs du personnel, faire la preuve de leur représentativité réelle, et ce, aux différents échelons où ces comités sont institués.

Pendant longtemps, on a considéré que cette preuve ne pouvait être administrée que par la voie d'élections libres, devant être organisées périodiquement en vue de s'assurer du maintien de la représentativité.

Petit à petit cependant, cette idée perd du terrain, et dès 1949, il est admis que la force électorale dont dispose un syndicat à l'intérieur des services publics n'est pas le seul critère de représentativité; son appartenance au grand mouvement syndical en est un autre. La valeur de ce critère est alors encore limitée; il permet seulement de participer à la consultation portant sur les affaires qui concernent l'ensemble du personnel. Consacrant une situation de fait existante, la loi du 19 décembre 1974 abandonne le critère de l'élection : il est remplacé par le caractère national et interprofessionnel de l'organisation syndicale. Par l'exigence de la représentation au Conseil national du travail, cette loi confère aux trois grands syndicats traditionnels, dès lors qu'ils justifient avoir, en ce qui concerne l'ensemble des services, un nombre minimum d'affiliés cotisants, un quasi-monopole en matière de négociation, de concertation et de gestion des services sociaux.

Que faut-il penser de cette évolution ?

a) Une conception demeure inchangée : la liberté d'association est distincte de l'octroi par les autorités publiques aux organisations professionnelles de libertés d'action et de fonction déterminées à l'intérieur des services publics. L'on peut toutefois se demander si, énoncée de manière absolue, elle est bien exacte. La liberté d'association, même entendue dans un sens restrictif, serait purement formelle si les organisations professionnelles présentant un minimum de représentativité ne se voyaient pas reconnaître le droit d'exercer, à l'intérieur de l'administration, un certain nombre d'activités *primaires*. Les auteurs des statuts syndicaux l'ont du reste fort bien compris dans la mesure où, tout en maintenant le principe d'une autorisation préalable, cette dernière a toujours été accordée de manière libérale et constituait presque une simple formalité. La loi du 19 décembre 1974 marque de ce point de vue un certain recul.

Alors que précédemment le simple dépôt des statuts et de la liste des dirigeants de l'organisation syndicale était en fait la seule condition mise à l'exercice de ces activités primaires, la loi nouvelle confère au Roi le pouvoir de poser, dans les cas qu'il détermine, des conditions supplémentaires. L'on entend ainsi empêcher la prolifération d'organisations syndicales de toutes sortes. Si cette préoccupation peut se comprendre, le danger existe cependant de voir la liberté d'association compromise par l'usage fait de ce pouvoir; la section de législation du Conseil d'Etat s'en est d'ailleurs légitimement inquiétée (90). La volonté délibérée du législateur de ne pas comprendre dans ces activités la perception des cotisations syndicales dans les locaux pendant les heures de service, l'assistance aux concours et examens et l'organisation des réunions dans les locaux (91), alors que ces deux dernières figuraient dans l'arrêté royal du 20 juin 1955, constitue un autre sujet d'inquiétude.

b) La réservation au profit de quelques syndicats dits représentatifs des activités *majeures* que sont la participation aux organes de concertation et de négociation et la gestion des services sociaux, pose également problème. Certes, elle ne porte pas directement atteinte à la liberté d'association, mais on ne saurait nier qu'elle peut avoir indirectement pour effet de peser sur la liberté des travailleurs d'adhérer aux organisations de leur choix. Comme le précise le Comité de la liberté syndicale du conseil d'administration du Bureau international du Travail : « en favorisant ou en défavorisant une organisation par rapport aux autres, un gouvernement peut influencer directement ou indirectement le choix des travailleurs en ce qui concerne l'organisation à laquelle ils entendent appartenir, tant il est vrai que ces derniers seront enclins à adhérer au syndicat le plus apte à les servir, alors que pour des raisons d'ordre professionnel, confessionnel, politique ou autre, leurs préférences les auraient portés à s'affilier à une autre organisation » (92).

Aussi cette réservation nous paraît-elle devoir dépendre de la condition essentielle que les organisations bénéficiaires soient effectivement représentatives des intérêts des travailleurs concernés.

(90) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet n° 889/1, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, p. 35.

(91) Doc. Parl., Chambre, session 1973-1974, rapport n° 424/9, p. 32, et session extraordinaire 1974, rapport n° 140/5, p. 18.

(92) 58^e rapport, cas n° 231, §§ 551 et 552.

Ce n'est point ici une « lapalissade ». La théorie des interlocuteurs valables, sous-jacente aux lois des 5 décembre 1968 et 19 décembre 1974 ne peut, sous prétexte d'efficacité, conduire à favoriser certaines organisations au détriment d'autres, en réalité plus représentatives. Le choix des critères de représentativité revêt ainsi une importance primordiale : ils doivent être adaptés au cadre territorial et professionnel qui est celui de la question pour laquelle la représentativité syndicale est requise (93).

Si les deux premiers critères retenus par la loi du 19 décembre 1974 pour qu'une organisation syndicale puisse siéger dans le comité de négociation commun à l'ensemble des services publics vont de soi, le troisième, à savoir l'appartenance, par le biais de la représentation au Conseil national du Travail, à une organisation commune au secteur public et au secteur privé, est discutable. Pour la justifier, il est fait état de la nécessaire coordination entre les deux secteurs (94). Soit. Mais il ne faut pas oublier que les questions traitées dans ce comité intéressent au premier chef les travailleurs du secteur public. Aussi la moindre des choses eût-elle été d'assortir ce troisième critère d'une exigence complémentaire portant sur l'importance numérique des effectifs dont dispose le syndicat et/ou de l'audience dont il bénéficie dans le secteur public.

Il est en effet choquant qu'un syndicat qui, bien que remplissant toutes les conditions légales, compte peu de membres dans le secteur public, puisse prétendre déterminer la condition des travailleurs de ce secteur.

La condition de double appartenance du syndicat aux secteurs public et privé est maintenue pour les deux comités généraux de négociation. C'est plus discutable encore, dans la mesure où les questions qui sont traitées dans ces comités concernent des cercles plus restreints de personnels. Sans doute est-ce pour cette raison que le législateur a, cette fois, éprouvé le besoin d'imposer une condition supplémentaire sous la forme d'un pourcentage minimal d'affiliés cotisants par rapport à l'effectif global des agents occupés dans l'ensemble des services concernés, mais il l'a fixé au taux relativement modeste de 10 %.

Tout en reconnaissant, à ces deux échelons de la négociation, une certaine valeur au critère de la représentation au Conseil national du

(93) J. M. Verdier, « Traité de droit du travail » et « Syndicats », D., 1966, p. 367.

(94) Doc. Parl., Chambre, session 1970-1971, projet n° 889/1, avis de la section de législation du Conseil d'Etat, p. 29.

Travail, le Comité de la liberté syndicale du conseil d'administration du Bureau international du Travail n'a pu s'empêcher de faire observer « que la loi nouvelle pourrait aboutir à priver un syndicat qui ne serait pas affilié à une des grandes tendances du mouvement syndical belge, mais qui apparaîtrait comme le plus représentatif des agents des services publics, de la place qui devrait logiquement lui revenir au sein des comités généraux de négociation en raison du soutien dont il jouirait de la part d'une majorité de travailleurs directement intéressés », mettant ainsi en doute — et avec raison, en tout cas en ce qui concerne les deux comités généraux de négociation — le monopole qui découle de ce critère (95).

S'agissant des comités particuliers de négociation, des comités de concertation et de la gestion des services sociaux, la nature des questions qui y sont traitées ne justifie ni le maintien au profit des mêmes d'un monopole — ce dont le législateur a du reste convenu — ni même le quasi-monopole qu'il leur a accordé. A ce niveau, le seul critère adéquat est celui de la représentativité réelle de l'organisation syndicale dans le ou les services concernés et il doit être le même pour tous (96).

Ce qui frappe également dans la loi du 19 décembre 1974 est le rejet total du recours à des élections périodiques comme critère de représentativité. Si l'on veut bien admettre que ce critère n'a pas la valeur absolue que d'aucuns lui prêtent, l'on ne peut cependant s'empêcher de considérer qu'il est le meilleur, du moins dès l'instant — et c'est le cas — où les syndicats sont sensés représenter non seulement leurs affiliés, mais l'ensemble des travailleurs. Il est en tout cas le plus conforme aux traditions démocratiques de notre pays et rien que de ce point de vue, sa disparition est à déplorer (97).

3. La liberté d'association, envisagée dans le chef des individus, est également le droit pour eux au respect du secret de l'affiliation. Les dispositions statutaires qui se sont succédées ont, toutes, respecté ce

(95) 58^e rapport, cas n° 231, §§ 551 et 552.

(96) Ne convient-il pas ici de parler, également ou davantage, de respect dû au principe de l'égalité inscrit à l'article 6 de la Constitution ? En dépit de sa formulation négative, retenue pour des motifs historiques par le Constituant, cet article est de portée tout à fait générale. Aussi, peut-on se demander si l'inégal accès des différentes organisations syndicales à l'exercice de la participation à l'action administrative est conforme à ce prescrit constitutionnel.

(97) Dans le même sens, v. :

— H. Lenaerts, « Inleiding tot het sociaal recht », *Story-Scientia*, 1973, p. 331 et 332;

— C. E. arrêt n° 12.521 du 12 juillet 1967, V. V. O.;

— Comité de la liberté syndicale, 143^e rapport, cas n° 655, § 43.

droit et, si le principe du comptage des effectifs syndicaux que la loi du 19 décembre 1974 adopte pour la première fois pourrait, dans certains cas, y porter atteinte, les garanties que cette loi y attache donnent tous apaisements. La loi du 1^{er} septembre 1980 offre à cet égard les mêmes garanties (98).

4. Dans son arrêt n° 12.205 du 3 février 1962, A. S. B. L. Les Patrons teinturiers-dégraisseurs de Belgique, le Conseil d'Etat a décidé que la réservation d'avantages sociaux aux travailleurs syndiqués ne contrevenait ni au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, les ouvriers syndiqués constituant par rapport aux autres une catégorie objective, ni à la liberté d'association, mais ceci à la condition, remplie en l'espèce, que l'avantage procuré ne soit pas à ce point important qu'il puisse être considéré comme une contrainte exercée en vue de l'affiliation à un syndicat.

Dans son rapport, M. l'Auditeur Diderich envisageait l'hypothèse d'avantages réservés à certains travailleurs syndiqués seulement. Il adoptait l'enseignement de M. le Professeur H. Lenaerts : « Pour que la liberté d'aucune organisation ne soit mise en péril, il s'impose qu'elles soient toutes traitées sur pied d'égalité, compte tenu naturellement de la mesure dans laquelle chaque organisation a réellement contribué au développement de la vie économique » (99).

Lors de l'élaboration de la loi du 1^{er} septembre 1980, référence a été faite à cette jurisprudence et à cette doctrine en vue de justifier le paiement d'une prime syndicale aux affiliés cotisants des organisations syndicales représentatives du secteur public.

La justification ainsi donnée aboutit, comme l'a finement observé M. le Professeur François (100), à interpréter la liberté d'association, telle qu'elle est envisagée sous son aspect négatif de l'article 1^{er} de la loi du 24 mai 1921, dans un sens restrictif. En effet, la contrainte dont il est question à cet article n'est pas comprise comme étant toute pression, quel qu'en soit le degré, mais bien comme une pression atteignant un degré élevé, ce qui laisse à l'interprète un large pouvoir d'appréciation.

Si l'on peut admettre que la réservation d'avantages à tous les travailleurs syndiqués ne constitue pas, dans la limite susindiquée, une « contrainte », celle-ci nous paraît exister dans le cas de réservation

(98) V. à ce sujet Doc. Parl., Chambre, session 1979-1980, rapport n° 604/1, p. 25 et 26.

(99) *Rev. dr. soc.*, 1967, p. 259.

(100) L. François, *op. cit.*, p. 201 et 202, n° 116.

d'avantages à certains d'entre eux lorsque — et il en est ainsi dans la loi du 1^{er} septembre 1980 — cette réservation est liée à l'appartenance à quelques rares syndicats — trois au départ — bénéficiant eux-mêmes de prérogatives importantes. Dans ce cas en effet, c'est une double pression qui s'exerce sur la liberté des travailleurs d'adhérer aux organisations de leur choix.

Conclusion générale

Elle se résume en un simple constat. Il a fallu près d'un siècle de luttes ouvrières pour que la liberté d'association soit reconnue aux agents des services publics et à leurs organisations syndicales et moins d'un siècle pour que les activités syndicales les plus importantes deviennent le quasi-monopole de quelques organisations, les mêmes que celles qui disposent du monopole de ces activités dans le secteur privé. On peut s'en réjouir, on peut le regretter; mais, c'est un fait que personne ne peut nier, le syndicalisme corporatif et professionnel agonise, s'il n'est pas déjà mort.