

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1975-1976**

19 MAI 1976

Proposition de loi tendant à permettre aux secrétaires communaux et aux receveurs communaux en fonction au 14 février 1961 et non renommés comme tels dans les communes fusionnées, d'être admis à la retraite à leur demande

DEVELOPPEMENTS

Le projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime de pension du personnel communal et assimilé, et réglant certaines conséquences des fusions, annexions et rectifications des limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975, ne permet pas aux secrétaires communaux et aux receveurs communaux en fonction au 14 février 1961, non renommés comme tels dans les nouvelles communes, d'être admis à la retraite à leur demande, quel que soit leur âge.

A deux reprises déjà le législateur a exprimé sa volonté de voir sauvegarder les droits du personnel.

Ce fut tout d'abord par la loi du 23 juillet 1971 et, plus spécialement par l'article 8 qui a décidé qu'en vue de sauvegarder les droits du personnel des communes intéressées et des commissions d'assistance publique qui en dépendent, le Roi fixe les modalités d'exécution des opérations prévues au chapitre 1^{er}, et qu'à cet effet, il peut déroger à un certain nombre de dispositions légales en vigueur (voir points 1 à 7 de l'article 8, de la loi du 23 juillet 1971).

Le législateur du 23 juillet 1971 a donc reconnu, du moins implicitement, l'existence de dispositions légales formant obstacle à la réalisation de ces intentions de sauvegarder

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1975-1976**

19 MEI 1976

Voorstel van wet betreffende de mogelijkheid voor de gemeentesecretarissen en de gemeenteontvangers die in dienst waren op 14 februari 1961 en niet als zodanig in de samengevoegde gemeenten worden herbenoemd, om op hun verzoek in ruste gesteld te worden

TOELICHTING

Het ontwerp van wet tot wijziging van sommige bepalingen van de gemeentewet, het Veldwetboek, de wetgeving op de pensioenregeling van het gemeentepersoneel en tot regeling van sommige gevolgen van de samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de wet van 30 december 1975, maakt het niet mogelijk de gemeentesecretarissen en de gemeenteontvangers in dienst op 14 februari 1961, die niet als zodanig worden herbenoemd in de nieuwe gemeenten, ongeacht hun leeftijd, op hun verzoek in ruste te stellen.

Al tweemaal heeft de wetgever zijn wil te kennen gegeven om de rechten van het personeel te vrijwaren.

Dit gebeurde een eerste maal bij de wet van 23 juli 1971, met name artikel 8 waarin bepaald wordt dat, ter vrijwaring van de rechten van het personeel van de betrokken gemeenten en de daaronder ressorterende commissies van openbare onderstand, de Koning de wijze van uitvoering regelt van de in hoofdstuk I bepaalde verrichtingen en dat hij daartoe kan afwijken van een aantal wettelijke regels (zie punt 1 tot 7 van artikel 8 van de wet van 23 juli 1971).

De wetgever van 23 juli 1971 heeft dus, zijdelings althans, het bestaan erkend van wettelijke bepalingen die een hinderpaal vormen voor de verwezenlijking van zijn streven om

les droits du personnel. Il est même allé plus loin puisqu'il en a énuméré sept.

De l'analyse de l'article 8, il faut conclure en outre que le législateur a délégué ses pouvoirs à l'Exécutif afin que celui-ci puisse déroger à cette série de dispositions qui constituent des obstacles à la réalisation de ses intentions de sauvegarder les droits du personnel.

Nous sommes donc en présence d'une restriction importante que l'on ne peut perdre de vue. Il faut constater, de plus, que le législateur en ne faisant aucune allusion à une distinction entre fonctionnaires a voulu que soit fait usage des dérogations en faveur de toutes les catégories de fonctionnaires et ce, sans distinction.

Le législateur est intervenu une seconde fois par la loi de ratification du 30 décembre 1975. Il est constaté, en effet, que la ratification ne se limite pas à l'arrêté royal du 17 septembre 1975, qui est l'arrêté de fusion à proprement parler. La loi du 30 décembre 1975 a, en effet, et en même temps ratifié l'arrêté royal du 3 octobre 1975.

Cet arrêté royal du 3 octobre 1975 présente pour les fonctionnaires et agents communaux un aspect beaucoup plus important qu'on ne le devine généralement puisque son article 15 précise :

« Les nouvelles communes créées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 succèdent à tous les biens, droits, charges et obligations des anciennes communes dont elles se composent. »

Il convient de souligner ici que le Conseil d'Etat s'est prononcé au sujet des obligations des anciennes communes en matière de fusion. La haute juridiction administrative a estimé que les obligations des anciennes communes étaient transférées aux nouvelles communes et que, parmi les obligations, figurent les obligations envers le personnel communal (voir arrêt n° 16923 — Verfaillie contre commune d'Izegem).

Le projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime des pensions du personnel communal et assimilé et réglant certaines conséquences des fusions, annexions et rectifications des limites des communes réalisées par la loi du 30 décembre 1975 (Doc. Sénat n° 852, 1975-1976, n° 1) a été amélioré lors de l'examen par la Chambre des représentants. On constate néanmoins que les secrétaires communaux et receveurs communaux non renommés comme tels sont sujets à suppression de leur emploi. C'est indéniable, ils perdent leur emploi. Ils sont sujets à une perte de prérogatives et de droits, étant entendu que les préjudices subis sur le plan pécuniaire ne forment qu'un des aspects des droits à sauvegarder. Par la nature des choses, parce qu'ils remplissent une fonction instaurée par la loi (loi communale, art. 6) et parce qu'ils ont été nommés en vertu de cette loi et à vie, pour utiliser une expression employée par le Ministre de l'Intérieur à la Chambre des représentants (compte rendu analytique, p. 1134), les secrétaires

de rechten van het personeel te vrijwaren. Hij is zelfs verder gegaan aangezien hij er zeven heeft opgesomd.

Uit het onderzoek van artikel 8 blijkt voorts dat de wetgever zijn bevoegdheden aan de uitvoerende macht heeft opgedragen ten einde deze in staat te stellen af te wijken van die reeks bepalingen welke een hinderpaal vormen voor de verwezenlijking van zijn streven naar de vrijwaring van de rechten van het personeel.

Wij staan dus voor een belangrijke beperking welke niet uit het oog mag worden verloren. Er dient bovendien te worden geconstateerd dat de wetgever niet heeft gezinspeeld op een onderscheid tussen ambtenaren en dus gewild heeft dat de afwijkingen voor alle categorieën van ambtenaren zonder onderscheid gelden.

De wetgever heeft een tweede maal ingegrepen bij de bekrachtigingswet van 30 december 1975. Er kan namelijk worden vastgesteld dat de bekrachtiging niet alleen het koninklijk besluit van 17 september 1975 betreft dat het eigenlijke samenvoegingsbesluit is. De wet van 30 december 1975 heeft tevens ook het koninklijk besluit van 3 oktober 1975 bekrachtigd.

Dat koninklijk besluit van 3 oktober 1975 is voor de gemeenteambtenaren en -beambten veel belangrijker dan doorgaans wordt vermoed aangezien artikel 15 bepaalt :

« De bij koninklijk besluit van 17 september 1975 opgerichte nieuwe gemeenten nemen alle bezittingen, rechten, lasten en verplichtingen over van de vroegere gemeenten waaruit zij zijn samengesteld. »

Er zij op gewezen dat de Raad van State zich heeft uitgesproken over de verplichtingen van de vroegere gemeenten inzake samenvoeging. Dit hoog administratief rechtscollege was van oordeel dat de verplichting van de vroegere gemeenten worden overgedragen aan de nieuwe gemeenten en dat de verplichting tegenover het gemeentepersoneel tot die verplichtingen behoren (zie arrest nr. 16923 — Verfaillie tegen gemeente Izegem).

Het ontwerp van wet tot wijziging van sommige bepalingen van de gemeentewet, het Veldwetboek, de wetgeving op de pensioenregeling van het gemeentepersoneel en het daarmee gelijkgestelde personeel en tot regeling van sommige gevolgen van de samenvoeging, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de wet van 30 december 1975 (Gedr. St. Senaat nr. 852, 1975-1976, nr. 1) werd verbeterd tijdens het onderzoek door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Maar de gemeentesecretarissen en gemeenteontvangers, die niet als zodanig worden herbenoemd, staan voor de opheffing van hun ambt. Het valt niet te loochenen, zij verliezen hun betrekking. Zij staan voor een verlies van prerogatieven en rechten, waarbij de nadelen op geldelijk vlak slechts een van de aspecten vormen van de te vrijwaren rechten. Uit de aard van de zaak en omdat zij een door de wet ingesteld ambt vervullen (gemeentewet, art. 6), omdat zij krachtens die wet en voor het leven zijn benoemd, om een uitdrukking te gebruiken die de Minister van Binnenlandse Zaken in de

communaux (et *mutatis mutandis* les receveurs communaux) étaient et sont en droit d'espérer pouvoir exercer la fonction confiée jusqu'au moment de leur retraite, et l'accent doit être mis sur les mots : leur retraite.

Force est de constater que ce droit n'est pas sauvegardé par le projet de loi faisant l'objet du document Sénat n° 852 - n° 1.

La logique, la raison, l'équité et le bon sens ont tous leurs droits. Il faut admettre volontiers que l'on ne peut sauvegarder tout, partout, dans tous les cas et dans les mêmes proportions. Là où l'impossibilité de sauvegarder les droits se manifeste, il faut que le législateur reconnaisse le fait, il faut qu'il reste logique envers lui-même et qu'ayant voulu les fusions et ayant voulu sauvegarder les droits dans la mesure du possible, il faut qu'il le fasse en apportant lui-même une solution équitable, solution qui ne saurait être que d'anticiper la retraite. C'est élémentaire, et la présente proposition de loi n'entraînera finalement pas de charges supplémentaires pour les communes; au contraire, il vaut parfois mieux accepter une anticipation de la retraite, avec une retraite diminuée.

La solution que préconise tout d'abord la présente proposition de loi n'est pas absolue dans le sens qu'elle ne vise pas tous les secrétaires et tous les receveurs. Une distinction peut être faite; à des situations objectivement différentes doivent répondre des solutions différentes.

La loi unique du 14 février 1961 a instauré la possibilité de fusion pour chaque commune. Les secrétaires communaux et receveurs communaux, nommés après le 14 février 1961, ne peuvent prétendre au droit absolu de stabilité de l'emploi, étant donné qu'au moment de leur nomination à cette fonction cette nomination était hypothéquée par la fusion des communes. A partir du 14 février 1961, mais exclusivement à partir du 14 février 1961, toute nomination de secrétaire communal ou de receveur communal a inclus la possibilité de la suppression de la fonction, celle-ci découlant inévitablement de la suppression de la commune.

Les secrétaires communaux et receveurs communaux nommés avant le 14 février 1961 ont les droits les plus complets. On ne peut y toucher. Si on y touche quand même, il faut le faire en leur réservant une solution appropriée, différente de celle des autres agents communaux et différente de celle réservée aux secrétaires communaux et receveurs communaux nommés après le 14 février 1961.

Il faut que le législateur inscrive donc dans les textes légaux des mesures de sauvegarde quant à l'admission à la retraite pour tous les secrétaires communaux et receveurs communaux nommés avant le 14 février 1961, et qui en expriment le désir. Tous ces secrétaires et receveurs communaux ont actuellement au moins quinze années de service, soit comme secrétaire communal, soit comme receveur communal. Peut-on vraiment refuser le droit à une solution appropriée à leur cas particulier aux secrétaires et receveurs

Kamer van volkvertegenwoordigers heeft gebezigd (beknopt verslag, blz. 1134), mochten en mogen de gemeentesecretarissen (en *mutatis mutandis* de gemeenteontvangers) verwachten het hun opgedragen ambt tot hun pensioengerechtigde leeftijd te kunnen uitoefenen, waarbij nadruk moet worden gelegd op de woorden : pensioengerechtigde leeftijd.

Wij kunnen niet anders dan vaststellen dat het ontwerp van wet vervat in het Gedrukt Stuk van de Senaat nr. 852-1 dat recht niet vrijwaart.

De logica, de rede, de billijkheid en het gezond verstand hebben alle hun rechten. Men moet geredelijk aannemen dat niet alles, overal, in alle gevallen en in dezelfde mate kan worden gevrijwaard. Waar het onmogelijk is de rechten te vrijwaren, moet de wetgever zich bij de feiten neerleggen; hij moet konsekvent blijven en, daar hij de samenvoegingen heeft gewild en de rechten voor zoveel als doenlijk is heeft willen vrijwaren, moet hij zelf voor een billijke oplossing zorgen, die niet anders kan zijn dan een vervroegd pensioen. Dat is van elementair belang en dit voorstel van wet zal uiteindelijk geen bijkomende lasten voor de gemeenten medebrengen, integendeel, het is soms beter een vervroegd pensioen te verlenen tegen een verminderd bedrag.

De oplossing die ons voorstel van wet allereerst aanprijst is niet absoluut in de zin dat het niet slaat op alle secretarissen en alle ontvangers. Er kan een onderscheid worden gemaakt; objectief uiteenlopende toestanden moeten uiteenlopende oplossingen krijgen.

De eenheidswet van 14 februari 1961 heeft voor elke gemeente de samenvoegingsmogelijkheid ingevoerd. De gemeentesecretarissen en de gemeenteontvangers, benoemd na 14 februari 1961, kunnen geen aanspraak maken op het absolute recht van vastheid van betrekking, daar, op het tijdstip van hun benoeming in dat ambt, de hypothek van de samenvoeging van gemeenten op die benoeming woog. Vanaf 14 februari 1961, maar eerst van 14 februari 1961 af, lag in elke benoeming tot gemeentesecretaris of gemeenteontvanger de mogelijkheid besloten dat het ambt kon worden opgeheven als onvermijdelijk gevolg van de opheffing van de gemeente.

De gemeentesecretarissen en gemeenteontvangers, benoemd vóór 14 februari 1961, hebben de meest volledige rechten. Men mag er niet aan raken. Indien men er toch aan raakt moet een passende oplossing worden gevonden die verschilt van die voor de andere gemeentelijke personeelsleden en voor de gemeentesecretarissen en gemeenteontvangers benoemd na 14 februari 1961.

De wetgever moet dus in de wetteksten beschermingsmaatregelen opnemen wat betreft de inruststelling van alle gemeentesecretarissen en -ontvangers benoemd vóór 14 februari 1961, die wensen met pensioen te gaan. Al die gemeentesecretarissen en -ontvangers hebben nu ten minste vijftien jaren dienst, hetzij als gemeentesecretaris, hetzij als gemeenteontvanger. Kan men een passende oplossing weigeren voor het bijzondere geval van de gemeentesecretarissen en -ontvangers die niet opnieuw in hun ambt zijn benoemd, alleen

communaux non renommés comme tels, du seul fait que par commune il ne peut y avoir qu'un seul titulaire et affirmer en même temps que leurs droits seront sauvegardés ?

La présente proposition de loi n'innove d'ailleurs pas. Une loi du 30 mars 1861 quelque peu oubliée, stipule dans son article 8, 2° :

« Ont droit à la pension : les secrétaires communaux, quel que soit leur âge, ayant participé pendant dix ans au moins à la caisse de pension, lorsque leur place est supprimée... »

Il est permis d'ajouter que la fonction d'aucun autre fonctionnaire communal ne sera supprimée.

Le but de la proposition de loi est donc : de respecter les droits acquis par ceux qui avaient été nommés avant l'entrée en vigueur de la loi du 14 février 1961 en qualité de secrétaire communal ou de receveur communal.

Qu'il nous soit permis de citer un seul exemple : la loi du 30 juillet 1879 conférait aux professeurs d'université un droit à l'éméritat dans des conditions bien déterminées. L'article 114 de la loi du 14 février 1961 est venu restreindre les possibilités d'octroi de ce droit à l'éméritat. Mais la loi du 27 juillet 1971 a prescrit que les dispositions de l'article 114 de la loi unique n'étaient pas applicables aux personnes nommées à ces fonctions de professeur avant le 1^{er} janvier 1961.

Les professeurs d'université ont bénéficié de la reconnaissance légale de la notion de droit acquis au sens le plus large. Ce qui a été appliqué aux professeurs d'université doit être appliqué aux titulaires de grades légaux communaux, non renommés dans les nouvelles communes.

A. BERTOUILLE

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Les secrétaires communaux et receveurs communaux en fonction au 14 février 1961, non renommés comme tels dans une nouvelle commune issue de fusion de communes, sont admis à la retraite à leur demande, quel que soit leur âge.

ART. 2

Il est attribué aux fonctionnaires visés à l'article 1^{er} une pension fixée au quart du dernier traitement d'activité augmenté d'un soixantième pour chaque année au delà de cinq, sans qu'elle puisse dépasser les trois quarts de ce traitement d'activité. Les bonifications de temps peuvent sortir leurs effets dans la limite extrême des neuf dixièmes du traitement d'activité.

omdat er per gemeente maar één secretaris of ontvanger mag zijn en terzelfder tijd ook bevestigen dat hun rechten zullen worden beschermd ?

Dit voorstel van wet voert trouwens niets nieuws in. Een wet van 30 maart 1861, die enigszins in het vergeetboek is geraakt, bepaalt in artikel 8, 2° :

« Hebben recht op een pensioen : de gemeentesecretarissen, ongeacht hun leeftijd, die gedurende ten minste tien jaar bijdragen hebben betaald aan de pensioenkas, wanneer hun ambt wordt opgeheven... »

Hieraan kan worden toegevoegd dat voor geen enkele andere gemeenteamtenaar moet worden gevreesd voor ambtsopheffing.

Het doel van dit voorstel van wet is dus : de vrijwaring van de verkregen rechten van hen die vóór de inwerkingtreding van de wet van 14 februari 1961 benoemd zijn als gemeentesecretaris of gemeenteontvanger.

Wij veroorloven ons hier één enkel voorbeeld te geven : de wet van 30 juli 1879 verleende aan de hoogleraren een recht op emeritaat onder bepaalde voorwaarden. Artikel 114 van de wet van 14 februari 1961 beperkt de mogelijkheden om het emeritaat te verlenen maar de wet van 27 juli 1971 bepaalt dat artikel 114 van de eenheidswet niet van toepassing is op de personen die vóór 1 januari 1961 tot hoogleeraar zijn benoemd.

Voor de hoogleraren is het begrip verkregen recht in de ruimste zin wettelijk erkend. Wat geldt voor de hoogleraren, moet ook gelden voor de gemeenteamtaren met een wettelijke graad die in de nieuwe gemeente niet opnieuw zijn benoemd.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

De gemeentesecretarissen en de gemeenteontvangers in dienst op 14 februari 1961, die niet als zodanig worden herbenoemd in een nieuwe, uit samenvoeging ontstane gemeente, worden ongeacht hun leeftijd op hun verzoek in ruste gesteld.

ART. 2

Aan de ambtenaren bedoeld in artikel 1 wordt een pensioen verleend ten bedrage van een vierde van de laatste activiteitswedde, verhoogd met een zestigste voor elk jaar boven vijf jaar, met dien verstande dat het pensioen niet meer mag belopen dan drie vierde van die activiteitswedde. De tijdsbonificaties kunnen gevolg hebben binnen de uiterste grens van negen tiende van de activiteitswedde.

ART. 3

Les fonctionnaires visés à l'article 1^{er} peuvent introduire la demande à tout moment. Les demandes introduites avant le 1^{er} mars 1977 produisent leurs effets au plus tôt le 1^{er} janvier 1977. Les demandes introduites à partir du 1^{er} mars 1977 produisent leurs effets le premier du mois suivant celui de la demande.

ART. 4

La présente loi sortira ses effets au 1^{er} janvier 1977.

A. BERTOUILLE
M. BUSIEAU
G. GRAMME
J. PEDE
M. VAN DER AA
R. VANDEZANDE

ART. 3

De ambtenaren bedoeld in artikel 1 kunnen hun aanvraag te allen tijde indienen. De aanvragen ingediend vóór 1 maart 1977 hebben ten vroegste gevolg op 1 januari 1977. De aanvragen ingediend na 1 maart 1977 hebben gevolg vanaf de eerste dag van de maand na die waarin de aanvraag is ingediend.

ART. 4

Deze wet heeft gevolg op 1 januari 1977.