

---

## SÉNAT DE BELGIQUE.

---

SÉANCE DU 24 JUILLET 1903.

---

### Rapport de la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, chargée d'examiner le Projet de Loi relatif à la stabilité des emplois communaux.

(Voir les nos 114, 115, 126, 213, 216, session de 1902-1903, de la Chambre des Représentants, et 70, même session, du Sénat.)

---

Présents : MM. le Baron D'HUART, Président ; LÉGER, le Baron GASTON DE VINCK, le Comte GOBLET D'ALVIELLA, G. VERCRUYSE, le Baron WHETTALL et HUBERT, Rapporteur.

MESSIEURS,

Aux termes des articles 84 et 85 de la loi communale, le conseil communal nomme et révoque les employés et agents communaux dont la nomination et la révocation ne sont pas soumises, par d'autres textes légaux, à des formalités et conditions spéciales.

Jusque dans ces derniers temps, ce droit absolu de nomination et de révocation, conféré aux pouvoirs locaux, n'avait jamais donné lieu à des abus sérieux ; malheureusement, depuis les transformations profondes apportées au régime électoral communal par la loi du 12 septembre 1895, on a vu en plusieurs endroits des conseils communaux, des collèges échevinaux, user de la disposition des articles 84 et 85 pour se débarrasser de fonctionnaires dont le mérite était indiscutable, mais dont les opinions politiques ou la situation acquise par de longs services portaient ombrage à la majorité nouvellement élue et grisée par le succès.

Les employés communaux qui, de fait, auparavant, possédaient dans leurs emplois une véritable stabilité analogue à celle qui est assurée au personnel des grandes administrations de l'État, s'effrayèrent à juste titre de ces tendances arbitraires et despotiques ; l'opinion publique prit fait et cause pour ces humbles et utiles serviteurs des communes, et la Fédération nationale des employés communaux s'adressa au Parlement pour lui demander d'apporter à la loi communale des modifications qui fussent de nature à sauvegarder aux fonctionnaires de rang inférieur le bénéfice des positions acquises.

MM. Buyl et consorts déposèrent à la Chambre des Représentants, en séance du 18 décembre 1900, une proposition de loi reproduisant un avant-projet formulé par la Fédération nationale des employés, mais cette proposition dépassait la mesure, parce qu'elle consacrait l'immixtion du pouvoir central dans les moindres détails de la vie administrative.

Entretiens, le Gouvernement soucieux à la fois de donner satisfaction aux employés menacés et de conserver intact le principe constitutionnel de l'autonomie communale, étudiait avec soin cette question délicate, et finalement il élaborait un projet qui fut déposé sur le bureau de la Chambre, le 18 mars 1903. Le projet, complété par divers amendements présentés par le Gouvernement lui-même, a été discuté et voté par la Chambre dans ses séances du 17 et du 22 juillet 1903 et au second vote, le 22 juillet dernier, il était adopté à la majorité de 111 voix contre 1 et 5 abstentions.

Ce qui mérite de fixer l'attention d'une façon toute particulière en cette matière, c'est que les dispositions de cette nature constituent des déroga-tions à la règle traditionnelle qui consacre, en notre pays, l'indépendance des pouvoirs communaux.

Mais, il importe de le remarquer, cette autonomie n'est pas illimitée ; les rapports intimes et permanents qui existent entre les communes et le groupement social, sont fonctions du temps et des circonstances ; aussi, après avoir proclamé dans son article 31 que les intérêts exclusivement communaux sont réglés par les conseils communaux, la Constitution laisse, dans son article 108, au législateur ordinaire, le soin de régler les institutions communales en tenant compte précisément des nécessités contingentes et elle ajoute que les lois qui établissent cette organisation consacrent l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif pour empêcher que les conseils communaux ne blessent l'intérêt général.

L'abandon aux administrations locales de la nomination et de la révocation des employés qui doivent les assister dans la gestion des intérêts leur confiés par la Constitution, est une des conditions essentielles de l'autonomie communale ; mais, l'intérêt de la bonne gestion des affaires municipales n'exige pas que la révocation de ces fonctionnaires puisse faire l'objet d'abus. Au contraire, la fréquence de révocations arbitraires lèse l'intérêt général, parce que ces révocations sont des actes d'injustice et que les injustices blessent la conscience et la moralité publiques ; parce qu'elles jettent dans une inquiétude continuelle ceux qui détiennent ces emplois ; parce que la menace de révocation porte atteinte à la liberté de conscience, à la liberté d'opinion et au principe de la libre accession de tous les Belges aux emplois publics ; parce qu'enfin ces révocations privent subitement et arbitrairement de leurs ressources de nombreuses familles.

Trouble moral, trouble politique, trouble économique, tel est le résultat certain de révocations arbitraires fréquentes.

Nous admettons que tel ne serait pas le cas d'un fait unique : si grave, si injuste, si répréhensible soit-il, il ne justifierait pas une restriction à l'indépendance du pouvoir communal en matière de révocation d'employés. Nous le reconnaissons et nous insistons sur ce point : il faut des faits répétés pour que le législateur puisse légitimement intervenir.

La question est de savoir si telle est la situation actuelle.

Pour se convaincre de l'affirmative, il suffit de relire la longue série de faits énumérés par MM. Buyl et consorts dans les développements de leur proposition; cette énumération est navrante et concluante, et les actes arbitraires qui se sont produits depuis lors encore ne font qu'ajouter à sa triste éloquence.

Nous concluons donc qu'une certaine restriction à l'autonomie locale en matière de révocation est justifiée par les faits.

Mais, autre remarque capitale et dont le Sénat saisira toute l'importance, en pareille matière le remède doit être parfaitement adéquat au mal; ce n'est dès lors qu'avec la plus grande délicatesse qu'il faut toucher à une liberté qui est le palladium de toutes les autres.

Nous dirions donc que le but est dépassé si on avait enlevé au pouvoir communal le droit de révocation de ses employés. Mais ce n'est pas ainsi que l'on a agi, le droit de révocation lui est maintenu, seulement à côté on a placé quelques dispositions dont le but est de garantir les employés contre un exercice abusif de ce droit, dont le but est surtout d'empêcher que l'usage du droit de révocation n'entraîne à nouveau des conséquences dommageables au point de vue de l'intérêt général, et on l'a fait avec ce correctif que les mêmes droits de recours sont toujours réservés au conseil communal.

Ainsi le projet se trouve pleinement justifié sous le rapport constitutionnel.

Il nous reste à l'examiner dans ses dispositions et à en faire un bref commentaire.

Nous tenons ici à faire une déclaration de principe, qui ne pouvait être inscrite dans le projet, mais qui a une portée capitale, parce qu'elle est de nature à servir à l'interprétation de la loi et à fixer les règles de l'intervention du pouvoir central dans cette matière délicate. C'est le souci de l'intérêt général et non celui de l'intérêt particulier qui a inspiré la loi; dès lors, lorsqu'il sera saisi d'un recours contre une révocation, ce que le pouvoir central devra examiner, ce sera, non pas tant si la décision attaquée lèse l'intérêt privé d'un citoyen, mais si cette mesure blesse un intérêt supérieur, si elle est prise en transgression d'un des principes de justice que toute société civilisée doit respecter, si elle lèse l'exercice de l'une ou l'autre des libertés ou des droits garantis aux citoyens par la Constitution.

—

Le dernier article du projet complète heureusement le régime disciplinaire de la loi communale en créant les peines de l'avertissement et de la réprimande. Jusqu'ici il n'existait que la suspension avec privation de traitement et la révocation, mesures graves et rigoureuses, qui ne sont pas toujours en rapport avec la faute commise; en sorte que certaines infractions à la discipline devaient rester impunies, ce qui était un inconvénient, ou devait donner lieu à une peine sévère, ce qui était un autre inconvénient et devenait arbitraire. L'une et l'autre difficultés disparaissent.

L'échelle des mesures de discipline qui peuvent être prises à l'égard de

tous les employés et fonctionnaires communaux, y compris secrétaires et receveurs, s'établit donc comme suit :

- 1° L'avertissement ;
- 2° La réprimande ;
- 3° La suspension pour un terme de moins de trois mois ; l'application d'aucune de ces peines ne donne lieu à approbation ou à recours ;
- 4° La suspension pour un terme de trois mois ou plus ;
- 5° La révocation.

Ces deux dernières pénalités sont soumises à l'approbation de la Députation permanente du Conseil provincial : elles sont exécutées provisoirement.

Il faut remarquer que l'article 1<sup>er</sup> de la loi nouvelle complète l'article 85 de la loi communale, lequel ne traite que des employés « dont la nomination est attribuée au conseil communal, » et que l'article 8 ne permet d'infliger l'avertissement et la réprimande qu'aux seuls fonctionnaires et employés communaux dont la suspension ou la révocation sont réglées par la loi communale. Dès lors, les textes nouveaux ne sont pas applicables aux commissaires de police, ni aux gardes champêtres, ni aux instituteurs communaux, non plus qu'aux employés des établissements de bienfaisance publique de la commune. Mais la loi nouvelle protège tous les agents énumérés dans les dispositions de l'article 84, sauf celle du n° 1°, et à ce sujet nous insistons sur le caractère très général du 6° de cet article qui, en se servant des termes « tous autres employés et titulaires ressortissant à l'administration communale, » veut désigner quiconque exerce, en suite de nomination de l'autorité communale, une fonction permanente, sans distinguer entre le travail manuel et le travail intellectuel.

La nécessité d'approbation par la Députation permanente de la suspension de trois mois au moins et de la révocation, l'obligation d'entendre l'employé et de dresser procès-verbal de ses explications, ne sont pas les seules mesures protectrices que le projet organise.

Il donne, tant au conseil communal qu'à l'employé, le droit de se pourvoir auprès du Roi contre la décision de la Députation permanente, dans les quinze jours de la notification qui leur en sera faite, et les articles 4 et 5, complétant logiquement dans le même sens les articles 109 et 114 de la loi communale, appliquent cette disposition à l'égard des secrétaires et receveurs communaux.

Mais à côté des révocations et suspensions explicites, produites au grand jour, il y a toute une série de moyens déguisés, plus ou moins habiles, qui cachent de véritables révocations. La loi nouvelle, dans ses articles 2, 6 et 7, rencontre les moyens les plus usuellement employés : la suppression d'emploi et la révocation de traitement. Ces dispositions ne demandent pas d'explication.

Enfin, l'article 3, inspiré par le désir d'éviter le retour de conflits regrettables qui s'étaient produits au sein de diverses administrations communales, fixe diverses règles qui ont pour but d'assurer à l'officier de l'état civil, le libre exercice de son droit de nommer des employés spéciaux, en même temps qu'il donne à ceux-ci toutes garanties désirables contre une révocation déguisée.

Il nous reste à faire une dernière remarque en terminant.

Le texte des articles 2 et 7 ne traite que des réclamations contre la délibération du conseil communal supprimant un emploi ou réduisant le traitement y attaché; mais il est une autre hypothèse que la loi n'a pas prévue. Supposons, en effet, que la Députation permanente, voulant assurer l'équilibre d'un budget communal, supprime l'allocation inscrite pour le traitement d'un employé; celui-ci n'a aucun recours contre cette mesure. Que la Députation ait ce droit, cela résulte à toute évidence du texte de l'article 141 de la loi communale, et cela est enseigné par tous les auteurs (voir notamment *Revue de l'Administration*, 1862, col. 1016 et suiv. — MONTIGNY, *Administration financière des communes*, page 116, n° 9). L'article 77, disposition finale, de la loi communale, ouvre au conseil communal un recours au Roi contre semblable décision de la Députation; mais ce recours n'est pas accordé au fonctionnaire dont l'emploi est supprimé par la radiation de son traitement. Par suite d'une entente entre l'administration communale et la Députation permanente dès lors, la loi pourrait être éludée. Et cependant, ni au Gouvernement ni à votre Commission, il n'a paru nécessaire d'édicter une mesure qui puisse déjouer pareil calcul. C'est qu'en effet jusqu'ici aucune Députation permanente n'a manqué à son devoir; nous pouvons donc avec confiance espérer que dans l'avenir aucune ne voudra non plus y forfaire par l'une ou l'autre de ces compromissions coupables auxquelles nous venons de faire allusion, et, dès lors, une restriction apportée actuellement à la liberté du pouvoir provincial ne se justifierait ni en droit ni en fait.

—  
Votre Commission exprime donc l'avis qu'il y a lieu de donner au projet un vote approbatif, et elle croit être l'interprète du Sénat tout entier en exprimant le vœu que des dispositions analogues viennent bientôt assurer de la même façon la stabilité des emplois des fonctionnaires et employés des Commissions des hospices civils, des bureaux de bienfaisance et des monts-de-piété.

*Le Rapporteur,*  
ARM. HUBERT.

*Le Président,*  
B<sup>on</sup> A. D'HUART.