

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

26 NOVEMBRE 1947.

PROPOSITION DE LOI

modifiant et complétant la loi du 21 décembre 1927 relative aux traitements des agents communaux.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 21 décembre 1927, dite loi Pécher, du nom de son auteur, a pour objet essentiel d'obliger les Communes et les établissements subordonnés à assurer aux membres de leur personnel prestant au moins six heures de travail par jour, un minimum de traitement ainsi que des augmentations barémiques.

A l'époque où cette loi fut votée, de nombreuses Communes, abusant de leur autonomie, allouaient à leurs fonctionnaires et agents des traitements de famine. Le législateur fut forcé d'intervenir pour mettre fin à des situations qui étaient, dans certains cas, scandaleuses. C'est pourquoi, il a confié aux Députations permanentes le soin de surveiller les Conseils communaux et de les empêcher de se dérober à leurs devoirs.

L'article premier de la loi du 21 décembre 1927 est ainsi rédigé : « Les délibérations des Conseils Communaux et » celles des Conseils d'administration des établissements » subordonnés à la Commune qui fixent le traitement de » leur receveur sont soumises à l'approbation de la Dépu- » tation permanente du Conseil provincial. Il en est de » même des délibérations qui fixent individuellement ou » collectivement les traitements de leurs agents, commis » et autres préposés de carrière dont le statut n'est pas » réglé par une loi spéciale. »

La loi Pécher confie également aux Députations permanentes la mission de juger les conflits qui pourraient naître entre les agents communaux et leur administration, au sujet de l'application des barèmes.

26 NOVEMBER 1947.

WETSVOORSTEL

tot wijziging en aanvulling van de wet van 21 December 1927 betreffende de wedden van het gemeentepersoneel.

TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

De wet van 21 December 1927, wet Pécher genaamd, naar de naam van de indiener er van, heeft in hoofdzaak ten doel de gemeenten en de van deze afhangende inrichtingen te verplichten aan de leden van hun personeel die ten minste zes uren per dag werken, een minimumwedde en weddeverhogingen te verzekeren.

Op het ogenblik dat die wet werd gestemd, kenden talrijke gemeenten, die misbruik maakten van hun autonomie, hongerlonen toe aan hun ambtenaren en beambten. De wetgever was genoodzaakt in te grijpen om een einde te maken aan toestanden die, in sommige gevallen, ergerlijk waren. Daarom heeft hij de Bestendige Deputaties belast met het toezicht op de Gemeenteraden, om te beletten dat deze zich aan hun plichten zouden onttrekken.

Het eerste artikel van de wet van 21 December 1927 luidt als volgt : « De besluiten van de gemeenteraden en » deze van de bestuurscolleges der van de gemeente af- » hangende inrichtingen, waarbij de wedde van hun ont- » vanger bepaald wordt, dienen te worden goedgekeurd » door de Bestendige Deputatie van de provinciale raad. » Dit geldt ook voor de besluiten waarbij hoofdelijk of » gemeenschappelijk worden bepaald de wedden hunner » beambten, klerken en andere beroepsaangestelden, wier » rechtstoestand niet bij een speciale wet is geregeld. »

De wet Pécher draagt insgelijks aan de Bestendige Deputaties de taak op uitspraak te doen over de geschillen die zouden kunnen ontstaan tussen de leden van het gemeentepersoneel en hun bestuur omtrent de toepassing van de weddeschalen.

G.

Ainsi se confirme le rôle de protecteur que la loi attribue aux Députations permanentes, à l'égard du personnel communal.

Il était nécessaire de le rappeler pour mieux comprendre les motifs qui justifient le dépôt de la présente proposition.

**

Examinons maintenant la situation actuelle.

Un arrêté-loi du 10 janvier 1947 a, en quelque sorte, « pé-
réquaté » les chiffres inscrits dans la loi du 21 décembre 1927.

Cet arrêté consacre le principe de l'équivalence des fonctions communales avec les fonctions similaires de l'Etat.

Il en découle que les rémunérations des agents de l'Etat et celles des agents communaux doivent être équivalentes.

Les auteurs de l'arrêté du 10 janvier 1947 se sont refusés à imposer aux Communes des règles inflexibles pour la rémunération de leurs agents. S'ils ont adopté cette attitude c'est tout d'abord par respect de l'autonomie communale et ensuite pour permettre aux pouvoirs locaux de tenir compte des contingences particulières qui justifient l'octroi au personnel communal de rémunération différentes de celles des agents de l'Etat. Les administrations communales ont donc la faculté de s'écarter des règles appliquées par l'Etat; les circulaires ministérielles interprétatives ont précisé que « l'équivalence » souhaitée ne peut, en aucun cas, être interprétée comme signifiant « identité ».

La circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 16 juin 1947, recommande notamment d'appliquer « avec souplesse » les règles tracées en matière de revision des barèmes du personnel communal.

Or, lorsqu'elles ont eu à contrôler les décisions des Conseils Communaux, en ce domaine, la plupart des Députations permanentes ont eu une tendance à appliquer restrictivement les dispositions de l'arrêté du 10 janvier 1947 et à imposer l'identité des rémunérations communales avec celles de l'Etat, sans tenir compte des contingences locales.

Certaines d'entre elles se sont véritablement ingénérées à réduire le champ d'action de l'autonomie communale.

Il est inutile d'entrer dans le détail. Il suffit d'évoquer les grèves qui ont éclaté dans plusieurs Communes. Ces grèves n'étaient pas dirigées contre les pouvoirs locaux qui ont généralement fait leur devoir envers les membres de leur personnel. Elles étaient provoquées par les impositions de barèmes, arbitrairement prononcées par les députations permanentes.

Il convient d'ailleurs de remarquer que l'interprétation de l'arrêté du 10 janvier 1947 a donné lieu à d'importantes divergences de vues entre divers Collèges provinciaux. C'est ainsi que pour une même fonction, certaines députa-

aldus wordt de rol van beschermer bevestigd die door de wet aan de Bestendige Deputaties wordt toevertrouwd ten opzichte van het gemeentepersoneel.

Het was nodig daaraan te herinneren om beter de beweegredenen te begrijpen die geleid hebben tot het indienen van dit voorstel.

**

Laten we thans de huidige toestand onderzoeken.

Een besluitwet van 10 Januari 1947 heeft de in de wet van 21 December 1927 vermelde cijfers enigszins aangepast.

Dit besluit huldigt het beginsel van de gelijkwaardigheid van de gemeentefuncties met de gelijkaardige Rijksfuncties.

Daaruit volgt, dat de bezoldiging van het Rijkspersoneel en die van het gemeentepersoneel gelijkwaardig moeten zijn.

Dezen die het besluit van 10 Januari 1947 hebben opge-
maakt, hebben aan de gemeenten geen strakke regelen willen opleggen voor de bezoldiging van hun personeel. Zo zij die houding hebben aangenomen, dan is dit vooreerst uit eerbied voor de gemeentelijke zelfstandigheid en, vervolgens, om de plaatselijke besturen in de gelegenheid te stellen rekening te houden met de bijzondere omstandigheden die de toekenning aan het gemeentepersoneel rechtvaardigen van bezoldigingen die verschillen van die van het Rijkspersoneel. Het staat dus de gemeentebesturen vrij af te wijken van de door de Staat toegepaste regelen; verklarende ministeriële rondzendbrieven hebben nader bepaald, dat de gewenste « gelijkwaardigheid » in geen geval mocht worden opgevat als « identiteit ».

Het rondschrijven van de Minister van Binnenlandse Zaken, van 16 Juni 1947, dringt inzonderheid aan op « soepele » toepassing van de regeling voorgeschreven in de wetten van het gemeentepersoneel.

Welnu, wanneer zij op dit gebied de beslissingen van de gemeenteraden hadden te controleren, waren de meeste Bestendige Deputaties geneigd om de beschikkingen van het besluit van 10 Januari 1947 toe te passen in beperkende zin en om de identiteit op te dringen van de gemeentebezoldigingen met die van de Staat, zonder rekening te houden met de plaatselijke omstandigheden.

Sommige van hen hebben zich werkelijk er op toegelegd om het actiegebied van de gemeentelijke autonomie in te krimpen.

Onnodig dienaangaande bijzonderheden te verstrekken. Het volstaat te wijzen op de stakingen die in verschillende gemeenten zijn uitgebroken. Die stakingen waren niet gericht tegen de plaatselijke besturen die, over 't algemeen, hun plicht hebben gedaan tegenover de leden van hun personeel. Zij werden uitgelokt door de afkeuring van weddeschalen, willekeurig uitgesproken door de Bestendige Deputaties.

Er moet, overigens, worden opgemerkt, dat de verklaring van het besluit van 10 Januari 1947 aanleiding heeft gegeven tot belangrijke meningsverschillen tussen verschillende provinciale Colleges. Aldus hebben sommige Be-

tions permanentes admettaient une amplitude de carrière de 15 ans, alors que d'autres exigeaient 20 ou 25 ans. Les maxima admis pour certaines Communes étaient jugés excessifs ailleurs. Ces différences d'interprétation ont naturellement jeté le trouble dans le personnel communal. Elles démontrent que les députations permanentes ont souvent méconnu l'esprit de l'arrêté en portant atteinte aux prérogatives de l'autonomie communale.

Le législateur de 1927 n'a pas assigné cette mission aux pouvoirs provinciaux et nous pensons que le législateur de 1947 ne peut rester indifférent devant des actes et des décisions qui impliquent une violation flagrante de la volonté de son prédécesseur. De tels procédés ne peuvent être tolérés, car ils sont de nature à provoquer des troubles et à contrarier la marche régulière des services communaux qui sont à la base de toute l'organisation administrative du pays.

Il est certain que les agents communaux ne veulent pas la grève; ils la considèrent comme une arme délicate, dangereuse et difficile à manier. Ils sont trop conscients de leurs devoirs envers la Société pour envisager la cessation du travail comme un moyen d'action normal et régulier.

On aurait tort cependant de croire qu'ils resteront toujours indifférents ou amorphes en présence des injustices dont ils sont l'objet.

Le législateur a le devoir de protéger ces serviteurs de la chose publique et d'empêcher qu'ils soient brimés et lésés par des mesures arbitraires.

* * *

Les abus commis par plusieurs députations permanentes avaient été pressentis d'une façon presque prophétique par M. le Sénateur Huisman van den Nest qui s'exprimait ainsi, dans la discussion préalable au vote de la loi Pécher :

« Et cependant l'article premier, alinéa 2 du projet de loi soumet à l'approbation de la Députation permanente les délibérations qui fixent individuellement ou collectivement les traitements des agents communaux dont le statut n'est pas réglé par une loi spéciale. Cette disposition consacre une ingérence nouvelle de la Députation permanente dans les affaires communales. Je me demande si cette ingérence nouvelle de l'autorité provinciale, qui était jugée nécessaire par l'auteur du projet pour protéger les employés des Communes trop parcimonieuses ne va pas, dans les Communes qui entendent rémunérer convenablement leur personnel, s'exercer contre celui-ci. Ne verrons-nous pas certaines députations permanentes refuser — et cela sans recours possible pour les Communes — refuser, dis-je, leur approbation à des barèmes collectifs ou individuels qu'elles jugeront trop avantageux? Il convient d'éviter que la portée du projet de loi ne soit faussée. »

stendige Deputaties voor éénzelfde functie een loopbaan van 15 jaar aanvaard, terwijl andere 20 of 25 jaar eisten. Elders werden de voor sommige gemeenten toegelaten maxima overdreven geacht. Die verschillen van interpretatie hebben natuurlijk beroering bij het gemeentepersoneel teweeggebracht. Zij bewijzen, dat de Bestendige Deputaties dikwijls de geest van de beslissing hebben miskend door inbreuk te maken op de voorrechten van de gemeentelijke autonomie.

De wetgever van 1927 heeft die taak aan de provinciale besturen niet toegewezen, en wij menen, dat de wetgever van 1947 niet onverschillig mag blijven tegenover daden en beslissingen die een klaarblijkelijke schending uitmaken van de bedoeling van zijn voorganger. Dergelijke praktijken mogen niet worden geduld, want zij zijn van die aard dat ze beroering verwekken en de regelmatige gang belemmeren van de gemeentediensten, die de grondslag vormen van de gehele administratieve inrichting van het land.

Het staat vast, dat de gemeentebeambten geen staking wensen; zij beschouwen ze als een kies en gevaarlijk wapen dat moeilijk te hanteren valt. Zij zijn zich te zeer bewust van hun plichten tegenover de samenleving om de stopzetting van het werk te beschouwen als een normaal en regelmatig actiemiddel.

Men zou echter ongelijk hebben te geloven, dat zij steeds onverschillig en lijdzaam zullen blijven ten overstaan van de onrechtvaardigheden waarvan zij het voorwerp zijn.

Het is de plicht van de wetgever die dienaars van de openbare zaak te beschermen en te verhinderen, dat zij door willekeurige maatregelen zouden worden geplaagd en benadeeld.

* * *

De heer Senator Huisman van den Nest had een haast profetisch voorgevoel van de misbruiken die door verscheidene Bestendige Deputaties werden gepleegd toen hij zich, tijdens de bespreking die de stemming over de wet Pécher voorafging, als volgt uitliet :

« En nochtans worden door het 1^o artikel, alinea 2, van het wetsontwerp de beslissingen waarbij de wedden der gemeentebeambten, wier rechtstoestand niet bij een speciale wet wordt geregeld, hoofdelijk of gemeenschappelijk worden bepaald, aan de goedkeuring van de Bestendige Deputatie onderworpen. Die beschikking bekrachtigt een nieuwe inmenging van de Bestendige Deputatie in de gemeentezaken. Ik vraag mij af of die nieuwe inmenging van de provinciale overheid, die door de indiener van het ontwerp werd nodig geacht om de bedienden van de al te schriële gemeenten te beschermen, zich in de gemeenten die hun personeel op behoorlijke wijze willen bezoldigen niet tegen dit laatste zal keren. Zullen sommige Deputaties hun goedkeuring niet weigeren — en dit zonder dat verhaal voor de gemeenten mogelijk is — voor gemeenschappelijke of hoofdelijke weddeschalen die zij te voordelig achten? Men moet vermijden, dat de draagwijdte van het wetsontwerp zou worden verdraaid ».

Et l'honorable Sénateur concluait :

« En résumé, le projet répond à une véritable nécessité, mais il convient, si l'on ne veut pas le remettre complètement sur le métier, que tout au moins des explications soient données sur chacun de ces points, pour ne pas livrer à l'arbitraire ceux qu'il entend protéger. »

M. Huisman van den Nest s'était montré particulièrement clairvoyant puisque, vingt ans plus tard, il s'avère que ses craintes étaient parfaitement justifiées.

Nous nous trouvons dans cette situation paradoxale que le Ministre de l'Intérieur est dépourvu de toute autorité pour faire respecter un arrêté qu'il a signé.

Il faut donc faire aujourd'hui ce qui aurait dû être fait en 1927 : protéger simultanément les administrations communales et leurs agents contre l'arbitraire éventuel du pouvoir provincial.

La présente proposition de loi réalise cet objectif en permettant aux pouvoirs locaux d'exercer leur recours contre les décisions de la Députation permanente en matière de barèmes.

En de Senator besloot als volgt :

« Kortom, het ontwerp beantwoordt aan een ware noodzakelijkheid, maar indien men het niet opnieuw volledig op het getouw wil zetten, moeten ten minste verklaringen worden verstrekt over ieder van die punten, om dezen die het wil beschermen niet aan de willekeur over te leveren ».

De heer Huisman van den Nest heeft een bijzonder goede kijk gehad, vermits twintig jaar later blijkt, dat zijn vrees ten volle gewettigd was.

Wij staan voor die paradoxale toestand, dat de Minister van Binnenlandse Zaken over geen enkele macht beschikt om een besluit dat hij ondertekend heeft, te doen eerbiedigen.

Men moet dus thans doen wat men in 1927 had moeten doen : tegelijker tijd de gemeentebesturen en hun beampten beschermen tegen de eventuele willekeur van het provinciaal bestuur.

Dit wetsvoorstel verwezenlijkt dit doel door aan de plaatselijke overheid toe te laten verhaal uit te oefenen tegen de beslissingen van de Bestendige Deputatie in zake weddeschalen.

Ch. JANSSENS.

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE.

Il est ajouté à la loi du 21 décembre 1927 un article 1bis ainsi libellé :

« Art. 1bis. — Les Conseils communaux et les Conseils d'administration des établissements subordonnés à la Commune pourront se pourvoir auprès du Roi contre les décisions de la Députation permanente prises en exécution de l'article premier de la présente loi. Le recours au Roi devra être exercé dans les trente jours qui suivront la notification de l'arrêté de la Députation permanente. »

« L'annulation éventuelle de la décision de la Députation permanente par arrêté royal emportera l'approbation de la décision initiale prise par les Conseils communaux ou les Conseils d'administration des établissements subordonnés à la commune. »

WETSVOORSTEL

ENIG ARTIKEL.

Aan de wet van 21 December 1927 wordt een artikel 1bis toegevoegd, dat luidt als volgt :

« Artikel 1bis. — De Gemeenteraden en de Raden van beheer van de aan de Gemeente onderworpen inrichtingen mogen zich bij de Koning voorzien tegen de beslissingen van de Bestendige Deputatie die ter uitvoering van het eerste artikel van deze wet werden genomen. Het verhaal bij de Koning moet worden uitgeoefend binnen dertig dagen na de betekening van het besluit van de Bestendige Deputatie. »

« De eventuele vernietiging, bij Koninklijk besluit, van de beslissing van de Bestendige Deputatie brengt goedkeuring mede van de oorspronkelijke beslissing genomen door de gemeenteraden of de raden van beheer van de van de gemeente afhangende inrichtingen. »

Ch. JANSSENS,
J. DISCRY,
J. BRACOPS,
J. LAHAUT.