

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 9 MAI 1906.

Proposition de loi modifiant l'article 122 de la loi communale relatif
au traitement du receveur communal ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. VAN CAUWENBERGH.

MESSIEURS,

L'article 122 de la loi communale dispose ainsi : « Le Conseil communal fixe le traitement du receveur, sauf l'approbation de la Députation permanente du Conseil provincial. »

L'article 108 de la Constitution stipule que « les institutions communales sont réglées par des lois. Ces lois consacrent l'application du principe suivant : L'attribution aux Conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine. »

La fixation des traitements des magistrats et des fonctionnaires communaux a par application de ces principes été confiée aux Conseils communaux, et dans certains cas l'approbation de la Députation permanente du Conseil provincial a été exigée (loi du 30 mars 1836, art. 74) pour les jetons de présence; article 103 pour les traitements des bourgmestres et échevins, qui sont maintenus et peuvent être supprimés ou modifiés par la Députation permanente du Conseil provincial sur la proposition des Conseils communaux; article 111 pour le traitement du secrétaire; article 122 pour le traitement du receveur. Sauf pour les commissaires de police, dont les places sont maintenues avec le traitement y afférent, la loi communale laisse liberté pleine et entière aux Conseils communaux de régler les appointements des agents et employés de la commune.

(1) Proposition de loi, n° 65 (session 1900-1901).

(2) La Section centrale, présidée par M. HARMIGNIE, était composée de MM. BERLOZ, DE BETHUNE, DEGRÖOTE, DOHET, LEFÈVRE et VAN CAUWENBERGH.

Le principe de la liberté laissée par la loi du 30 mars 1836 aux administrations communales a dans la suite, subi plusieurs restrictions.

D'abord en ce qui concerne les instituteurs : l'État intervient par voie de subsides dans les frais de l'instruction primaire; il est en droit de stipuler, comme condition de l'allocation de ses subsides, l'octroi d'un minimum de traitement aux membres du personnel enseignant.

Par la loi du 30 décembre 1887 le législateur a fait un pas de plus : il a réglé le minimum de traitement du secrétaire communal, alors que l'État n'intervient en aucune façon dans le paiement de ces appointements. Le législateur a certainement empiété sur le droit des Conseils communaux en réglant l'emploi d'une partie des ressources communales.

Une disposition pareille n'est pas précisément considérée comme inconstitutionnelle; la loi de 1836 règle, sinon directement, du moins indirectement le montant des traitements des bourgmestres et échevins en disant que les traitements actuels sont maintenus, et celui du commissaire de police en ordonnant le maintien des places existantes, ce qui, d'après la jurisprudence administrative, comporte le maintien du traitement.

Mais cette disposition légale limite la liberté d'action des communes; elle doit rester à l'état d'exception; tous nous avons intérêt à maintenir aussi large que possible la liberté d'action du pouvoir communal.

Les receveurs communaux se plaignent. Les traitements qu'ils reçoivent, disent-ils, sont trop peu élevés eu égard à la besogne fournie et aux nécessités de la vie. Ils demandent à être traités comme les secrétaires communaux, en ce sens qu'un minimum de traitement leur serait garanti avec accroissement d'après le nombre d'années de service et en prenant pour seule base la population des communes.

La proposition de loi déposée par plusieurs membres de la Chambre part de ces idées et divise les traitements en douze classes d'après la population.

La première section a rejeté la proposition par trois voix contre trois et une abstention.

La seconde section l'a admise à l'unanimité.

La troisième section l'a adoptée par une voix et quatre abstentions.

La quatrième section l'a adoptée par sept voix contre une.

Les quatre membres présents à la cinquième section se sont abstenus.

La sixième section l'a adoptée à l'unanimité des membres présents, sauf deux abstentions.

La Section centrale, avant de se prononcer, posa au Gouvernement les questions suivantes :

1^{re} QUESTION : « Anciennement les receveurs communaux, du moins un grand nombre d'entre eux, n'avaient pas de traitement fixe, mais jouissaient de la remise d'un tantième pour cent, différent pour les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires.

» Quel est le motif qui a engagé les Députations permanentes à conseiller aux communes de convertir les remises en traitements fixes?

» Les traitements fixés alors ont-ils été établis sur la base de la population

des communes ou réglés sur la moyenne de remises accordées aux receveurs pendant un certain nombre d'années? »

Le Gouvernement consulta les gouverneurs de province et les pria de faire un rapport.

Nous résumons les réponses faites par ces hauts fonctionnaires au nom des Députations permanentes.

Anvers. — Le montant des remises était dans certaines circonstances hors de toute proportion avec le travail fourni et la responsabilité encourue.

Ainsi la remise de 1 % sur les emprunts et les subsides affectés aux travaux publics était exagérée; ces sommes sont versées à la Caisse d'épargne et n'en sont retirées qu'au fur et à mesure des paiements à effectuer; les receveurs n'encourent donc aucune responsabilité et ne fournissent que peu de travail. La charge est lourde pour les communes.

Les traitements fixes ont été établis sur la moyenne des remises accordées aux receveurs pendant les cinq dernières années.

Brabant. — Le traitement fixe a l'avantage de prévenir les contestations auxquelles les remises donnent lieu et les calculs que nécessitent ces remises à cause de la variété de leur taux.

Certaines communes ont adopté comme base la population, d'autres celle des remises antérieurement allouées, d'autres encore une combinaison de ces bases.

Flandre occidentale. — La rémunération par tantièmes de recettes est abandonnée depuis plus de quarante ans. Tous les receveurs ont un traitement. Le système financier instauré par la loi du 18 juillet 1860, abolition des octrois communaux, a eu pour effet de réduire considérablement le montant des rôles d'abonnement, et le traitement des receveurs n'était plus en rapport avec le travail dont les fonctionnaires étaient chargés.

Les communes ont admis le traitement fixe, mais les propositions faites par les communes manquèrent d'unité.

La Députation permanente proposa un barème calculé d'après les recettes.

Ce système était avantageux pour les receveurs.

Flandre orientale. — Il n'existe pas trace des motifs de la suppression des remises. Une note du Comité de conservation, remplaçant les États députés, en date du 12 août 1834, donne quelques explications sur la fixation des rémunérations des receveurs dans diverses communes de la province.

Hainaut. — En publiant son recueil d'instructions sur la comptabilité communale, la Députation permanente a recommandé aux communes le traitement fixe pour les receveurs, de préférence au denier de recette. Ce mode est plus rationnel et plus équitable. Il évite des calculs rendus compliqués par le jeu des reprises et la diversité des recettes donnant ou non, suivant le cas, droit à la remise proportionnelle; il prévient par là même des contestations et permet d'encourager le receveur par des augmentations successives.

Dans le Hainaut, le traitement ne peut jamais dépasser une somme égale

à 5 % de la moyenne pour les cinq dernières années des recettes ordinaires spécifiées dans l'instruction.

Liège. — La Députation permanente n'a pas cru pouvoir engager les Conseils communaux à attribuer à leurs receveurs des traitements fixes. Néanmoins elle a toujours approuvé les délibérations prises en ce sens par les Conseils communaux, du moment que les traitements fixes étaient calculés sur la moyenne de la remise perçue par les comptables au cours des cinq dernières années.

Limbourg. — La Députation fait ressortir les inconvénients que présentait le système des remises et les contestations auxquelles il donnait lieu. Elle a engagé les communes à le supprimer et à remplacer les tantièmes de recettes par un traitement fixe calculé sur la moyenne des recettes ordinaires pendant les cinq dernières années.

Luxembourg. — La Députation permanente laisse les communes libres de conserver la rémunération de leurs receveurs au moyen de remises ou au moyen de traitements fixes. Si une commune change les remises d'un receveur en traitement fixe, la Députation exige que le traitement soit égal à la moyenne des remises pendant les cinq dernières années, par respect pour les droits acquis; si, au contraire, il s'agit de receveurs nouvellement nommés, elle leur laisse liberté entière de fixer le traitement, libre aux communes de l'augmenter plus tard si le receveur s'en montre digne.

Namur. — Dans les deux tiers des communes, les receveurs communaux jouissent d'un tantième pour cent sur les recettes ordinaires et il n'est pas accordé de remise sur les recettes extraordinaires. La Députation de Namur n'a jamais engagé les autorités communales à convertir les remises en traitements fixes.

Là où les Conseils communaux le désirent, la Députation autorise la conversion des tantièmes en traitement fixe, mais elle exige que ce traitement soit en rapport avec la moyenne des remises pendant les cinq dernières années.

* * *

2^e QUESTION : « La proposition de loi divise les communes en un certain nombre de catégories. Quel est, dans chacune des catégories, le nombre des receveurs communaux n'ayant pas d'autre emploi, d'autre profession ou ne faisant aucun commerce? Quel est le nombre d'entre eux cumulant leurs fonctions avec d'autres emplois ou d'autres professions, faisant le commerce ou occupant toute autre fonction lucrative, et laquelle? »

3^e QUESTION : « Quel est, dans chacune de ces catégories, le traitement des receveurs communaux et le chiffre de leur cautionnement? Quel est le rapport de leur traitement : a) avec le chiffre de la population; b) avec les chiffres des recettes annuelles de ces communes. »

Le Gouvernement ne possédant pas les renseignements demandés, il demanda aux gouverneurs de province de les lui fournir.

Ces réponses constituent un travail volumineux qu'il est impossible d'insérer ou même d'analyser en détail dans un rapport.

Nous nous bornons à les résumer.

I. La grande majorité des receveurs communaux cumulent leurs fonctions avec des emplois publics ou privés ou font le commerce; un grand nombre cumulent les fonctions de receveur dans plusieurs communes.

II. La durée approximative du travail quotidien, hebdomadaire ou mensuel des receveurs est très variable; à part dans les villes et les très grandes communes, les receveurs n'ont pas à faire face à un travail journalier. Le temps consacré à leurs fonctions, varie à un certain nombre de jours par mois ou par semaine, à un certain nombre d'heures par semaine.

III. Les traitements sont d'une variété telle dans les diverses provinces du pays et dans les diverses communes d'une même province, qu'on ne pourrait découvrir aucune règle suivie pour fixer les traitements sur une base uniforme dans tout le pays.

IV. Le cumul de fonctions, d'emplois, d'un commerce ou d'une industrie exercé par les receveurs accuse une variété considérable de situations.

Nous trouvons parmi eux des secrétaires communaux, des receveurs du Bureau de bienfaisance, des instituteurs, des employés d'état civil, des maçons, des cabaretiers, des sacristains, des gardes-rivières, des secrétaires du Bureau de bienfaisance, des menuisiers, des receveurs des hospices, des experts de viande de boucherie, des boutiquiers, des agents d'affaires, des secrétaires communaux pensionnés, des clercs de notaire, des notaires, des secrétaires de bureau administratif d'écoles moyennes, des professeurs à une école de musique, des cultivateurs, etc.

Nous rencontrons un receveur communal d'une petite commune qui est receveur dans une autre commune, secrétaire de quatre communes et receveur de trois bureaux de bienfaisance.

De l'examen de ces situations, il résulte que le receveur communal ne peut être considéré comme un fonctionnaire devant consacrer tout son temps à l'exercice de ses fonctions, que la rémunération de son temps et de son activité tient plus du caractère d'honoraires proportionnés aux services rendus que d'un appointement et que le traitement fixe doit être considéré comme un abonnement d'honoraires.

La proposition de loi soumise à notre examen propose de régler le traitement du receveur communal d'après le seul facteur population.

Cette base est fausse; la somme de travail à fournir par le receveur et la responsabilité qu'il peut encourir éventuellement se mesurent non tant à la population qu'à la richesse de la commune, à l'élévation de son budget, aux recouvrements à faire directement pour la commune, à l'existence de taxes communales.

Des communes de la même population peuvent être l'une riche, l'autre pauvre; il serait peu juste de les mettre sur le même pied pour la dépense à faire pour la gestion de leur avoir.

Les opinions des diverses administrations provinciales sont divergentes.

Elles s'accordent cependant assez bien sur cette base à donner au traitement : la moyenne des remises pendant les cinq dernières années.

La Section a été unanime pour ne pas admettre la proposition de loi telle qu'elle est déposée, parce que la fixation du traitement basée sur le seul facteur population lui paraît injustifiée.

Elle n'a pas cru pouvoir amender la proposition, le travail à faire ne pouvant être effectué que par le Gouvernement et la coopération des administrations provinciales et communales.

Les membres, tout en votant à l'unanimité contre la proposition telle qu'elle est formulée, se sont trouvés d'accord pour proposer à la Chambre de renvoyer à M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique les pétitions nombreuses émanées des receveurs communaux, en le priant de faire étudier plus avant la question et de prier entretemps les gouverneurs de province et les Députations permanentes de veiller à ce que les receveurs communaux soient convenablement rétribués.

La proposition porte atteinte à la liberté des communes ; pareille mesure ne peut être votée que dans les cas d'extrême nécessité, alors qu'il est certain que l'intervention du législateur est absolument indispensable dans un intérêt général, et la mesure à prendre par lui doit pouvoir se justifier pleinement et défier toute critique.

Nous sommes loin d'une telle situation ; la question est d'une complication telle qu'aucune solution paraissant acceptable n'a même été proposée ou suggérée. Dans ces conditions le rejet de la proposition s'impose d'une part, mais aussi le renvoi des pétitions à M. le Ministre de l'Intérieur pour que les réclamations soient examinées avec soin et que la solution à donner éventuellement aux réclamations soit bien étudiée.

Le Rapporteur,
F. VAN CAUWENBERGH.

Le Président,
HARMIGNIE.

