ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 13 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant modification de la loi du 29 juin 1976 modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime de 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", a donné le 16 décembre 1983 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 13e december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot wijziging van de wet van 29 juni 1976 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 samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de wet van 30 december 1975", heeft de 16e december 1983 het volgend advies gegeven :

Article ler.

Dans le système de la loi du 29 juin 1976 modifiant certaines dispositions de la loi communale, du Code rural, de la législation sur le régime de 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, les agents des communes ou des commissions d'assistance publique qui, lors d'une fusion, étaient titulaires de plusieurs emplois, ont été considérés, en vertu de la loi, comme titulaires d'un emploi principal et d'un ou de plusieurs emplois accessoires.

L'article 19 de la loi du 29 juin 1976 précitée définit l'emploi principal et l'emploi accessoire comme suit :

"§ ler. Pour l'application du présent chapitre, est considéré comme emploi principal tout emploi exercé dans le secteur public ou le secteur privé requérant de son titulaire des prestations normales complètes.

Sont réputées complètes, les prestations de travail dont l'horaire est tel qu'elles absorbent une activité professionnelle normale.

§ 2. Sont censés exercer un emploi principal :

a) tout secrétaire communal desservant une ou plusieurs communes totalisant plus de 1000 habitants;

b) tout garde champêtre desservant une ou plusieurs communes lorsqu'il bénéficie d'une échelle de traitements au moins égale à celle prévue pour les communes de plus de 2000 habitants.

Pour l'application du présent paragraphe, la population des communes est celle qui résulte du dernier recensement décennal, à moins qu'elles n'aient été classées dans une catégorie supérieure en application de l'article 130 de la loi communale.

§ 3. Est censée exercer un emploi principal dans le secteur privé, toute personne considérée comme employeur aux termes de la législation sur les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs non salariés.

§ 4. Tout emploi communal exercé cumulativement avec un emploi principal est considéré comme emploi accessoire".

Il résulte de cet article 19 qu'un emploi principal du secteur privé peut être cumulé avec un ou plusieurs emplois accessoires dans le secteur public communal.

L'article 21, alinéa 1er, de la même loi a réglé la situation des agents qui cumulent un emploi principal, que ce soit du secteur public ou du secteur privé, avec un ou plusieurs emplois accessoires. Ces agents sont mis d'office en position d'attente dans leur ou leurs emplois accessoires si le conseil communal n'en a pas décidé autrement dans les douze mois de son installation.

L'alinéa 2 du même article dispose comme suit :

"Dans cette position et jusqu'au moment où il remplit les conditions minimales requises pour solliciter sa pension de retraite, cet agent bénéficie d'un traitement d'attente égal à son dernier traitement d'activité".

C'est cette disposition que le projet tend à modifier en supprimant en principe le traitement d'attente pour les emplois accessoires, emplois pour lesquels l'agent n'exerce plus en fait aucune prestation.

Il ressort des explications fournies par le fonctionnaire délégué que le Gouvernement entend supprimer désormais les traitements d'attente afférents aux emplois accessoires supprimés, sauf dans le cas où l'agent ne bénéficie plus d'une

.../...

rémunération attachée à un emploi principal.

Le cas ne se pose guère, en fait, pour les agents dont l'emploi principal est exercé dans le secteur public. Mais il s'est produit certains cas (deux jusqu'à ce jour, à la connaissance du Ministère de l'Intérieur), et il pourrait s'en produire d'autres, où l'agent a perdu son emploi considéré comme principal dans le secteur privé et n'a plus, dès lors, d'autre rémunération que le ou les traitements d'attente dont il bénéficie pour les emplois accessoires qu'il avait dans le secteur public. Pour des raisons humanitaires, le Ministre ne veut pas priver les intéressés de ces traitements d'attente, tout au moins aussi longtemps qu'ils n'auront pas retrouvé soit dans le secteur public, soit dans le secteur privé, un emploi considéré par la loi comme un emploi principal. Telle est la portée de la troisième phrase de l'article 21, alinéa 2, nouveau.

Enfin, le Gouvernement entend que le traitement d'attente dont l'agent a bénéficié du 1er janvier 1977 au 31 décembre 1983, c'est-à-dire pendant la période où il l'aura effectivement perçu, soit pris en considération pour le calcul de sa pension dans tous les cas où c'est légalement possible. C'est le cas notamment d'un agent dont la pension est calculée sur la moyenne des traitements des cinq dernières années et qui viendrait à être mis à la pension avant le 31 décembre 1988. Telle est la portée de la dernière phrase du nouvel alinéa 2.

L'adaptation des dispositions légales en ce qui concerne le statut du personnel des communes et des centres publics d'aide sociale, est conçue par l'article 1er, 4°, de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi, dans une perspective très précise : celle de permettre aux personnes

publiques indiquées "l'exécution de leur programme d'assainissement".

Les déclarations faites par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur au cours des travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 1983 sont particulièrement nettes sur ce point :

"Cette disposition ne figurait pas dans la loi des pouvoirs spéciaux de l'an dernier. Ceci s'explique par le fait que nous étions en présence de collèges échevinaux qui terminaient leur mandat. Dès lors, il était difficile d'aider les communes à faire des plans d'assainissement fondamentaux.

La première partie du 4° permet au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, de modifier ou de compléter les lois existantes relatives au financement, au contrôle et à la responsabilité financière de l'ensemble des pouvoirs subordonnés.

Il sera donc possible de renforcer, par exemple, les dispositions de contrôle financier que peut exercer un conseil communal sur le C.P.A.S. C'est une disposition qui est demandée généralement par les municipalistes qui se plaignent de ne pas avoir un contrôle suffisant sur la politique budgétaire et financière du C.P.A.S. dont cependant ils doivent apurer le déficit.

La deuxième partie du 4° vise à permettre l'exécution des programmes d'assainissement. Cela signifie que par arrêté de pouvoirs spéciaux nous pourrions permettre à une commune qui établit un plan d'assainissement, qui a l'approbation de la tutelle, de déroger à des dispositions légales pendant l'exécution de ce plan.

(...)

Le Ministre explique que le 4° de cet article permet au Gouvernement de prendre toute mesure, et entre autres l'adaptation du statut du personnel, pour permettre l'exécution d'un programme d'assainissement.

.../...

L'habilitation est d'une part très large mais d'autre part limitée par le fait que ce sont les communes qui doivent établir des plans d'assainissement.

Ces plans doivent être approuvés par la commune, par la tutelle et par le Gouvernement.

On pourra donc toucher au traitement des mandataires si dans un plan d'assainissement présenté par une commune, approuvé par la tutelle et par le Gouvernement, on présente une telle mesure.

Un membre demande s'il est, par exemple, possible de modifier le statut du personnel communal en matière de pension par une loi ordinaire, au cas où la commune concernée le proposerait dans le cadre d'un plan de restructuration.

Le Ministre répond affirmativement" (1).

Il suit de là que les dispositions modificatives de l'article 21 de la loi du 29 juin 1976 précitée ne peuvent trouver de fondement dans l'article ler, 4°, de la loi de pouvoirs spéciaux qu'à la condition d'être limitées à l'exécution d'un programme d'assainissement.

Le texte suivant est dès lors proposé pour l'article ler :

"A l'article 21 de la loi du 29 juin 1976 ... l'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante :

"Dans cette position et jusqu'au moment où il remplit les conditions minimales requises pour solliciter sa pension

.../...

---

(1) Rapport de la Commission spéciale du Sénat (Sénat, 1982-1983, doc. n° 518/2, pp. 75 et 76).

de retraite, cet agent bénéficie d'un traitement d'attente égal à son dernier traitement d'activité, sauf si le conseil communal ou le conseil de l'aide sociale, selon le cas, décide de réduire ou de supprimer ce traitement en vue de l'exécution d'un programme d'assainissement.

Néanmoins, le traitement d'attente dont l'agent a bénéficié depuis le 1er janvier 1977 pour un ou plusieurs emplois accessoires, ne peut être ni réduit, ni supprimé, lorsqu'il constitue le seul revenu professionnel de cet agent. En outre, le traitement d'attente donne droit, dans tous les cas, à la pension, pourvu que les conditions requises par la législation applicable en la matière soient remplies".

Article 2.

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si, compte tenu des modifications proposées, l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet à une date autre que celle qui dérive du droit commun, se justifie encore.

Artikel 1.

In de regeling van de wet van 29 juni 1976 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 samenvoegingen, aanhechtingen en wijzigingen van grenzen van gemeenten verwezenlijkt door de wet van 30 december 1975, werden de personeelsleden van de gemeenten of van de commissies van openbare onderstand die ten tijde van een samenvoeging verscheidene betrekkingen bekleedden, beschouwd als beklederS van een hoofdbetrekking en van een of meer bijbetrekkingen.

Artikel 19 van de voormelde wet van 29 juni 1976 omschrijft de hoofdbetrekking en de bijbetrekking in dezer voege :

"§ 1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt als hoofdbetrekking beschouwd elke betrekking in de openbare sector of in de privé-sector die van haar titularis normale volledige prestaties vergt.

Volledig worden geacht de arbeidsprestaties waarvan de uurregeling zodanig is dat zij een normale beroepsactiviteit in beslag nemen.

§ 2. Geacht worden een hoofdbetrekking uit te oefenen :

a) ieder gemeentesecretaris die één of meer gemeenten bedient met een totaal bevolkingscijfer van meer dan 1000 inwoners;

b) ieder veldwachter die één of meer gemeenten bedient, bijaldien hij een weddeschaal geniet welke ten minste gelijk is aan de schaal voor de gemeenten met meer dan 2000 inwoners.

Voor de toepassing van deze paragraaf is het bevolkingscijfer van de gemeenten datgene dat blijkt uit de jongste tienjaarlijkse volkstelling, tenzij de gemeenten bij een hogere klasse werden ingedeeld bij de toepassing van artikel 130 van de gemeentewet.

§ 3. Geacht wordt een hoofdbetrekking in de privé-sector uit te oefenen, ieder persoon die als werkgever wordt beschouwd overeenkomstig de wetgeving inzake kinderbijslagen voor werkgevers en niet-loontrekkende arbeiders.

§ 4. Elke gemeentebetrekking uitgeoefend in cumulatie met een hoofdbetrekking wordt als bijbetrekking beschouwd".

Uit dat artikel 19 volgt dat een hoofdbetrekking in de privé-sector gecumuleerd mag worden met een of meer bijbetrekkingen in de gemeentelijke openbare sector.

Artikel 21, eerste lid, van dezelfde wet heeft de toestand geregeld van de personeelsleden die een hoofdbetrekking, ongeacht of het een betrekking in de openbare dan wel in de privé-sector is, met een of meer bijbetrekkingen cumuleren. Die personeelsleden worden in hun bijbetrekking(en) ambtshalve in wachtstand geplaatst indien de gemeenteraad binnen twaalf maanden na zijn installatie niet anders heeft beslist.

Het tweede lid van hetzelfde artikel bepaalt het volgende :

"In die stand en tot op het ogenblik dat hij de vereiste minimumvoorwaarden voor het aanvragen van zijn rustpensioen vervult, geniet dat personeelslid een wachtgeld gelijk aan zijn laatste activiteitswedde".

Het ontwerp wil met name deze bepaling wijzigen door het wachtgeld voor de bijbetrekkingen in beginsel af te schaffen, daar het personeelslid in die betrekkingen feitelijk geen enkele prestatie meer verricht.

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte uitleg blijkt dat de Regering het wachtgeld dat aan de opgeheven bijbetrekkingen verbonden is, wil afschaffen behalve wanneer het personeelslid niet langer een aan een hoofdbetrekking verbonden bezoldiging ontvangt.

Dat geval komt in feite niet voor bij de personeelsleden die hun hoofdbetrekking in de openbare sector uitoefenen. Er zijn echter gevallen geweest (twee tot nog toe, voor zover bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken bekend is) en er zouden zich nog gevallen kunnen voordoen waarin een personeelslid zijn, als hoofdbetrekking beschouwde baan in de privé-sector heeft verloren en bijgevolg geen andere bezoldiging meer heeft dan het wachtgeld (of de wachtgelden) dat (of die) hij ontvangt voor de bijbetrekkingen die hij in de openbare sector bekleedde. De Minister wil, om humanitaire redenen, de belanghebbenden dat wachtgeld niet ontnemen, althans niet zolang zij in de privé-sector of in de openbare sector geen nieuwe betrekking gevonden hebben die door de wet als een hoofdbetrekking wordt beschouwd.

Dat is de strekking van de derde volzin van het nieuwe artikel 21, tweede lid.

Tot slot wil de Regering dat het wachtgeld dat het personeelslid heeft genoten van 1 januari 1977 tot 31 december 1983, dit wil zeggen tijdens de periode waarin hij het werkelijk getrokken zal hebben, voor de berekening van zijn pensioen in aanmerking wordt genomen in alle gevallen waarin dat wettelijk mogelijk is. Dat geldt onder meer voor personeelsleden wier pensioen berekend wordt op het gemiddelde van de wedden over de laatste vijf jaren en die voor 31 december 1988 gepensioneerd zouden komen te worden. Dat is de strekking van de laatste volzin van het nieuwe tweede lid.

De aanpassing van de wettelijke bepalingen ter zake van het statuut van het personeel van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is echter in artikel 1, 4°, van de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning

.../...

ingeschreven met een wel bepaald oogmerk : de genoemde overheidspersonen de mogelijkheid te geven tot "uitvoering van hun saneringsprogramma".

De verklaringen door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 juli 1983 zijn bijzonder duidelijk wat dat betreft.

> "Deze bepaling kwam niet voor in de machtigingswet van verleden jaar. De reden is dat men toen te maken had met schepencolleges die hun mandaat beëindigden. Het was dus moeilijk om de gemeenten te helpen bij het opmaken van fundamentele saneringsplannen.
>
> Volgens het eerste gedeelte van het 4° kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de bestaande wetten betreffende de financiering, de financiële controle en de financiële verantwoordelijkheid van de gezamenlijke ondergeschikte besturen, wijzigen of aanvullen.
>
> Zo zal bijvoorbeeld de financiële controle, die een gemeenteraad kan uitoefenen op de O.C.M.W.'s, kunnen worden versterkt. Dit is een maatregel die over het algemeen wordt gevraagd door de gemeentebesturen, die klagen dat zij geen voldoende controle hebben op het financiële en begrotingsbeleid van het O.C.M.W. waarvan zij evenwel het tekort moeten dekken.
>
> Het tweede gedeelte van het 4° bedoelt de mogelijkheid te scheppen om saneringsprogramma's uit te voeren. Dit betekent dat wij, bij machtigingsbesluit, aan een bepaalde gemeente die een saneringsplan opstelt onder goedkeuring van de toezichthoudende overheid, kunnen toestaan om van die wetsbepalingen af te wijken tijdens de uitvoering van dat saneringsplan.
>
> (...)
>
> De Minister antwoordt dat het 4° van dit artikel de Regering in staat stelt alle maatregelen te nemen, onder andere de aanpassing van het personeelsstatuut, om een saneringsprogramma te kunnen laten uitvoeren.

.../...

De machtiging is enerzijds zeer ruim, maar anderszijds beperkt doordat de gemeenten de saneringsplannen moeten vastleggen.

Die plannen moeten worden goedgekeurd door de gemeente, door de toezichthoudende overheid en door de Regering.

Er zal dus kunnen worden geraakt aan de wedde van de mandatarissen, indien zulks wordt voorgesteld in een saneringsplan, dat een gemeente voorlegt en dat wordt goedgekeurd door de toezichthoudende overheid en de Regering.

Een lid vraagt of het bij gewone wet mogelijk is bijvoorbeeld het pensioenstatuut van het personeel van een gemeente te veranderen wanneer die gemeente zulks voorstelt in een herstructureringsplan.

De Minister antwoordt hierop bevestigend" (1).

Daaruit volgt dat de bepalingen tot wijziging van artikel 21 van de voormelde wet van 29 juni 1976 alleen dan hun rechtsgrond aan artikel 1, 4°, van de bijzondere-machtenwet kunnen ontlenen als zij beperkt gehouden worden tot de uitvoering van een saneringsprogramma.

De volgende tekst wordt derhalve voorgesteld voor artikel 1 :

"In artikel 21 van de wet van 29 juni 1976 ... wordt het tweede lid vervangen door de volgende bepaling :

"In die stand en tot op het ogenblik dat hij de vereiste minimumvoorwaarden voor het aanvragen van zijn rustpensioen vervult, geniet dat personeelslid een wachtgeld gelijk aan zijn laatste activiteitswedde, behalve indien, al naar het geval, de gemeenteraad of de raad voor maatschappelijk welzijn met het oog op de uitvoering van een saneringsprogramma beslist dat die wedde wordt verminderd of afgeschaft.

.../...

(1) Verslag van de Bijzondere Commissie van de Senaat (Senaat, 1982-1983, Gedr. St. nr 518/2, blz. 75 en 76).

Het wachtgeld dat het personeelslid sedert 1 januari 1977 voor een of meer bijbetrekkingen heeft genoten, mag echter niet verminderd of afgeschaft worden wanneer dat wachtgeld het enige beroepsinkomen van dat personeelslid uitmaakt. Bovendien geeft het wachtgeld in alle gevallen recht op pensioen mits de voorwaarden gesteld door de ter zake toepasselijke wetgeving zijn vervuld".

Artikel 2.

Het is zaak van de Regering te oordelen of het, gelet op de voorgestelde wijzigingen, nog verantwoord is het ontworpen besluit in werking te doen treden op een andere datum dan die welke uit het gemeen recht volgt.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,

Madame : R. DEROY, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. KNAEPEN.

Le rapport a été présenté par M. M. DUMONT, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. KNAEPEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. DUMONT, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.