

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

26 JUNI 1987

WETSVOORSTEL

tot aanvulling van artikel 84 van de gemeentewet betreffende de benoeming van de gemeentambtenaren

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER M. HARMEGNIES

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft dit wetsvoorstel behandeld tijdens haar vergaderingen van 11 maart, 3 en 10 juni 1987.

I. — Toelichting door de auteur van het wetsvoorstel

De indiener van het wetsvoorstel meent dat de gemeenteraden in de mogelijkheid dienen te worden gesteld om te vereisen dat, bij de benoeming van een gemeentelijk ambtenaar, deze zijn woonplaats en zijn werkelijke verblijfplaats op het grondgebied van de gemeente heeft. De gemeenten zouden dus minstens de opportuniteit van een dergelijke maatregel moeten kunnen appreciëren.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Temmerman.

A. — Vaste leden:	B. — Plaatsvervangers:
C.V.P. De heren Bosmans, Breynne, Suykerbuyk, Tant, Vangronsveld, Vankeirsbilck.	De heren Ansoms, Cauwenberghs, Depré, Desutter, Marchand, Van Rompaey, Van Rompuy.
P.S. De heren Cools, M. Harmegnies, Henry, Onkelinx.	De heren Defosset, Delhay, Y. Harmegnies, Perdieu, Walry.
S.P. De heren Bogaerts, De Loor, Galle, Temmerman.	De heren Beckers, Hancké, Laridon, Ramackers, R. Van Steenkiste.
P.R.L. De heren Klein, Pivin, Poswick.	De heer Bonmariage, Meij. Detaille, de heren D'hondt, Neven.
P.V.V. De heer Devolder, Mevr. Neyts-Uytbroeck.	De heren Denys, Taelman, Van de Velde.
P.S.C. De heren Detremmerie, Jérôme.	De heren du Monceau de Bergendal, Gehlen, Léonard.
V.U. De heren De Beul, Desseyn.	De heren Anciaux, Sauwens, Vanhorenbeek.

Zie:

- 606 - 85/86:

- Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Cools.
- Nrs. 2 tot 4: Amendementen.

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

26 JUIN 1987

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 84 de la loi communale relatif à la nomination des agents communaux

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ⁽¹⁾
PAR M. M. HARMEGNIES

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné cette proposition au cours de ses réunions du 11 mars et des 3 et 10 juin 1987.

I. — Commentaire de l'auteur de la proposition

L'auteur de la proposition estime qu'il faut donner aux conseils communaux la possibilité d'exiger, lors de la nomination d'un agent communal, que celui-ci ait son domicile et sa résidence effective sur le territoire de la commune. Les communes devraient donc à tout le moins avoir la faculté d'apprécier l'opportunité d'une telle mesure.

⁽¹⁾ Composition de la Commission:

Président: M. Temmerman.

A. — Membres titulaires:	B. — Membres suppléants:
C.V.P. MM. Bosmans, Breynne, Suykerbuyk, Tant, Vangronsveld, Vankeirsbilck.	MM. Ansoms, Cauwenberghs, Depré, Desutter, Marchand, Van Rompaey, Van Rompuy.
P.S. MM. Cools, M. Harmegnies, Henry, Onkelinx.	MM. Defosset, Delhay, Y. Harmegnies, Perdieu, Walry.
S.P. MM. Bogaerts, De Loor, Galle, Temmerman.	MM. Beckers, Hancké, Laridon, Ramackers, R. Van Steenkiste.
P.R.L. MM. Klein, Pivin, Poswick.	M. Bonmariage, Mlle Detaille, MM. D'hondt, Neven.
P.V.V. M. Devolder, Mme Neyts-Uytbroeck.	MM. Denys, Taelman, Van de Velde.
P.S.C. MM. Detremmerie, Jérôme.	MM. du Monceau de Bergendal, Gehlen, Léonard.
V.U. MM. De Beul, Desseyn.	MM. Anciaux, Sauwens, Vanhorenbeek.

Voir:

- 606 - 85/86:

- N° 1: Proposition de loi de M. Cools.
- N° 2 à 4: Amendements.

De overwegingen die geleid hebben tot het indienen van dit wetsvoorstel zijn de volgende :

1) de gemeentelijke ambtenaren hebben als het ware de natuurlijke verplichting om deel te nemen aan het dagelijkse leven van de gemeente, waar ze hun functie uitoefenen. Op die manier zullen ze overigens veel beter de bevolking, van wie ze ten dienste staan, leren kennen en begrijpen;

2) het is eveneens noodzakelijk dat de ambtenaren van de gemeente beschikbaar zijn indien de omstandigheden dit vereisen. Deze beschikbaarheid wordt uiteraard gereduceerd, indien ze buiten de gemeente wonen en verblijven. Aldus is het niet denkbeeldig dat het steeds dezelfde zijn die naar de dienst worden teruggeroepen, namelijk diegenen die het zichzelf hebben opgelegd om in de gemeente te verblijven;

3) het is niet meer dan normaal dat ambtenaren die door de gemeente worden benoemd en betaald, ter plaatse wonen. Het is al te gemakkelijk in een bepaalde gemeentelijke administratie tewerkgesteld te zijn en te wonen op het grondgebied van een andere gemeente, waar de belastingen veel minder hoog zijn.

Men dient uit te gaan van het standpunt dat degene die voor zijn wedde afhankelijk is van de gemeente, op zijn minst ook zijn bijdrage dient te leveren tot de gemeentelijke inkomsten. Dit laatste element mag echter niet doorslaggevend zijn bij deze wetswijziging.

Ten slotte wordt nogmaals de nadruk gelegd op het gebruik van het woordje « kan » in het wetsvoorstel. De gemeenteraden hebben geenszins de verplichting om voorwaarden inzake domicilie of werkelijke verblijfplaats aan hun gemeentambtenaren op te leggen.

Door de mogelijkheid wettelijk in te bouwen, kan echter een einde gemaakt worden aan een bepaalde rechtspraak van de Raad van State, waarbij zulke voorwaarden wederrechtelijk geacht worden. Men dient te vermijden dat de Raad van State in deze de rol van scheidsrechter vervult en zich in de plaats van de gemeenteraden stelt.

II. — Algemene bespreking

1. De gemeentelijke autonomie

Door verschillende sprekers wordt de nadruk gelegd op dit element als argument om zich ten gunste van het wetsvoorstel uit te spreken. Het is onaanvaardbaar dat de Raad van State beperkingen oplegt aan de gemeenten die de ambtenaren die ze wensen te benoemen, onderwerpen aan een domicilieverplichting.

De gemeente is het best geplaatst om de noodzaak tot het invoeren van zulke verplichting te beoordelen. Men moet ter zake overigens blijk geven van vertrouwen in de gemeenteraden.

2. Een grotere beschikbaarheid van het personeel

Er wordt de nadruk op gelegd dat een verhoogde beschikbaarheid automatisch de werking van de gemeentelijke diensten zal ten goede komen, doch hier dienen wel twee nuanceringen te worden aangebracht :

a) de samenvoeging van gemeenten heeft ontstaan gegeven aan veel grotere gehelen, waardoor de afstand tussen woonplaats en werk nog vrij aanzienlijk kan uitvallen; ze gaat dus in tegen de wens van de auteur dat de gemeentebestuurder een reëel aandeel moet hebben aan het leven van de gemeenschap waarin hij werkt (en meer bepaald in de vijf grote steden : Brussel, Antwerpen, Luik, Charleroi en Gent). Voor kleine en middelgrote gemeenten geldt deze nuancering natuurlijk niet;

b) een onderscheid dient te worden gemaakt alnaargelang het ambt; een verhoogde vorm van beschikbaarheid is vooral vereist voor de ambtenaren van aard meebrengt dat het tot de normale verplichtingen van de titularis ervan behoort, dat hij dadelijk gevolg moet kunnen geven aan onverwachte oproepen-

Les considérations qui sont à l'origine du dépôt de cette proposition de loi sont les suivantes :

1) les agents communaux ont pour ainsi dire l'obligation naturelle de participer à la vie quotidienne de la commune où ils exercent leur fonction. Ils apprennent de cette manière à mieux connaître et comprendre la population qu'ils doivent servir;

2) il est également indispensable que les agents de la commune soient disponibles si les circonstances l'exigent. Il est évident que leur disponibilité diminue s'ils sont domiciliés et résident en dehors de la commune. Il n'est donc pas déraisonnable d'affirmer que ce sont toujours les mêmes qui sont rappelés au service : ceux qui ont consenti l'effort de résider dans la commune;

3) il n'est que normal que les agents qui sont nommés et payés par la commune habitent dans cette commune. Il est trop facile de travailler dans une certaine administration communale et d'habiter sur le territoire d'une autre commune où les taxes sont beaucoup moins élevées.

Il convient de partir du principe selon lequel ceux qui dépendent de la commune pour leur traitement doivent au moins fournir leur contribution aux recettes communales. Ce dernier élément ne peut toutefois pas constituer l'argument décisif de cette modification de la loi.

Il convient enfin de souligner une fois encore l'utilisation du mot « peut » dans la proposition de loi. Les conseils communaux ne sont en effet nullement tenus d'imposer des obligations en matière de domicile ou de résidence effective à leurs employés communaux.

Mais l'insertion de cette possibilité dans la loi permettra de mettre fin à une certaine jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle ces conditions sont abusives. Il convient d'éviter que le Conseil d'Etat ne joue un rôle d'arbitre en cette matière et ne se substitue aux conseils communaux.

II. — Discussion générale

1. L'autonomie communale

Plusieurs intervenants avancent cet argument de l'autonomie communale en faveur de la proposition de loi. Il est inacceptable que le Conseil d'Etat impose des restrictions aux communes qui soumettent les agents qu'elles souhaitent nommer à une obligation de domicile.

La commune est l'instance la mieux placée pour juger de la nécessité d'instaurer une telle obligation. Il convient en outre de faire confiance en ce domaine aux conseils communaux.

2. Plus grande disponibilité du personnel

Il est souligné qu'une plus grande disponibilité du personnel profitera automatiquement au fonctionnement des services communaux, mais il convient cependant d'apporter deux nuances :

a) la fusion des communes a créé nombre de grandes entités au sein desquelles la distance entre domicile et lieu de travail peut encore être relativement importante et donc, va à l'encontre du souhait de l'auteur d'une participation réelle de l'agent communal à la vie de l'entité où il travaille (et particulièrement dans les cinq grandes villes : Bruxelles, Anvers, Liège, Charleroi et Gand). Cette nuance ne vaut évidemment pas pour les petites et moyennes communes;

b) une distinction doit être faite selon la fonction; une plus grande disponibilité est surtout requise pour les fonctions qui sont d'une telle nature qu'il est normal que les titulaires de celles-ci puissent donner suite immédiatement à des convocations inattendues pour exercer leur fonction; en d'autres termes, l'obli-

gen om zijn ambt waar te nemen, m.a.w. de woonstverplichting dient in het belang van een goede dienstvervulling te worden opgelegd.

Dit is de stelling van de Raad van State, die de mening is toegedaan dat deze overwegingen niet gelden voor een ambt zoals dit van kleuteronderwijzeres (Raad van State, De Maeyer, nr. 16.210 van 22 januari 1974).

In een ander arrest wordt beklemtoond dat een woonstverplichting wel rechtmatig kan worden gesteld aan een brandweerman die op de meest onverwachte ogenblikken ter beschikking van de overheid moet kunnen staan (Raad van State, Detournay, nr. 16.328 van 26 maart 1974).

Deze zienswijze komt overigens ook tot uiting in de omzendbrieven van 6 augustus 1974 en 16 mei 1978 van de Minister van Binnenlandse Zaken over « de standplaatsverplichting voor het gemeentepersoneel » (Zie ook bijlagen I en II). De vraag wordt trouwens gesteld in hoeverre deze omzendbrieven het probleem regelen en of het nog wel nodig is in deze materie te legifereren.

De meeste commissieleden zijn het ermee eens dat men weliswaar een onderscheid qua ambten dient door te voeren, doch dat het de gemeente en niet de Raad van State moet toekomen te appreciëren in welke gevallen voorwaarden qua domicilie zullen worden opgelegd bij de benoeming van personeelsleden.

3. *De noodzaak tot deelneming aan het dagelijkse gemeentelven*

Door sommige sprekers wordt erop gewezen dat het aanwezig zijn in de gemeente, ook na de werkuren, het voordeel biedt dat men de bevolking beter leert kennen en ook meer op hun noden kan inspelen.

Voor onderwijzers, die dagelijks in contact staan met kinderen uit de gemeente, is het ook zeer belangrijk dat ze hun leerlingen kunnen op de hoogte brengen van de wetenswaardigheden uit hun naaste leefomgeving.

4. *Het fiscale aspect*

Volgens de meeste leden is het volstrekt onaanvaardbaar dat personeelsleden van de gemeente die hen betaalt, verhuizen naar naburige gemeenten, die als « fiscaal voordeliger » bekend staan. Dit is in wezen asociaal.

Het komt overigens ook niet zelden voor dat personen die in een grote stadsadministratie zijn tewerkgesteld, naar de randgemeenten uitwijken omdat de huisvesting daar veel goedkoper is.

5. *De toegenomen mogelijkheden om in de gemeente te wonen*

Dit is vooral een gevolg van de schaalvergroting van de gemeenten. Het wordt bijgevolg makkelijker om een geschikte woning of een geschikte bouwgrond te vinden binnen de gemeente waar men is tewerkgesteld. De keerzijde van de medaille is uiteraard dat de afstand tot het werk vrij groot kan blijven en de vlugge beschikbaarheid derhalve niet optimaal gegarandeerd is.

6. *De verworven rechten van het personeel worden gevrijwaard*

De vraag wordt gesteld of de personeelsleden van de gemeenten op het voor hen meest voordelige statuut zullen kunnen aanspraak maken, m.a.w. of ze alleszins hun betrekking behouden, waar ze ook wonen, indien ze benoemd zijn vóór de inwerking-treding van deze wet.

Teneinde alle misverstanden hieromtrent uit te sluiten, dient de Voorzitter het amendement nr. 6 in (Stuk nr. 606/3) dat het enig artikel wil aanvullen als volgt : « De in het vorige lid bedoelde verplichting kan niet worden opgelegd aan ambtenaren die vóór de publikatie van onderhavige wet in vast verband benoemd zijn. »

gation de résidence doit être imposée dans l'intérêt du service.

C'est le point de vue du Conseil d'Etat, qui estime que ces considérations ne valent pas pour une fonction comme celle d'institutrice d'école maternelle (Conseil d'Etat, De Maeyer, n° 16.210 du 22 janvier 1974).

Dans un autre arrêt, le Conseil d'Etat souligne que l'obligation de résidence peut être imposée légitimement à un pompier qui doit pouvoir être à la disposition des autorités aux moments les plus inattendus (Conseil d'Etat, Detournay, n° 16.328 du 26 mars 1974).

Ce point de vue est d'ailleurs aussi exprimé dans les circulaires du Ministre de l'Intérieur du 6 août 1974 et du 16 mai 1978 relatives à « l'obligation de résidence des agents communaux » (voir annexes I et II). On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure ces circulaires règlent le problème et s'il est encore nécessaire de légiférer en la matière.

La plupart des membres estiment qu'il y a lieu de faire une distinction selon la nature des fonctions, mais qu'il doit appartenir à la commune et non au Conseil d'Etat de déterminer les cas dans lesquels la nomination de membres du personnel est soumise à des conditions de domiciliation.

3. *Nécessité de participer à la vie quotidienne de la commune*

Certains intervenants font observer que le fait d'être présent dans la commune après les heures de travail permet de mieux connaître la population et de mieux répondre à ses besoins.

Pour les instituteurs, qui sont tous les jours en contact avec des enfants de la commune, il est aussi très important qu'ils puissent informer leurs élèves des curiosités de leur entourage immédiat.

4. *L'aspect fiscal*

La plupart des membres estiment tout à fait inadmissible que des agents payés par une commune aillent s'établir dans des communes voisines dont le régime fiscal est plus avantageux. C'est là un comportement antisocial.

Il n'est d'ailleurs pas rare que des personnes qui travaillent dans une grande administration urbaine aillent s'établir dans les communes de la périphérie parce que le logement y est bien moins cher.

5. *Augmentation des possibilités d'établissement dans la commune*

Cette augmentation résulte essentiellement de la fusion des communes. Il est dès lors plus facile de trouver un logement ou un terrain à bâtir adéquat dans la commune où l'on travaille. Le revers de la médaille est évidemment que le lieu de travail peut rester très éloigné et que la disponibilité n'est donc pas garantie de manière optimale.

6. *Les droits acquis du personnel sont sauvegardés*

Il est demandé si les agents communaux pourront bénéficier du statut qui leur est le plus favorable ou, en d'autres termes, s'ils conservent en tout cas leur emploi, où qu'ils habitent, s'ils ont été nommés avant l'entrée en vigueur du texte légal proposé.

Afin d'éviter tout malentendu à cet égard, le Président présente l'amendement n° 6 (Doc. n° 606/3) qui vise à compléter l'article unique comme suit : « L'obligation prévue au premier alinéa ne peut être imposée aux agents nommés à titre définitif avant la publication de la présente loi. »

Nadat er werd op gewezen dat deze bepaling eigenlijk overbodig is omdat iedere wet, tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, slechts in werking treedt vanaf de tiende dag na haar publikatie in het *Staatsblad* en derhalve geen terugwerkende kracht heeft, besluit de voorzitter dit amendement in te trekken.

7. Het facultatief karakter van de woonstverplichting

De gemeenten worden niet verplicht tot het opleggen aan hun personeelsleden van de eis om binnen de grenzen van de gemeente te wonen en daadwerkelijk te verblijven. Dit zou overigens eveneens indruisen tegen het principe van de gemeentelijke autonomie, omdat de gemeenten aldus hun appreciatiebevoegdheid zou ontnomen worden.

8. De té algemene strekking van het wetsvoorstel

Verskillende sprekers wijzen op de ongenueanceerde redactie van het wetsvoorstel. Er wordt aan de gemeenten de volledige vrijheid gelaten om voor eender welke betrekking een woonstverplichting op te leggen.

Beter zou zijn toch een zekere beperking te voorzien, omdat men moeilijk kan volhouden dat een onderhoudsman, een poetsvrouw of een typiste in de gemeente moet wonen om zijn of haar werk naar behoren te vervullen.

Voor veiligheidspersoneel, dokters, verpleegsters, brandweerlieden, politieagenten, e.d. is een woonstverplichting daarentegen wel aangewezen.

Er wordt door verschillende commissieleden voorgesteld in de wettekst zelf een opsomming te geven van de functies voor dewelke een voorwaarde van domicilie of verblijfplaats door de gemeenteraad kan worden opgelegd.

De heer Vangronsveld stelt evenwel in zijn amendement nr. 8 (*Stuk* nr. 606/3) voor om de mogelijkheid slechts te voorzien voor ambtenaren met de wettelijke graden.

De heer De Loor doet in dit verband opmerken dat het woord « ambtenaar » in het wetsvoorstel ongelukkig gekozen is. Dit beperkt ten eerste het toepassingsgebied, omdat er slechts weinig wettelijke ambtenaren zijn onder het gemeentepersoneel (gemeentesecretaris, gemeenteontvanger, politiecommissaris).

Volgens de heer De Loor ware het dan ook beter te spreken van « een lid van het gemeentepersoneel » (zie amendement nr. 2, *Stuk* nr. 606/3).

Volgens nog andere commissieleden dienen inzake woonstverplichting nog andere uitzonderingen, onafhankelijk van de uitoefende betrekking, te worden vermeld in het wetsvoorstel.

Zo zou de verplichting niet mogen gelden voor leden van het gemeentepersoneel die gehuwd zijn, of met een personeelslid van een andere gemeente, of met een persoon in overheidsdienst, die van ambtswege een standplaatsverplichting heeft.

Dit is overigens de strekking van de amendementen nrs. 4 en 5 van de heer De Beul (*Stuk* nr. 606/3).

Ook wordt de vraag gesteld of men geen uitzondering op de woonstverplichting dient te voorzien voor personen die, buiten hun wil om, verplicht worden buiten de gemeente te gaan wonen.

Volgens de indiener van het wetsvoorstel zou het veel te ver leiden indien men in al de mogelijke uitzonderingsgevallen in de wet zelf dient te voorzien. Wat doet men overigens met het lid van het gemeentepersoneel dat nog wettelijk gehuwd is, doch feitelijk gescheiden, en waarvan de echtgenoot in een naburige gemeente woont?

Het is beter in al deze gevallen, en trouwens ook voor de vaststelling van de functies waarop de verplichting zou betrekking hebben, vertrouwen te stellen in de gemeenteraden. Tenslotte moet de wet ook zo duidelijk en eenvoudig mogelijk blijven.

Des membres ayant fait observer que cette disposition était en fait superflue, étant donné que toute loi, sauf disposition contraire, n'entre en vigueur que le dixième jour après sa publication au *Moniteur* et n'a donc pas d'effet rétroactif, le président décide de retirer cet amendement.

7. Le caractère facultatif de l'obligation de domiciliation

Les communes ne sont pas obligées d'imposer à leurs agents de se domicilier et de séjourner effectivement dans les limites de la commune. Cette obligation serait d'ailleurs contraire au principe de l'autonomie communale, parce qu'elle priverait les communes de leur pouvoir d'appréciation.

8. La portée trop générale de la proposition

Plusieurs intervenants soulignent la rédaction peu nuancée de la proposition de loi. Les communes auraient toute liberté d'imposer une obligation de résidence à tous les agents communaux.

Il serait préférable de prévoir certaines limitations, dans la mesure où l'on peut difficilement soutenir que, pour assurer correctement sa mission, un homme d'entretien, une femme d'ouvrage ou une dactylo doit résider dans la commune.

Par contre, cette obligation de résidence se justifie parfaitement pour le personnel de sécurité, les médecins, les infirmières, les pompiers, les agents de police, etc.

Plusieurs membres de la commission suggèrent d'insérer dans le texte de la loi une énumération des fonctions pour lesquelles le conseil communal peut imposer une obligation de domicile ou de résidence.

M. Vangronsveld propose toutefois dans son amendement n° 8 (*Doc.* n° 606/3) de limiter cette possibilité aux grades légaux.

M. De Loor fait observer à cet égard que le terme néerlandais « ambtenaar » (fonctionnaire) n'est pas très heureux. Le terme limite considérablement le champ d'application de la future loi, étant donné qu'il n'y a que quelques titulaires de grades légaux parmi le personnel communal (secrétaire communal, receveur communal, commissaire de police).

Selon M. De Loor, il serait préférable d'utiliser la notion de « membre du personnel communal » (voir amendement n° 2, *Doc.* n° 606/3).

Selon certains membres, il faudrait également prévoir d'autres exceptions, indépendamment de la fonction exercée.

C'est ainsi que l'obligation ne devrait pas s'appliquer aux membres du personnel communal qui sont mariés à un agent communal d'une autre commune ou à un agent des services publics soumis d'office à l'obligation de résidence.

Telle est d'ailleurs la portée des amendements n°s 4 et 5 de M. De Beul (*Doc.* n° 606/3).

Il est également demandé s'il ne conviendrait pas de prévoir une exception à l'obligation de résidence pour les personnes qui doivent aller habiter hors de la commune pour des raisons indépendantes de leur volonté.

L'auteur de la proposition de loi estime qu'il serait beaucoup trop compliqué de prévoir toutes les exceptions possibles dans la loi elle-même. Que faire par ailleurs dans le cas d'un agent communal marié légalement mais séparé de fait et dont le conjoint habite une commune voisine?

Pour tous ces cas ainsi que pour la détermination des fonctions auxquelles l'obligation s'appliquerait, il est préférable de faire confiance aux conseils communaux. La loi doit, en fin de compte, demeurer aussi claire et simple que possible.

9. Het gevaar voor arbitraire beslissingen

Er wordt door een lid op gewezen dat de redactie van het enig artikel van het wetsvoorstel ruimte laat voor willekeur:

a) het gebruik van het woordje « kan » laat allerlei mogelijkheden open;

b) niets belet dat de gemeenteraad, bij benoemingen, voor elk lid van het gemeentepersoneel een andere beslissing qua woonstverplichting neemt, zelfs bij uitoefening van dezelfde functies; een individuele toepassing van de wet is geenszins uitgesloten.

De heer De Beul stelt in zijn amendement nr. 7 (*Stuk* nr. 606/3) dan ook voor om vanuit een ander gezichtspunt te vertrekken. Hij zou een algemene woonplaatsverplichting opleggen en slechts in vooraf bepaalde gevallen personeelsleden van deze verplichting vrijstellen (namelijk personeelsleden die gehuwd zijn, óf met een personeelslid van een andere gemeente, óf met een persoon in overheidsdienst, die van ambtswege een standplaatsverplichting heeft).

Verder zou de gemeenteraad in individuele gevallen om gemitigeerde redenen van de verplichting kunnen afwijken. Hierop zou de voogdijoverheid uiteraard toezicht kunnen uitoefenen.

Ten slotte luidt de laatste zin van het amendement als volgt: « Voormelde wetsbepalingen zijn niet van toepassing op de vastbenoemde gemeentelijke personeelsleden die, op het ogenblik van het van kracht worden ervan, hun woonplaats en werkelijke verblijfplaats buiten de gemeente hebben. »

De indiener van het wetsvoorstel weerlegt deze opmerking als volgt:

a) Het woord « kan » is bewust gebruikt om de gemeentelijke autonomie ten volle tot haar recht te laten komen. Dit betekent niet dat de gemeenteraad zomaar arbitraire beslissingen zal kunnen treffen. Hij zal zich namelijk steeds gebonden weten door beslissingen die in het verleden in gelijkaardige omstandigheden werden genomen. Een gemeenteraad heeft er trouwens geen enkel belang bij arbitraire beslissingen te treffen!

b) In de praktijk zullen de gemeenten in hun reglement bepalen voor welke functies de woonstverplichting zal gelden.

Om aan de bezwaren in verband met een mogelijke individuele toepassing van de wet tegemoet te komen, volstaat het overigens het amendement nr. 2 van de heer De Loor over te nemen, evenwel in het meervoud gesteld.

Op die manier zou de tekst als volgt luiden: « Bij om het even welke vaste benoeming van de leden van het gemeentepersoneel kan hij eisen dat de betrokkenen hun woonplaats en hun werkelijke verblijfplaats op het grondgebied van de gemeente hebben. »

De heer De Loor dient het amendement nr. 10 in (*Stuk* nr. 606/4), dat deze tekst overneemt.

∴

Teneinde de mogelijkheid van arbitraire beslissingen zoveel mogelijk uit te sluiten, dient de voorzitter, nog het amendement nr. 3 in (*Stuk* nr. 606/3), ertoe strekkend de gemeenteraad te verplichten tot het motiveren van zijn beslissingen bij het opleggen van een woonstverplichting. Tengevolge hiervan trekt hij zijn amendement nr. 1 (*Stuk* nr. 606/2) in. Dit luidde als volgt: « In voorkomend geval motiveert de gemeenteraad zijn beslissing. »

∴

Hetgeen uiteindelijk ook tot onduidelijkheden kan leiden en derhalve tot arbitraire beslissingen, is het begrip woonplaats. Een lid merkt op dat dit begrip inderdaad tot verschillende interpretaties aanleiding zou kunnen geven.

De indiener van het wetsvoorstel meent dit probleem onderwerpen te hebben door te voorzien dat kan geëist worden dat een

9. Le risque de décisions arbitraires

Un membre souligne que la rédaction de l'article unique de la proposition de loi laisse le champ libre à l'arbitraire:

a) l'utilisation du mot « peut » permet toutes sortes de possibilités;

b) rien n'empêche le conseil communal, lors des nominations, de prendre une décision différente pour chaque membre du personnel communal en ce qui concerne l'obligation de résidence, et ce même pour des fonctions identiques. Une application individuelle de la loi n'est nullement exclue.

M. De Beul propose dès lors dans son amendement n° 7 (*Doc.* n° 606/3) de partir d'un point de vue opposé. L'obligation de résidence serait d'application générale et seules certaines catégories de membres du personnel préalablement définies en seraient exemptées (notamment les membres du personnel mariés à un membre du personnel d'une autre commune ou à un agent de la fonction publique soumis d'office à l'obligation de résidence).

Le conseil communal pourrait par ailleurs lever ladite obligation à titre individuel pour des raisons motivées. L'autorité de tutelle pourrait ainsi exercer un contrôle sur ces décisions.

Enfin, la dernière phrase de l'amendement est libellée comme suit: « Le présent alinéa ne s'applique pas aux membres du personnel communal nommés à titre définitif qui, au moment de son entrée en vigueur, ont leur domicile et leur résidence effective en dehors de la commune. »

L'auteur de la proposition de loi oppose à ces remarques les arguments suivants:

a) Le mot « peut » a été employé sciemment afin de faire jouer pleinement l'autonomie communale. Cela ne signifie toutefois pas que le conseil communal pourra prendre des décisions arbitraires. Il sera en effet toujours tenu par des décisions antérieures relatives à des cas similaires. Un conseil communal n'a d'ailleurs aucun intérêt à prendre des décisions arbitraires.

b) Dans la pratique, les communes prévoient dans leur règlement à quelles fonctions s'applique l'obligation de résidence.

Pour répondre aux objections relatives à une éventuelle application individuelle de la loi, il suffit par ailleurs de reprendre l'amendement n° 2 de M. De Loor, en le mettant toutefois au pluriel.

Le texte en serait ainsi libellé de la manière suivante: « Il peut exiger, lors de toute nomination définitive des membres du personnel communal, leur domiciliation et leur résidence effective sur le territoire communal. »

M. De Loor présente l'amendement n° 10 (*Doc.* n° 606/4), qui reprend cette formulation.

∴

Afin d'éviter autant que possible les décisions arbitraires, le président présente l'amendement n° 3 (*Doc.* n° 606/3), qui tend à obliger le conseil communal à motiver ses décisions lorsqu'il impose une obligation de résidence. Il retire dès lors son amendement n° 1 (*Doc.* n° 606/2) qui était libellé comme suit: « Le cas échéant, le conseil communal motive sa décision. »

∴

La notion de « domicile » peut finalement aussi prêter à confusion et dès lors donner lieu à des décisions arbitraires. Un membre fait observer que ce concept pourrait en effet être interprété de différentes façons.

L'auteur de la proposition de loi estime avoir résolu ce problème en prévoyant qu'il peut être exigé qu'un membre du personnel

personeelslid zijn werkelijke verblijfplaats in de gemeente heeft. Dit om te vermijden dat iemand alleen maar een woonplaats binnen de gemeente kiest teneinde benoemd te geraken.

10. Wat met de individuele vrijheid?

Er wordt opgemerkt dat, alhoewel het een sympathiek wetsvoorstel voor de gemeenten betreft, bij een belangenafweging de individuele vrijheid van het individu toch zwaarder zou moeten doorwegen dan het eventueel gemeentelijk belang.

Hier wordt op geantwoord dat, indien het principe wordt aanvaard dat de gemeenteraad zijn beslissing moet motiveren, deze motivering zal moeten geschieden in functie van het algemeen belang. Indien een betrokken persoon een tegenstrijdigheid meent te ontdekken met een individueel belang, kan de beslissing worden aangevochten tot voor de Raad van State.

11. Gemeenten in stedelijke agglomeraties

Door een lid wordt verwezen naar de toestand van de 19 Brusselse gemeenten. Al deze verschillende kleinere entiteiten samen vormen eigenlijk één groot geheel en er wordt dan ook niet zelden personeel gerecruteerd op het grondgebied van de aanpalende gemeenten. Kan voor deze gemeenten geen andere oplossing worden gevonden wat dit wetsvoorstel betreft?

Hierop stelt Mevr. Neyts-Uyttebroeck in haar amendement nr. 9 (*Stuk* nr. 606/3) voor om de eventuele opgelegde verplichting tot het wonen of werkelijk verblijven op het grondgebied van de gemeente te vervangen door « het wonen of werkelijk verblijven op het grondgebied van de gemeente of van de agglomeratie waarvan de gemeente deel uitmaakt ».

Op de opmerking dat het woord « agglomeratie » een dubbele betekenis heeft (een wettelijke en een taalkundige), preciseert ze dat vooral bedoeld wordt op de agglomeraties Brussel, Luik, Charleroi, Gent en Antwerpen. Wettelijk ligt evenwel alleen de Brusselse agglomeratie vast. Wellicht zou het dan ook beter zijn om, voor de toepassing van de wet, iedere gemeenteraad te laten bepalen tot waar de agglomeratie van zijn gemeente reikt. Dit zou tevens discriminaties uitsluiten.

12. Wat bij het verlaten van de gemeente na de benoeming?

Het wetsvoorstel brengt geen oplossing voor de gevallen waarin een lid van het gemeentepersoneel de gemeente verlaat na zijn of haar benoeming. Op die manier wordt datgene wat men wenst te bereiken, opnieuw op de helling gezet.

Daarom wordt voorgesteld dat de gemeenteraad bij om het even welke vaste benoeming van de leden van het gemeentepersoneel, kan eisen dat de betrokkenen hun woonplaats en hun werkelijke verblijfplaats ook op het grondgebied van de gemeente behouden. Dit is de strekking van het subamendement nr. 11 van de heer De Loor (*Stuk* nr. 606/4).

III. — Standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie

De Minister verklaart dat het niet absoluut noodzakelijk is in deze materie te legiferen, gezien de ministeriële omzendbrieven die toch vrij duidelijk zijn. De parlementsleden dienen evenwel hun verantwoordelijkheid op te nemen t.o.v. dit parlementair initiatief.

IV. — Stemmingen

De amendementen nrs. 1 en 6 van de heer Temmerman, nr. 2 van de heer De Loor en nr. 4 van de heer De Beul worden ingetrokken.

Het amendement nr. 7 van de heer De Beul wordt verworpen met 14 tegen 6 stemmen en 1 onthouding.

ait sa résidence effective dans la commune, ce pour éviter que quelqu'un n'établisse domicile dans la commune dans le seul but de pouvoir être nommé.

10. Qu'en est-il de la liberté individuelle?

Un membre souligne que, bien que la proposition de loi à l'examen soit profitable aux communes, la balance devrait pencher du côté de la liberté individuelle de l'individu plutôt que du côté de l'intérêt communal éventuel.

Un membre réplique que si le principe selon lequel le conseil communal doit motiver sa décision est accepté, la motivation devra tenir compte de l'intérêt général. Si une personne estime qu'il y a contradiction avec son intérêt individuel, elle pourra attaquer la décision devant le Conseil d'Etat.

11. Les communes des agglomérations urbaines

Un membre évoque la situation des 19 communes bruxelloises. Toutes ces petites entités différentes forment en fait un grand ensemble et il n'est dès lors pas rare que du personnel soit recruté sur le territoire des communes voisines. Ne peut-on trouver d'autre solution pour ces communes en ce qui concerne cette proposition de loi?

Mme Neyts-Uyttebroeck présente ensuite un amendement n° 9 (*Doc.* n° 606/3) visant à remplacer l'obligation éventuelle d'avoir son domicile ou sa résidence effective sur le territoire de la commune par celle d'avoir son domicile ou sa résidence effective « sur le territoire de la commune ou de l'agglomération dont celle-ci fait partie ».

Suite à la remarque selon laquelle le mot « agglomération » a une double signification (une légale et une linguistique), elle précise qu'il est surtout fait allusion aux agglomérations de Bruxelles, Liège, Charleroi, Gand et Anvers. Seule l'agglomération bruxelloise a cependant été prévue par la loi. Peut-être serait-il dès lors préférable, pour l'application de la loi, de confier à chaque conseil communal le soin de fixer les limites de l'agglomération de sa commune. Cela exclurait du même coup toute discrimination.

12. Que se passera-t-il si l'agent quitte la commune après avoir été nommé?

La proposition de loi ne résout pas les cas où un membre du personnel communal quitterait la commune après sa nomination. Une telle éventualité compromet la réalisation de l'objectif que l'on s'efforce d'atteindre.

C'est pourquoi il est proposé que le conseil communal puisse exiger, lors de toute nomination définitive d'un membre du personnel communal, que l'intéressé conserve également son domicile et sa résidence effective sur le territoire communal. Tel est l'objectif du sous-amendement n° 11 de M. De Loor (*Doc.* n° 606/4).

III. — Point de vue du Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation

Le Ministre déclare qu'il n'est pas absolument nécessaire de légiférer en cette matière, étant donné que les circulaires ministérielles sont assez claires sur ce point. Les parlementaires doivent cependant prendre leurs responsabilités à l'égard de cette initiative parlementaire.

IV. — Votes

Les amendements n°s 1 et 6 de M. Temmerman, n° 2 de M. De Loor et n° 4 de M. De Beul sont retirés.

L'amendement n° 7 de M. De Beul est rejeté par 14 voix contre 6 et une abstention.

Het amendement nr. 8 van de heer Vangronsveld wordt verworpen met 18 tegen 1 stem en 3 onthoudingen.

Het amendement nr. 3 van de heer Temmerman wordt eenparig aangenomen.

Het amendement nr. 5 van de heer De Beul wordt verworpen met 13 tegen 3 stemmen en 3 onthoudingen.

Het amendement nr. 9 van Mevr. Neyts-Uyttebroeck wordt verworpen bij staking van stemmen (8 tegen 8 stemmen en 4 onthoudingen).

Het amendement nr. 10 van de heer De Loor wordt aangenomen met 16 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

Het subamendement nr. 11 van de heer De Loor wordt aangenomen met 15 tegen 4 stemmen en 1 onthouding.

∴

Het wetsvoorstel zoals het werd gewijzigd, wordt vervolgens aangenomen met 15 tegen 3 stemmen en 2 onthoudingen.

∴

De commissie beslist aansluitend eenparig het opschrift van het wetsvoorstel aan te passen in functie van de aangenomen amendementen. Hierdoor zullen in de Nederlandse tekst de woorden « van de gemeenteambtenaren » worden vervangen door de woorden « van de leden van het gemeentepersoneel » en in de Franse tekst de woorden « des agents communaux » door de woorden « des membres du personnel communal ». Tevens dient in de Franse tekst het woord « modifiant » te worden vervangen door het woord « complétant ».

De Rapporteur,
M. HARMEGNIES.

De Voorzitter,
G. TEMMERMAN.

L'amendement n° 8 de M. Vangronsveld est rejeté par 18 voix contre une et 3 abstentions.

L'amendement n° 3 de M. Temmerman est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 5 de M. De Beul est rejeté par 13 voix contre 3 et 3 abstentions.

L'amendement n° 9 de Mme Neyts-Uyttebroeck est rejeté à parité de voix (8 voix contre 8 et 4 abstentions).

L'amendement n° 10 de M. De Loor est adopté par 16 voix contre 2 et une abstention.

Le sous-amendement n° 11 de M. De Loor est adopté par 15 voix contre 4 et une abstention.

∴

La proposition de loi, telle qu'elle a été modifiée, est ensuite adoptée par 15 voix contre 3 et 2 abstentions.

∴

La commission décide ensuite à l'unanimité de modifier l'intitulé de la proposition de loi en fonction des amendements adoptés. Aussi, dans le texte néerlandais, les mots « van de gemeenteambtenaren » seront remplacés par les mots « van de leden van het gemeentepersoneel » et, dans le texte français, les mots « des agents communaux » seront remplacés par les mots « des membres du personnel communal ». Toujours dans le texte français, il y a lieu de remplacer le mot « modifiant » par le mot « complétant ».

Le Rapporteur,
M. HARMEGNIES.

Le Président,
G. TEMMERMAN.

TEKST
VOORGELEGD AAN DE COMMISSIE

Wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 84 van de gemeentewet betreffende de benoeming van de gemeenteambtenaren.

Enig artikel.

In artikel 84, § 1, van de gemeentewet wordt na het eerste lid een nieuw tweede lid ingevoegd, luidend als volgt :

« Bij om het even welke vaste benoeming van een ambtenaar kan hij eisen dat de betrokkene zijn woonplaats en zijn werkelijke verblijfplaats op het grondgebied van de gemeente heeft. »

TEXTE
SOUMIS A LA COMMISSION

Proposition de loi modifiant l'article 84 de la loi communale relatif à la nomination des agents communaux.

Article unique.

A l'article 84, § 1^{er}, de la loi communale, il est inséré, après le premier alinéa, un nouveau deuxième alinéa, libellé comme suit :

« Il peut exiger, lors de toute nomination définitive d'un agent, sa domiciliation et sa résidence effective sur le territoire communal. »

TEKST
AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Wetsvoorstel tot aanvulling van artikel 84 van de gemeentewet betreffende de benoeming van de leden van het gemeentepersoneel.

Enig artikel.

In artikel 84, § 1, van de gemeentewet wordt tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid ingevoegd:

« Bij om het even welke vaste benoeming van de leden van het gemeentepersoneel kan hij eisen dat de betrokkenen hun woonplaats en hun werkelijke verblijfplaats op het grondgebied van de gemeente hebben en behouden. De gemeenteraad motiveert zijn beslissing. »

TEXTE
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi complétant l'article 84 de la loi communale relatif à la nomination des membres du personnel communal.

Article unique.

Dans l'article 84, § 1^{er}, de la loi communale, l'alinéa suivant est inséré entre le premier et le deuxième alinéa:

« Il peut exiger, lors de toute nomination définitive des membres du personnel communal, que les intéressés aient et conservent leur domicile et leur résidence effective sur le territoire communal. Le conseil communal motive sa décision. »

BIJLAGE I

Brussel, 6 augustus 1974.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Bestuur van het personeel van de
regionale en lokale instellingen
Algemene Zaken

CD.341.1.DG.

Aan de Heren Provinciegouverneurs.
Ter kennisgeving:
Aan de Heren Arrondissementscommissarissen,
Aan de Heren Burgemeesters en Schepenen,
Aan de Heren Voorzitters en Leden van
de agglomeratie- en federatiecolleges.

BETREFT: Standplaatsverplichting.

Mijnheer de Gouverneur,

Bij de circulaire van 13 mei 1955 gaf de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken zijn standpunt te kennen betreffende de verplichting, door vele gemeenten bij de aanwerving aan hun personeel opgelegd, de gemeente te bewonen. Benaadrukt werd dat dergelijke verplichting alleen zou mogen ingegeven worden door het dienstbelang. Verder werd gesteld dat dusdanige beperking een hinderpaal vormt voor de aantrekking van keurelementen.

De rechtspraak heeft deze opvatting niet altijd gedeeld. Hiervan getuigt het arrest nr. 7809 van 21 april 1960 inzake de gemeente Bernissart, waarbij de Raad van State de mening was toegedaan dat een strikte standplaatsverplichting door de gemeente aan haar personeel kon worden opgelegd.

In een meer genuanceerd arrest nr. 8.471 van 3 maart 1961 inzake de C.O.O. Orp-le-Grand besliste de Raad van State dat de Koning zijn beoordelingsbevoegdheid niet te buiten gaat door te oordelen dat, in een minder belangrijke gemeente, de aan de kandidaten opgelegde voorwaarde de gemeente te bewonen binnen de drie maanden, met het algemeen belang in strijd is doordat die inwoningseis het aantal kandidaten al te zeer kan beperken.

Naar aanleiding van een betwisting i.v.m. een inschrijving van ambtswege in de bevolkingsregisters, heeft de Raad van State in zijn arrest nr. 16.210 van 22 januari 1974 inzake Edith De Maeyer contra de Belgische Staat andermaal het probleem van de woonplaatsverplichting aangesneden. Deze verplichting werd hier evenwel niet ten gronde ter sprake gebracht, doch enkel als een vermoeden dat als begin van bewijslast werd aangevoerd door de verwerende partij.

In meergenoemd arrest nr. 16.210 is van overwegend belang dat de Raad van State zich het principe van het dienstbelang, gehuldigd door de ministeriële omzendbrief van 13 mei 1955, heeft toegeëigend en zelfs dit principe aanzienlijk scherper is gaan stellen.

Vandaar dat ik heb gemeend de belangrijke passus betreffende de woonplaatsverplichting, integraal weer te moeten geven in onderhavige omzendbrief, wat meteen opzoekingen door de plaatselijke overheden overbodig maakt:

«Overwegende, wat het derde vermoeden betreft, dat het in rechte om een dubbele reden waardeloos is; dat het immers steunt op een bepaling uit het statuut, dat door het Antwerpse stadsbestuur voor de kleuteronderwijzeressen zou zijn vastgesteld, terwijl nergens in het voorgelegd administratief dossier enig stuk te vinden is dat daarvan het bewijs levert; dat zelfs, indien het stuk zou zijn voorgebracht, het vermoeden in rechte nog niet bruikbaar is omdat een statuutbepaling, zoals door de verwerende partij wordt bedoeld en die een woonverplichting aan leden van het gemeentepersoneel tot gevolg heeft, door een gemeentebestuur niet kan worden opgelegd voor ambten zoals die van kleuteronderwijzeres; dat de verplichting om te wonen binnen een bepaalde straal van de plaats waar een openbaar ambt wordt uitgeoefend, behoudens uitdrukkelijke wettelijke voorzieningen of machtigingen, enkel door een gemeentebestuur kan worden opgelegd in het belang van een goede dienstvervulling, meestal voor die soort van ambten waarvan de aard medebrengt dat het tot de normale dienstverplichtingen van de titularis ervan behoort dat hij dadelijk gevolg moet kunnen geven aan onverwachte oproepingen om zijn ambt waar te nemen; dat een kleuteronderwijzeres in beginsel vaste werkuren heeft en normaal niet op onverwachte ogenblikken opgeroepen wordt om dadelijk op school aanwezig te zijn; dat een gemeenteoverheid haar dan ook geen bepaalde woonplaats kan voorschrijven, al kan die overheid, aan wie het nemen van strafmaatregelen met de hiervoor bedoelde strekking is ontzegd, zeer zeker repressieve maatregelen nemen, gaande tot de afzetting, indien een kleuteronderwijzeres al te dikwijls te laat zou komen of afwezig zou zijn om reden van de grote afstand die zij van huis naar het werk moet afleggen; dat de onwettigheid van de woonplaatsverplichting, indien die aan verzoeker is opgelegd, medebrengt dat het de overheid niet is toegelaten om van een vermoeden, dat op een zodanige onwettige bepaling is gesteund, als bewijselement gebruik te maken ten nadele van degene aan wie de verplichting ten onrechte wordt opgelegd; ».

ANNEXE I

Bruxelles, 6 août 1974.

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

Administration du personnel des
Institutions régionales et locales
Affaires générales

CD.341.1.DG.

A Messieurs les Gouverneurs de province.

Pour information:

A Messieurs les Commissaires d'arrondissement,
A Messieurs les Bourgmestres et Echevins,
A Messieurs les Présidents et Membres
des colleges d'agglomération et de fédération.

OBJET: Obligation de résidence.

Monsieur le Gouverneur,

Par circulaire du 13 mai 1955, le Ministre de l'Intérieur de l'époque faisait connaître son point de vue quant à l'obligation d'habiter la commune qu'imposent nombre d'administrations communales lors du recrutement de leur personnel. Selon lui, cette obligation ne devrait être inspirée que par le seul intérêt du service, d'autant plus qu'une telle restriction constitue un obstacle au recrutement d'éléments de valeur.

La jurisprudence n'a pas toujours partagé cette conception. C'est ce dont témoigne l'arrêt n° 7809 du 21 avril 1960 relatif à la commune de Bernissart par lequel le Conseil d'Etat estimait que la commune peut imposer à son personnel une stricte obligation de résidence.

Dans un arrêt plus nuancé numéroté 8.471 du 3 mars 1961 relatif à la C.A.P. d'Orp-le-Grand, le Conseil d'Etat décidait que le Roi n'excède pas son pouvoir d'appréciation en estimant que, dans une commune de faible importance, la condition imposée aux candidats d'habiter la commune dans les trois mois va à l'encontre de l'intérêt général par le fait que cette exigence de résidence est de nature à restreindre considérablement le nombre de candidats.

A l'occasion d'une contestation portant sur une inscription d'office dans les registres de la population, le Conseil d'Etat a, une nouvelle fois, traité le problème de l'obligation de résidence dans son arrêt n° 16.210 du 22 janvier 1974 dans l'affaire Edith De Maeyer contre l'Etat belge. Toutefois, cette obligation ne fut pas en l'occurrence examinée quant au fond; elle fut seulement invoquée par la partie défenderesse comme présomption constituant un commencement de preuve.

Il est cependant très important de constater que, dans cet arrêt n° 16.210, le Conseil d'Etat a fait sien le principe de l'intérêt du service invoqué dans la circulaire ministérielle du 13 mai 1955 et qu'il a même posé de façon beaucoup plus nette.

Il m'a donc semblé opportun de reproduire intégralement dans la présente circulaire le passage important relatif à l'obligation de résidence, épargnant ainsi aux autorités locales le souci de la recherche:

« Considérant, quant à la troisième présomption, que sa valeur juridique est nulle, d'abord parce que le dossier administratif ne contient aucune pièce établissant l'existence de la disposition invoquée du statut que l'administration communale d'Anvers aurait fixé pour les institutrices gardiennes, ensuite parce que même si cette pièce avait été produite, la présomption n'en demeurerait pas moins inutilisable en droit, l'administration communale ne pouvant édicter une disposition statutaire, comme celle visée par la partie adverse, qui impose aux agents communaux une obligation de domicile pour les fonctions comme celles d'institutrice gardienne; que l'obligation d'habiter dans un rayon déterminé du lieu où la fonction publique est exercée ne peut, sauf dispositions ou autorisations légales expresses, être imposée par une administration communale que dans l'intérêt d'une bonne exécution du service, et ne l'est généralement que pour cette sorte de fonctions qui font, de par leur nature, qu'il entre dans les obligations de service normales de leur titulaire de pouvoir répondre immédiatement à des appels imprévus; qu'une institutrice gardienne a, en principe, des heures de travail fixes et n'est normalement pas appelée, à des moments inattendus, à se présenter immédiatement à l'école; qu'une autorité communale ne peut, dès lors, lui imposer de domicile déterminé encore que cette autorité, non habilitée à prendre des mesures préventives comme celles visées ci-dessus, puisse, sans nul doute, prendre des mesures répressives allant jusqu'à la révocation si une institutrice gardienne arrivait en retard ou s'abstenait trop souvent en raison du long trajet qu'elle doit parcourir pour se rendre de son domicile au lieu de son travail; que l'illegalité de l'obligation de domicile, pour autant que celle-ci ait été imposée à la requérante, a pour corollaire que l'autorité n'est pas autorisée à utiliser une présomption basée sur cette disposition illégale comme moyen de preuve contre celui à qui cette obligation a été imposée à tort; ».

Uit het arrest-De Maeyer, waarvan de belangrijkheid moet worden onderstreept, dienen volgende conclusies getrokken:

1° Behoudens uitdrukkelijke wettelijke voorzieningen of machtigingen kan een woonverplichting enkel door een gemeentebestuur aan de leden van haar personeel worden opgelegd in het belang van een goede dienstvervulling;

2° Het dienstbelang is een feitenkwestie waarvan het bestaan en de realiteit door de overheid moet worden bewezen. Richtinggevend is dat de Raad van State het opleggen van een woonverplichting aanvaardt — zonder zich definitief uit te spreken —, voor die soort van ambten, waarvan de aard meebrengt dat het tot de normale dienstverplichtingen van de titularis ervan behoort dat hij dadelijk gevolg moet kunnen geven aan onverwachte oproepingen om zijn ambt waar te nemen. Verder en inhakend op dit beginsel laat de Raad van State reeds zijn standpunt kennen t.o.v. titularissen van ambten die in principe vaste werkuren veronderstellen, en voor dewelke hij het voorschrijven van een bepaalde woonplaats verwerpt;

3° Evenmin wordt de woonplaatsverplichting aanvaard als een preventieve maatregel ter voorkoming van repressieve maatregelen; ter zake hebben de gestelde overheden de bevoegdheid binnen de perken van de wet tuchtmaatregelen te nemen gaande tot de zwaarste straf, ten beteugeling van het al te dikwijls te laat komen of afwezig zijn om reden van de grote afstand die het personeelslid van huis naar het werk moet afleggen;

4° De verplichting een bepaald grondgebied te bewonen moet objectief worden benaderd en aangegeven. Waar de woonverplichting haar verantwoording vindt in het dienstbelang en dus in het tijdsverloop dat al maximaal wordt beschouwd om zijn ambt bij oproeping terug op te nemen, is essentieel de objectieve afbakening van het grondgebied binnen hetwelk de woonstkeuze kan geschieden. De meest voor de hand liggende norm die beantwoordt aan de eis van objectiviteit is het aangeven van de verplichting om te wonen binnen een bepaalde straal van de plaats waar het openbaar ambt wordt uitgeoefend.

Het is van belang dat de gemeentebesturen de vigerende statutaire standplaatsbepalingen en in voorkomend geval, de aan hun personeel opgedrongen individuele verbintenissen zouden herzien in het licht van de nieuwe en bijgetreden rechtspraak van Raad van State.

U gelieve, Mijnheer de Gouverneur, onderhavige onderrichtingen ter kennis te brengen van de gemeentebesturen uit uw provincie door inlassing dezer in het Bestuursmemoriaal.

De Minister,

J. MICHEL.

Il s'impose de tirer de l'arrêt De Maeyer, dont l'importance mérite d'être soulignée, les conclusions suivantes:

1° Sauf dispositions ou autorisations légales expresses, l'obligation de résidence ne peut être imposée par une administration communale aux membres de son personnel que dans l'intérêt d'une bonne exécution du service;

2° L'intérêt du service est une question de fait dont l'existence et la réalité doivent être prouvées par l'autorité. Il y a lieu de considérer comme une indication le fait que le Conseil d'Etat admet que soit imposée l'obligation de résidence — sans toutefois se prononcer définitivement — pour cette sorte de fonctions qui font, de par leur nature, qu'il entre dans les obligations de service normales de leur titulaire de pouvoir répondre immédiatement à des appels imprévus. Se référant alors à ce principe, le Conseil d'Etat fait d'ores et déjà connaître son point de vue en ce qui concerne les titulaires de fonctions qui pré-supposent, en principe, des heures de travail fixes et pour lesquelles il rejette l'imposition d'un domicile déterminé;

3° L'obligation de résidence ne peut davantage être admise comme mesure préventive destinée à éviter des mesures répressives; à ce propos, les autorités constituées sont habilitées à prendre, dans les limites fixées par la loi, des mesures disciplinaires allant jusqu'à la peine la plus lourde, si l'agent arrive en retard ou s'abstient trop souvent en raison du long trajet qu'il doit parcourir pour se rendre de son domicile au lieu de son travail;

4° La question de l'obligation d'habiter un territoire déterminé doit faire l'objet d'une approche objective. L'obligation de résidence trouvant sa justification dans l'intérêt du service et partant dans le laps de temps maximum nécessaire pour reprendre l'exercice de la fonction en cas d'appel, la délimitation objective du territoire à l'intérieur duquel le choix de la résidence peut se faire revêt un caractère essentiel. La norme qui répond manifestement le mieux à cette exigence d'objectivité consiste à imposer l'obligation d'habiter dans un rayon déterminé du lieu où l'emploi public est exercé.

Il est donc important que les administrations communales revoient, à la lumière de la nouvelle jurisprudence du Conseil d'Etat à laquelle je me rallie, les dispositions statutaires en vigueur en matière de résidence et, le cas échéant, les engagements individuels contractés par leurs agents.

Je vous prie, Monsieur le Gouverneur, de porter les présentes instructions à la connaissance des administrations communales de votre province par la voie du Mémorial administratif.

Le Ministre,

J. MICHEL.

BIJLAGE II

16 mei 1978.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Bestuur van het personeel van de
regionale en lokale instellingen
Algemene Zaken

Nr. CD.341.1.DG.

Aan de Heren Provinciegouverneurs

Ter kennisgeving:

Aan de Dames en Heren Gedeputeerden

Aan de heren Arrondissementscommissarissen

Aan de Dames en Heren Burgemeesters

en Schepenen.

Mijnheer de Gouverneur,

BETREFT: Standplaatsverplichting voor het gemeentepersoneel.

Ik verneem dat, sedert enige tijd, sommige gemeentebesturen aan hun personeel opnieuw strikte verplichtingen inzake standplaats opleggen en de van kracht zijnde statutaire bepalingen ongenueanceerd toepassen.

Zij verliezen daarbij uit het oog de omzendbrief CD.341.1.DG., van 6 augustus 1974, handelend over de « standplaatsverplichting » en waarvan de volgende conclusies nog steeds onverminderd blijven gelden:

1. Behoudens uitdrukkelijke wettelijke bepalingen kan een woonverplichting door de gemeenteraad aan de personeelsleden enkel worden opgelegd in het belang van een goede dienstvervulling.

2. Het dienstbelang is een feitenkwestie waarvan het bestaan en de realiteit door de overheid moet worden bewezen. De Raad van State aanvaardt — zonder zich evenwel definitief uit te spreken — dat de woonverplichting wordt opgelegd voor ambten, waarvan de titularis normaliter dadelijk aan onverwachte oproepingen gevolg moet kunnen geven. Uitgaande van dit beginsel verwerpt dat hoog rechtscollege de woonplaatsverplichting voor de titularissen van ambten, welke in principe vaste werkuren veronderstellen.

3. Evenmin mag de woonplaatsverplichting worden voorgesteld als een preventieve maatregel ter voorkoming van sancties voor al te dikwijls te laat te komen of afwezig zijn om reden van de grote afstand tussen de woonplaats en de plaats van het werk.

4. De woonplaatsverplichting moet objectief worden bestudeerd met inachtneming evenwel van het dienstbelang.

∴

U gelieve, Mijnheer de Gouverneur, het bovenstaande in het *Bestuursmemoriaal* te doen opnemen.

De Minister,

H. BOEL.

ANNEXE II

16 mai 1978.

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

Administration du personnel des
institutions régionales et locales
Affaires générales

N° CD.341.1.DG.

A Messieurs les Gouverneurs de province

Pour information:

A Mesdames et Messieurs les Députés permanents;

A Messieurs les Commissaires d'arrondissement;

A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres

et Echevins.

Monsieur le Gouverneur,

OBJET: Obligation de résidence des agents communaux.

Il me revient que, depuis quelque temps, certaines administrations communales imposent à nouveau à leurs agents des obligations rigoureuses en matière de résidence et appliquent, sans nuances, les dispositions statutaires en vigueur.

Ils perdent ainsi de vue la circulaire CD.341.1.DG. du 6 août 1974, intitulée « obligation de résidence » et dont les conclusions suivantes gardent toute leur valeur:

1. Sauf dispositions législatives expresses, le conseil communal ne peut imposer une obligation de résidence aux membres du personnel que dans l'intérêt du service.

2. L'intérêt du service est une question de fait dont l'existence et la réalité doivent être prouvées par l'autorité. Le Conseil d'Etat admet — sans toutefois se prononcer définitivement — que l'obligation de résidence soit imposée pour des fonctions qui amènent normalement leur titulaire à devoir répondre immédiatement à des appels imprévus. Fidèle à ce principe, cette haute juridiction rejette l'obligation de résidence en ce qui concerne les titulaires de fonctions qui supposent en principe des heures de travail fixes.

3. L'obligation de résidence ne peut davantage être présentée comme une mesure préventive destinée à épargner aux agents des sanctions justifiées par des retards ou des absences trop fréquents en raison de la longueur du trajet entre le domicile et le lieu de travail.

4. L'obligation de résidence doit faire l'objet d'une étude objective, fondée en tout cas sur l'intérêt du service.

∴

Je vous saurais gré, Monsieur le Gouverneur, d'aviser à ce que ces précisions soient publiées au *Mémorial administratif*.

Le Ministre,

H. BOEL.