

Elle sera ratifiée et les ratifications seront échangées à la Haye dans le plus bref délai possible.

En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs l'ont signée et scellée en double original.

Fait à la Haye, le 8 mars 1902.

(L. S.) Comte DEGRELLE-ROGIER.

(L. S.) Baron MELVIL DE LINDEN.

L'échange des ratifications a eu lieu à la Haye, le 28 juillet 1903.

Certifié par le secrétaire général
du ministère des affaires étrangères,
Bon LAMBERMONT.

192. — 28 juillet 1903. — Loi portant modification des limites des cantons judiciaires d'Evergem et de Gand (1). (Monit. du 2 août 1903.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. Les parties des territoires de Mont-Saint-Amand, d'Oostacker et de Wondelgem qui, en vertu de la loi du 24 juillet 1900 et suivant les indications du plan y annexé, sont réunies au territoire de la ville de Gand sont distraites du canton judiciaire d'Evergem et incorporées au premier canton judiciaire de Gand.

Dispositions transitoires.

Art. 2. Les causes régulièrement introduites avant que la présente loi soit obligatoire seront continuées devant le juge de paix qui s'en trouvera saisi.

Art. 3. Les notaires et huissiers dont le ressort ou la compétence s'étendait au delà des limites cantonales telles qu'elles résultent

(1) Session de 1901-1902.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Exposé des motifs et texte du projet de loi. Séance du 20 novembre 1901, n° 12.

Session de 1902-1903.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Rapport. Séance du 1^{er} avril 1903, n° 123.

Annales parlementaires. — Discussion et vote. Séance du 4 avril 1903, p. 1079.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Rapport. Séance du 27 juin 1903, n° 50.

Annales parlementaires. — Discussion et vote. Séance du 23 juillet 1903, p. 296.

de la présente loi pourront continuer, à titre personnel, à instrumenter dans leur ancienne circonscription.

Promulguons, etc.

(Contresignée par le ministre de la justice,
M. J. VAN DEN HEUVEL.)

193. — 29 juillet 1903. — Arrêté royal qui modifie le règlement d'ordre et d'administration intérieure de la wateringue Molsbergen, Mos et Meirebroeken, dans la vallée de la Durme, à Lokeren. (Monit. du 12 août 1903.)

194. — 29 juillet 1903. — Union postale universelle. (Monit. du 29 juillet 1903.)

Le Monténégro a adhéré à l'arrangement concernant l'échange des lettres et des boîtes avec valeur déclarée, signé à Washington, le 15 juin 1897.

Cette adhésion sortira ses effets le 1^{er} août 1903.

Certifié par le secrétaire général
du ministère des affaires étrangères,
Bon LAMBERMONT.

195. — 30 juillet 1903. — Loi relative à la stabilité des emplois communaux (2). (Monit. du 1^{er} août 1903.)

Léopold II, etc. Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit :

Art. 1^{er}. L'article 85 de la loi communale est complété de la manière suivante :

La suspension pour un terme de trois mois ou plus et la révocation sont soumises à l'approbation de la députation permanente

(2) Session de 1902-1903.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Documents parlementaires. — Exposé des motifs et texte du projet de loi, n° 114. Rapport, n° 115.

Annales parlementaires. — Discussion. Séances des 16 juillet, p. 2002 à 2016; 17 juillet, p. 2029 à 2045. Vote, séance du 22 juillet, p. 2056.

SÉNAT.

Documents parlementaires. — Rapport, n° 77.
Annales parlementaires. — Discussion et vote. Séance du 29 juillet.

du conseil provincial: elles sont exécutées provisoirement.

Le conseil communal et l'employé peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente, dans les quinze jours de la notification qui leur en sera faite.

Art. 2. La disposition suivante formera l'article 85bis de la loi communale:

En cas de réclamation du titulaire d'un emploi contre la délibération du conseil communal supprimant cet emploi ou réduisant le traitement y attaché, cette délibération sera soumise au contrôle de la députation permanente du conseil provincial, qui ne pourra l'improver que si les mesures qu'elle décide tendent manifestement à une révocation déguisée.

Le conseil communal et le titulaire de l'emploi peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite.

Art. 3. La disposition suivante est ajoutée à l'article 93 de la loi communale:

Dans les communes où il existe un ou plusieurs emplois de l'état civil, le nombre de ces emplois et le traitement attaché à chacun d'eux ne peuvent être réduits par le conseil communal que moyennant l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, l'officier de l'état civil entendu.

Le recours au roi est ouvert au conseil communal, à l'officier de l'état civil et aux employés, dans les quinze jours de la notification qui leur est faite de la décision de la députation permanente.

Art. 4. L'alinéa suivant est ajouté à l'article 109 de la loi communale:

Le conseil communal et le secrétaire peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente statuant sur la révocation, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite.

Art. 5. L'article 114 de la loi communale est complété par la disposition suivante:

Le conseil communal et le receveur

peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente statuant sur la révocation, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite.

Art. 6. La disposition suivante est ajoutée à l'article 122 de la loi communale:

La décision de la députation permanente approuvant la réduction du traitement d'un receveur communal sera, sur le recours de l'intéressé, soumise au contrôle du roi, qui ne pourra la réformer que si la mesure prise par le conseil communal tend manifestement à une révocation déguisée.

Le receveur communal devra introduire son recours dans les quinze jours de la notification qui lui sera faite de la décision de la députation permanente.

Art. 7. L'alinéa 3 de l'article 125 de la loi communale est complété de la manière suivante:

En cas de réclamation du titulaire de l'emploi de commissaire adjoint contre la suppression de cet emploi ou la réduction du traitement y attaché, la délibération du conseil communal sera soumise au contrôle du gouverneur, qui ne pourra l'improver que si les mesures qu'elle décide tendent manifestement à une révocation déguisée.

Art. 8. La disposition suivante est ajoutée à l'article 130bis de la loi communale:

Les autorités, qui sont investies par la présente loi du droit de suspendre ou de révoquer des fonctionnaires et employés communaux, peuvent infliger à ceux-ci la peine de l'avertissement ou celle de la réprimande.

Quelle que soit la mesure disciplinaire dont ils peuvent être l'objet, avertissement, réprimande, suspension ou révocation, les employés sont préalablement entendus; il est dressé procès-verbal de leurs explications.

Promulguons, etc.

(Contresignée par le ministre de l'intérieur et de l'instruction publique, M. J. DE TROOZ.)

I. — EXPOSÉ DES MOTIFS.

Messieurs,

Depuis plusieurs années, l'attention des pouvoirs publics a été appelée sur la question de la stabilité des emplois communaux ; à différentes reprises, au sein des Chambres législatives, on a envisagé la possibilité d'une législation nouvelle accordant aux employés des communes des garanties contre les abus de pouvoir dont ils peuvent être victimes.

Les faits qui ont été dénoncés à la Chambre en 1896, et qui ont été unanimement réprouvés par les orateurs des différents partis, ne sont pas restés isolés et ne vaut-il pas mieux prévenir le mal que d'avoir à le réprimer ?

La loi communale de 1836 a déjà accordé à certains fonctionnaires communaux des garanties contre l'arbitraire des autorités communales ; ainsi, la suspension et la révocation des secrétaires et des receveurs sont soumises à l'approbation de la députation permanente ; il en est de même de la révocation du garde champêtre. Les commissaires de police ne peuvent être révoqués que par le roi, et les commissaires adjoints voient le contrôle du gouverneur tempérer le droit de les révoquer, attribué au conseil communal. Si le législateur de 1836 n'a pas cru devoir assurer les mêmes garanties aux autres employés communaux, on peut penser que c'est, — réserve faite pour quelques grandes villes, — par la raison que le personnel administratif ne comprenait guère, à cette époque, qu'un secrétaire, un receveur et des fonctionnaires de police.

Le développement de tous les services, dû à l'intensité actuelle de la vie communale et aux transformations économiques et l'acuité des luttes électorales ont modifié considérablement cette situation : les fonctionnaires et employés communaux forment actuellement un corps nombreux, d'autant plus digne de la sollicitude du législateur qu'ils sont livrés sans défense, sauf les exceptions que nous venons de rappeler, à tous les hasards que les fluctuations du scrutin font redouter.

S'il importe de mettre cette catégorie de fonctionnaires et d'employés à l'abri de mesures graves et arbitraires, il est non moins nécessaire cependant de ne pas enlever le principe d'autorité. L'autorité doit rester entière et continuer à être armée contre les agents qui, par inertie ou mauvais vouloir, ne s'acquittent pas scrupuleusement de leurs fonctions. En décider autrement aboutirait à désorganiser le travail administratif, à rendre les fonctionnaires et employés communaux indépendants de leurs chefs, et même à leur permettre d'entrer en rébellion ouverte avec l'administration communale.

Les intérêts également respectables de l'administration et des employés n'ont pas paru inconciliables : le projet que j'ai l'honneur de soumettre à vos délibérations a cherché à faire la part de la protection que la loi doit aux uns et aux autres. Il consacre le droit de l'autorité locale de suspendre librement les employés communaux pour un terme inférieur à trois mois.

Ce n'est que pour les suspensions de trois mois ou plus, et pour les révocations, que l'article 1^{er} exige l'approbation de la députation permanente et ouvre aux parties intéressées un recours au roi contre la décision de ce collège.

Il a paru inutile de prévoir dans la loi une éventualité, d'ailleurs, espérons-le, peu probable : celle où, en vue de soustraire leurs décisions au contrôle de l'autorité supérieure, des conseils communaux frapperaient un même employé de plusieurs suspensions successives, chacune d'une durée de moins de trois mois. Si le fait se produisait, le gouvernement ne serait pas désarmé ; des décisions de l'espèce, prises dans le but évident d'éluder la loi, seraient nécessai-

rement annulables en vertu des articles 86 et 87 de la loi communale.

On a vu des conseils communaux supprimer une place pour se débarrasser du titulaire, adversaire du moment, et la rétablir peu après au profit d'une personne amie ; on en a vu d'autres, tout en maintenant l'emploi, décider des réductions importantes du traitement, de façon à amener le titulaire à démissionner. Des agissements de l'espèce constituent des révocations déguisées ; ils doivent donc être contrôlés.

Tel est l'objet de l'article 2. Si la mesure est justifiée en elle-même, par des raisons administratives, si elle n'est pas dirigée contre l'employé, le conseil communal n'aura rien à craindre du contrôle auquel sa décision sera soumise. Cette disposition ouvre, d'ailleurs, un recours au roi, contre la décision de la députation permanente, au conseil communal et aux intéressés. L'existence de deux degrés de juridiction donne ainsi à l'autorité communale et à l'employé la faculté d'exposer la situation et la certitude qu'elle sera complètement examinée.

L'article 3 du projet s'occupe des emplois de l'état civil.

Il a principalement pour objet d'assurer la stabilité de ces emplois, dans l'intérêt de la marche régulière du service important que l'article 109 de la Constitution a placé dans les attributions des autorités communales. En soumettant au contrôle de la députation permanente les délibérations des conseils communaux ayant pour objet la suppression d'un emploi de l'état civil ou la réduction du traitement y attaché, la disposition nouvelle garantit en même temps les titulaires de ces emplois contre les mesures qui pourraient être arbitrairement dirigées contre eux par une autorité dont ils ne relèvent pas.

Il paraît impossible d'aller plus loin, comme, par exemple, d'attribuer au conseil communal la nomination des employés de l'état civil ou de soumettre à une approbation les nominations ou les révocations faites par l'officier de l'état civil.

L'officier de l'état civil est responsable civilement et pénalement des irrégularités qui peuvent exister dans la tenue des registres de l'état civil. (Conf. code civ., art. 50, 51 et 52 ; code pen., art. 194 à 197, 263 et 264.)

Le projet de loi communale présenté par le gouvernement, en 1834, portait en son article 89 (93 actuel) que l'officier de l'état civil ne pouvait nommer et congédier les employés sous ses ordres qu'après en avoir référé au conseil. La section centrale modifia cette disposition dans le sens de l'article 93 actuel : *sans en référer au conseil*.

Elle justifiait ainsi cette modification radicale du texte :

« L'échevin désigné à l'état civil », disait-elle, « étant exposé à des poursuites criminelles, même par le fait de ses employés, il est juste que, comme garantie d'une telle responsabilité, il puisse congédier ses employés sans en référer au conseil, et non après en avoir référé, comme le porte le projet. »

Dans la discussion (28 novembre 1834), M. della Faille faisait remarquer « qu'il est juste que la loi qui fait peser sur l'officier de l'état civil une si entière responsabilité, lui accorde également une autorité illimitée sur les agents qu'il emploie. Il entre aussi peu dans les règles de l'équité », ajoutait-il, « de lui imposer des agents que de désigner un caissier à un receveur communal. »

Ces considérations, qui ont déterminé le vote de la disposition formant l'article 93 actuel, ont conservé toute leur valeur.

Les articles 4 et 5 se justifient d'eux-mêmes. Ils accordent au secrétaire et au receveur le même droit de recours au roi que celui accordé par l'article 1^{er} aux employés, pour ce qui concerne les mesures approuvées par la députation permanente.

Le conseil communal obtient, de son côté, le même droit d'appel pour le cas où la députation permanente aurait refusé d'approuver sa décision.

La suspension et la révocation sont les seules mesures disciplinaires dont la loi communale prévoit l'application aux fonctionnaires et employés communaux. En vertu de l'article 6, ceux-ci pourront dorénavant être l'objet d'un avertissement ou d'une réprimande. Ce tempérament aux règles inflexibles de la législation actuelle répond entièrement aux exigences de la discipline administrative : en permettant l'application de peines mieux proportionnées aux fautes, il rendra plus rare la nécessité de recourir à la suspension.

Il n'est pas dérogé à l'article 99 de la loi communale, qui accorde au collège des bourgmestre et échevins le droit de suspendre, pour six semaines, les employés de la commune, le secrétaire et le receveur exceptés. Il va de soi que, le cas échéant, l'observation présentée au sujet de l'article 1er, quant au droit d'annuler les suspensions successives, est absolument applicable à l'usage abusif que le collège pourrait faire de sa prérogative.

Le gouvernement, sans se flatter de l'espoir que désormais les abus ne seront plus possibles, estime qu'ils seront, dans tous les cas, bien plus rares, et certainement moins graves dans leurs conséquences. C'est la pensée qui a déterminé la présentation du projet de loi que, d'après les ordres du roi, j'ai l'honneur, Messieurs, de soumettre à vos délibérations.

Le ministre de l'intérieur et de
l'instruction publique,
J. DE TROOZ.

PROJET DE LOI.

Léopold II, etc. Sur la proposition de notre ministre des finances et des travaux publics,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté en notre nom aux Chambres législatives par notre ministre de l'intérieur et de l'instruction publique :

ART. 1er. L'article 83 de la loi communale est complété de la manière suivante :

La suspension, pour un terme de trois mois ou plus, et la révocation sont soumises à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial : elles sont exécutées provisoirement.

Le conseil communal et l'employé peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente, dans les quinze jours de la notification qui leur en sera faite.

ART. 2. La disposition suivante formera l'article 83bis de la loi communale :

En cas de réclamation du titulaire d'un emploi contre la délibération du conseil communal supprimant cet emploi ou réduisant le traitement y attaché, cette délibération sera soumise au contrôle de la députation permanente du conseil provincial, qui ne pourra l'improver que si les mesures qu'elle décide tendent manifestement à une révocation déguisée.

Le conseil communal et le titulaire de l'emploi peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite.

ART. 3. La disposition suivante est ajoutée à l'article 93 de la loi communale :

Dans les communes où il existe un ou plusieurs emplois de l'état civil, le nombre de ces emplois et le traitement attaché à chacun d'eux ne peuvent être réduits par le conseil communal que moyennant

l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, l'officier de l'état civil entendu.

Le recours au roi est ouvert au conseil communal, à l'officier de l'état civil et aux employés, dans les quinze jours de la notification qui leur est faite de la décision de la députation permanente.

ART. 4. L'alinéa suivant est ajouté à l'article 109 de la loi communale :

Le conseil communal et le secrétaire peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente statuant sur la révocation, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite.

ART. 5. L'article 114 de la loi communale est complété par la disposition suivante :

Le conseil communal et le receveur peuvent se pourvoir auprès du roi contre la décision de la députation permanente statuant sur la révocation, dans les quinze jours de la notification qui leur en est faite.

ART. 6. La disposition suivante est ajoutée à l'article 130bis de la loi communale :

Les autorités, qui sont investies par la présente loi du droit de suspendre ou de révoquer des fonctionnaires et employés communaux, peuvent infliger à ceux-ci la peine de l'avertissement ou celle de la réprimande.

Notre ministre de l'intérieur et de l'instruction publique (M. J. de Trooz) est chargé de l'exécution du présent arrêté.

II. — RAPPORT FAIT A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS, AU NOM DE LA COMMISSION (1), PAR M. VERSTEYLEN.

Messieurs.

La proposition de loi de M. Buyl a soulevé beaucoup de critiques dans les sections.

C'est qu'en effet, ce projet rompt avec une situation existant depuis 1830. La Constitution, par son article 31, consacre l'indépendance à la commune dans tout ce qui concerne les intérêts exclusivement communaux. Cette indépendance de la commune, dans le cercle des pouvoirs qui lui sont dévolus, est un obstacle à l'envahissement du pouvoir central. C'est l'honneur et la gloire des communes belges d'avoir toujours veillé avec un soin jaloux au maintien de leur autonomie. Certes, la Constitution permet l'intervention du roi ou du pouvoir législatif pour empêcher que le conseil communal ne sorte de ses attributions et ne blesse l'intérêt général, mais le législateur ne doit porter atteinte à l'autonomie communale qu'en cas de nécessité absolue.

Dans les développements donnés à sa proposition de loi, l'auteur du projet, se basant sur les faits relevés dans une enquête faite par la fédération nationale des employés communaux, conclut à l'immixtion du pouvoir législatif pour porter remède aux abus d'autorité constatés au détriment de certains employés communaux.

Les abus dénoncés paraissent graves. La Fédération nationale des employés communaux les fit connaître au Parlement dans deux mémoires de 1897 et de 1900.

L'opinion publique se montra favorable à l'adoption, par une loi, de mesures garantissant la position des employés.

Six conseils provinciaux : ceux d'Anvers, de Brabant, de la Flandre occidentale, du Hainaut, de Liège

(1) La commission était composée de MM. Heynen, président ; de Ghellinck d'Elseghem, Dohet, Gilles de Pelichy, Woeste, Versteyleen et Vandervelde.

et de Namur, de nombreux conseils communaux : notamment ceux d'Andenne, Anvers, Arlon, Berchem, Deynze, Dison, Etterbeek, Fontaine-l'Évêque, Furnes, Hamme, Herstal, Héverlé, Hoboken, Ixelles, Ledeborg, Lokeren, Montigny-sur-Sambre, Naast, Namur, Ninove, Roulers, Saint-Josse-ten-Noode, Saint-Trond, Sottegem, Spa, Tamise, Theux, Uccle, solliciteront l'intervention du législateur.

La Fédération des employés avait formulé un projet de loi qui fut repris par MM. Buyl, Van de Walle, Antoine Delporte, J. Verheyen, E. Nolf et P. Hymans, et déposé sur le bureau de la Chambre le 18 décembre 1900.

Ce projet, dit l'Exposé des motifs, apporte des modifications au mode de nomination (art. 1^{er}, 2 et 3) ; établit une échelle de peines disciplinaires et une procédure contre les abus que peut entraîner l'application de ces peines (art. 4, 5 et 6) ; interdit les révocations en bloc et les réductions opérées sur les traitements des employés pendant la durée de leurs fonctions (art. 7 et 8) ; fixe le maximum de la retenue que les administrations ont la faculté de faire sur le traitement de l'employé absent pour cause de maladie et temporairement remplacé (art. 9) ; détermine le délai, qui ne peut être dépassé, pour la nomination définitive des employés nommés à titre provisoire et temporaire (art. 10) ; règle la situation des agents mis en disponibilité (art. 11, 12 et 13) ; précise les catégories de fonctionnaires qui, déjà garantis par d'autres dispositions législatives, ne tombent pas sous l'application des mesures précédentes, ainsi que les parties de la loi communale abrogée (art. 14 et 16) ; assure, enfin, l'exécution de la loi par la sanction du retrait des subsides de la province (art. 15).

Des critiques formulées contre le projet il résulte que celui-ci dépasse le but. Tout d'abord, au point de vue des principes généraux, les articles 5, 2 et 8 consacrent une situation absolument inadmissible.

L'article 5 du projet de la fédération ouvre à l'employé, dans tous les cas et pour toutes les peines, le droit d'en appeler à l'autorité immédiatement supérieure et au roi. Ainsi un messageur est frappé de la peine de l'avertissement par le collège ; il a le droit d'en appeler auprès du conseil communal. La décision du conseil peut être ensuite soumise à la sanction royale et le roi, avant de statuer, prendra l'avis de la députation permanente.

N'est-ce pas consacrer l'immixtion du pouvoir central dans les moindres détails de la vie administrative ?

Certes, on peut vouloir garantir les petits employés contre l'arbitraire de ses chefs, mais encore faut-il que les mesures qu'on veut édicter ne soient pas destructives de cette autorité.

La Fédération nationale des employés communaux, dans sa requête à la Chambre le 30 décembre 1902, reconnaît le bien fondé des objections faites à cet article.

Nous y lisons : La Fédération nationale des employés communaux de Belgique, réunie en congrès à Gand, le 26 mai 1891 :

4. Considérant que l'article 5 du projet de loi relatif à la stabilité des emplois communaux, soumis à la Chambre des représentants, a soulevé des objections auxquelles il est opportun de faire droit, déclare se rallier à une rédaction nouvelle du § 2 du susdit article, qui sera libellé comme suit : Lorsque l'une ou l'autre des trois dernières peines énoncées au § 1^{er} de l'article 4 du présent projet a été appliquée à un employé, ce dernier a droit de recours contre la décision qui le frappe :

1^o Etc...

C'est, comme nous le verrons, sous une autre forme, le projet du gouvernement.

L'article 2, qui enlève à l'officier de l'état civil le droit de nommer et de congédier les employés de son service, devrait bien, pour être logique, décharger

les officiers de l'état civil de la responsabilité pénale et de la responsabilité civile qui pèsent sur eux du fait de leurs employés, pour les faire partager par ces employés. Le projet laisse la responsabilité de l'officier de l'état civil entière, mais il lui enlève toute action sur ses employés.

Aussi, la Fédération des employés, dans la même requête, tout en insistant pour l'obtention de cette réforme, demande que la responsabilité de l'officier de l'état civil soit partagée par les employés du service.

Mais la responsabilité qui pèse sur l'officier de l'état civil seul est de nature toute spéciale et ne saurait être partagée sans graves inconvénients.

La responsabilité personnelle de l'officier, même des faits de ses employés, est la garantie la plus efficace de la bonne tenue des livres de l'état civil, en même temps qu'elle assure le mieux l'exécution de toutes les formalités qui concernent la constitution de l'état civil des habitants.

Comment partager, au point de vue de la peine, la responsabilité civile ou criminelle résultant de la non-exécution des formalités et devoirs prescrits par les articles 40, 43, 136 et 137 du code civil, 194 à 197, 263 et 264 du code pénal ? Mais si la responsabilité doit rester entière pour l'officier de l'état civil, il est juste que, comme garantie d'une telle responsabilité, il ait toute autorité sur ses employés et qu'il puisse même les congédier sans en référer au conseil.

Art. 8. Les traitements des employés visés par la présente loi ne peuvent être réduits tant que les titulaires restent en fonctions. Qu'est-ce à dire ?

Il semble que, dans les idées de l'auteur du projet, il s'agit uniquement d'éviter des réductions opérées sur les traitements des employés lorsque ces réductions ne doivent avoir d'autre but que de forcer cet employé à démissionner. Mais il n'en reste pas moins vrai qu'on ne saurait obliger la commune à maintenir un emploi jugé inutile. A ce point de vue, le projet va évidemment beaucoup trop loin.

Mais au point de vue des intérêts des employés eux-mêmes, on a critiqué avec raison les dispositions des articles 10 et 14.

Restreindre le stage à un an (art. 10) peut être très souvent nuisible à l'employé qui aurait pu avoir intérêt à compléter son éducation spéciale, et que l'autorité devra congédier si le texte du projet était voté.

Enfin, on se demande en vain pourquoi le projet exclut du droit de recours au roi les secrétaires et receveurs communaux, alors qu'un simple messageur a tous les droits d'appel et de recours énoncés à l'article 5 ?

La Chambre, en envoyant le texte du gouvernement à la même section centrale, constituée en commission spéciale, a permis à celle-ci de comparer les deux projets et de voir si le projet du gouvernement ne répond pas d'une manière plus adéquate au but poursuivi.

Il résulte, en effet, des discussions, auxquelles le projet de la commission a donné lieu, qu'on reste d'accord sur deux principes :

1^o Faire respecter l'autorité communale par son personnel ;

2^o Garantir les employés contre les abus de cette autorité, éviter que l'employé ne soit sacrifié pour des considérations étrangères au service et qui ne se réclameraient pas de circonstances entraînant de sa part une faute lourde.

Au point de vue des employés, le projet du gouvernement tient compte de ces deux principes.

Pour donner plus de latitude à l'autorité communale et lui permettre de réprimer certaines irrégularités qui ne comportent ni la suspension ni la révocation, il commence par instituer deux nouvelles peines. Alors que la loi communale, dans ses

articles 85 à 99, ne prévoit que la suspension, le projet, dans son article 6, permet aux autorités d'infliger aux fonctionnaires et employés la peine de l'avertissement ou celle de la réprimande; mais ces peines de l'avertissement, de réprimande et la suspension jusque trois mois sont appliquées sans recours, sans appel, par la seule autorité communale.

D'autre part, la suspension pour plus de trois mois et la révocation sont portées d'office à la connaissance de la députation permanente, avec le droit, tant pour l'employé que pour le conseil, de se pourvoir auprès du roi contre la décision de ce collège.

La différence entre les deux propositions est sensible. Le projet de la fédération inscrit l'appel et le recours au roi pour toutes les peines; mais il oblige toujours l'employé à interjeter appel ou à signer son recours s'il veut faire valoir ses droits devant l'autorité supérieure.

Dans le projet du gouvernement, si les petites peines sont irrévocables, l'appel est de droit pour les autres peines. A partir de la suspension de trois mois, la députation est saisie d'office.

Il nous semble que le second sauvegarde mieux, d'une part, le principe de l'autorité et de la responsabilité communales, d'autre part, les droits de l'employé qui ne verra jamais ses droits d'appel et de recours éternés par des considérations d'ordre personnel.

Enfin, les articles 3 et 4 du projet gouvernemental inscrivent dans la loi communale des mesures très sérieuses pour prévenir la révocation déguisée ou la démission forcée. Ils rendent impossibles la réduction du traitement et la désorganisation de l'état civil par l'hostilité du conseil communal contre l'officier chargé de ce service. En soumettant au contrôle de la députation permanente les délibérations des conseils communaux ayant pour objet la suppression d'un emploi de l'état civil ou la réduction du traitement y attaché, la disposition nouvelle garantit en même temps les titulaires de ces emplois contre les mesures qui pourraient être arbitrairement dirigées contre eux par une autorité dont ils ne relèvent pas.

L'article 5 donne une garantie aux secrétaires et receveurs communaux en instituant un recours au roi contre la décision de la députation permanente statuant sur la révocation.

La commission estime que le projet du gouvernement fait droit aux griefs légitimes et est de nature à sauvegarder les intérêts des employés communaux, et l'accepte à l'unanimité de ses membres.

Pour ce qui regarde les fonctionnaires et employés des hospices et des administrations charitables, la commission estime que les questions qui les intéressent trouveront tout naturellement leur place dans le projet de loi relatif à la bienfaisance publique.

Elle estime qu'il n'y a pas lieu de rencontrer les propositions à cet égard.

Le rapporteur,
VERSTEYLEN.

III. — RAPPORT FAIT AU SÉNAT PAR LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR ET DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE (1).

Messieurs,

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) Présents: MM. le baron d'Huart, *président*; Léger, le baron Gaston de Vinck, le comte Goblet d'Alviella, G. Vercurysse, le baron Whettnail et Hubert, *rapporteur*.

iberté de conscience, à la liberté d'opinion et au principe de la libre accession de tous les Belges aux emplois publics; parce qu'enfin ces révocations privent subitement et arbitrairement de leurs ressources de nombreuses familles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'échelle des mesures de discipline qui peuvent

être prises à l'égard de tous les employés et fonctionnaires communaux, y compris secrétaires et receveurs, s'établit donc comme suit :

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

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

Il faut remarquer que l'article 1^{er} de la loi nouvelle complète l'article 83 de la loi communale, lequel ne traite que des employés « dont la nomination est attribuée au conseil communal », et que l'article 8 ne permet d'infliger l'avertissement et la réprimande qu'aux seuls fonctionnaires et employés communaux dont la suspension ou la révocation sont réglées par la loi communale. Dès lors, les textes nouveaux ne sont pas applicables aux commissaires de police, ni aux gardes champêtres, ni aux instituteurs communaux, non plus qu'aux employés des établissements de bienfaisance publique de la commune. Mais la loi nouvelle protège tous les agents énumérés dans les dispositions de l'article 84, sauf celle du 4^e, et à ce sujet, nous insistons sur le caractère très général du 6^e de cet article qui, en se servant des termes *tous autres employés et titulaires ressortissant à l'administration communale*, veut désigner quiconque exerce, ensuite de nomination de l'autorité communale, une fonction permanente, sans distinguer entre le travail manuel et le travail intellectuel.

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

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

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

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

Il nous reste à faire une dernière remarque en terminant.

Le texte des articles 2 et 7 ne traite que des réclamations contre la délibération du conseil communal supprimant un emploi ou réduisant le traitement y attaché; mais il est une autre hypothèse que la loi n'a pas prévue. Supposons, en effet, que la députation permanente, voulant assurer l'équilibre d'un budget communal, supprime l'allocation inscrite pour le traitement d'un employé; celui-ci n'a aucun

recours contre cette mesure. Que la députation ait ce droit, cela résulte à toute évidence du texte de l'article 141 de la loi communale et cela est enseigné par tous les auteurs. (Voy. notamment *Revue de l'administration*, 1862, col. 1016 et suivants; MONTIGNY, *Administration financière des communes*, p. 116, no 9.) L'article 77, disposition finale, de la loi communale, ouvre au conseil communal un recours au roi contre semblable décision de la députation; mais ce recours n'est pas accordé au fonctionnaire dont l'emploi est supprimé par la radiation de son traitement. Par suite d'une entente entre l'administration communale et la députation permanente, dès lors la loi pourrait être éludée. Et cependant, ni au gouvernement ni à votre commission, il n'a paru nécessaire d'édicter une mesure qui puisse déjouer pareil calcul. C'est qu'en effet jusqu'ici aucune députation permanente n'a manqué à son devoir; nous pouvons donc avec confiance espérer que dans l'avenir aucune ne voudra non plus y forfaire par l'une ou l'autre de ces compromissions coupables auxquelles nous venons de faire allusion et, dès lors, une restriction apportée actuellement à la liberté du pouvoir provincial ne se justifierait ni en droit ni en fait.

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

Le rapporteur,
ARM. HUBERT.

Le président,
BOU A. D'HUART.

196. — 30 juillet 1903. — Arrêté royal. — Classement de la fabrication de la caséine et de l'acide lactique. (Monit. du 8 août 1903.)

Léopold II, etc. Vu la rubrique *Produits chimiques non spécialement prévus (Fabrication des)* à classer selon chaque cas spécial de la nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, annexée à l'arrêté royal du 31 mai 1887;

Considérant que la fabrication de la caséine et de l'acide lactique tombe sous l'application de cette rubrique;

Vu l'avis du service central de l'inspection du travail chargée de la surveillance des établissements dangereux, insalubres ou incommodes;

Vu l'avis du conseil supérieur d'hygiène publique; Vu les arrêtés du 29 janvier 1863, du 27 décembre 1886 et du 31 mai 1887 concernant la police des établissements précités;

Sur la proposition de notre ministre de l'industrie et du travail,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Art. 1^{er}. Les fabriques de caséine et d'acide lactique sont classées parmi les établissements dangereux, insalubres ou incommodes;

1903.

Elles sont rangées dans la liste annexée à l'arrêté royal du 31 mai 1887 sous les rubriques suivantes :

Désignation.	Classe.	Inconvénients.
Caséine (Fabrication de la)	I B	Odeur désagréable. Liquides résiduels putrescibles, pouvant contaminer la nappe d'eau souterraine et les puits du voisinage.
Acide lactique (Fabrication de l')	I B	Odeur désagréable. Liquides résiduels putrescibles, pouvant contaminer la nappe d'eau souterraine et les puits du voisinage.

Art. 2. Notre ministre de l'industrie et du travail (M. G. FRANCOITE) est chargé de l'exécution du présent arrêté.

197. — 31 juillet 1903. — Arrêté royal. — Tribunal de première instance de Tournai. — Modifications au règlement. (Monit. des 16-17-18 août 1903.)

Léopold II, etc. Vu les articles 208 et 209 de la loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire;

Vu l'avis émis par le tribunal de première instance de Tournai;

Vu, en ce qui concerne le nombre et la durée des audiences, l'avis émis par la cour d'appel de Bruxelles;

Sur la proposition de notre ministre de la justice,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Art. 1^{er}. Les articles 1^{er}, 3, 4, 5, 6, 7, 14, 16, 20, 21, 22, 28, 43, 51, § 1^{er}, 53, 55, 56, 57, 58, 62, 63 et 67 du règlement d'ordre de service du tribunal de première instance de Tournai, tel qu'il a été arrêté en assemblée générale du 7 décembre 1847 et modifié par notre arrêté du 25 avril 1892, sont abrogés.

Art. 2. Les articles 1^{er}, 3, 4, 5, 6, 7, 14, 16, 20, 28, 43, 51, § 1^{er}, 53, 55, 56, 57, 58, 62, 63 et 67 de ce règlement sont remplacés par les dispositions suivantes :

Art. 1^{er}. Le tribunal est divisé en deux chambres :

La première, habituellement présidée par le président, se compose en outre de deux juges.

La deuxième se compose du vice-président, des deux juges d'instruction qui siègent alternativement de quinze en quinze jours et d'un juge.

Art. 3. Un roulement, dans lequel ne sont pas compris le président, le vice-président ni les juges d'instruction, s'opère entre les trois autres juges et les quatre suppléants, et reporte chaque année un juge et un suppléant de chaque chambre à l'autre chambre.

Art. 4. La seconde chambre connaît des affaires de police correctionnelle et des appels des jugements rendus par les tribunaux de police.

Les demandes de *pro Deo*, les demandes de licitation en vertu de la loi du 12 juin 1816, et les vali-