

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1990-1991

6 FEVRIER 1991

Proposition de loi modifiant le titre I^{er}, chapitre I^{er}, section 7, sous-section 2, de la nouvelle loi communale, en ce qui concerne le statut pécuniaire du secrétaire communal

(Déposée par M. Crucke et consorts)

DEVELOPPEMENTS

A. Considérations générales

La loi communale a fait l'objet, ces derniers temps, de nombreuses modifications. La nouvelle loi communale, qui est manifestement mieux adaptée au contexte social changeant dans lequel se meuvent les pouvoirs locaux en est la résultante.

Les pouvoirs locaux se voient confier de plus en plus souvent des tâches dépassant largement le domaine administratif au sens strict. Il n'y a pratiquement plus aucun domaine — économie, culture, aide sociale, infrastructure, environnement, aménagement du territoire, sécurité, logement, dispositions d'utilité publique, santé, tourisme, etc. — dans lequel l'administration communale n'intervienne pas d'une manière ou d'une autre. Le très large éventail de missions qu'elle assume ainsi exige bien entendu des instruments adaptés et un personnel compétent. La commune se mue donc, en quelque sorte, en une entreprise moderne de services, mais elle ne peut pas concentrer son activité sur un produit unique ou un type de services unique comme le peuvent les entreprises privées.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1990-1991

6 FEBRUARI 1991

Voorstel van wet tot wijziging van titel I, hoofdstuk I, afdeling 7, onderafdeling 2, van de nieuwe gemeentewet, wat de bezoldigingsregeling van de gemeentesecretaris betreft

(Ingediend door de heer Crucke c.s.)

TOELICHTING

A. Algemene beschouwingen

De jongste tijd werden heel wat wijzigingen aangebracht aan de gemeentewet. Deze resulteerden in de nieuwe gemeentewet, die duidelijk heel wat beter aansluit bij de veranderende maatschappelijke context waarin de plaatselijke besturen zich bewegen.

De lokale besturen krijgen steeds meer taken toebedeeld, die het zuiver administratieve domein ruim overschrijden. Men kan bijna geen enkel beleidsaspect meer opsommen, waarbij het gemeentebestuur niet onder één of andere vorm betrokken is: economie, cultuur, maatschappelijk welzijn, infrastructuur, leefmilieu, ruimtelijke ordening, veiligheid, huisvesting, nutsvoorzieningen, gezondheid, toerisme, enz. Dit zeer vertakte spectrum van opdrachten vergt uiteraard een aangepast instrumentarium en ter zake bevoegd personeel. Een gemeente wordt derhalve een modern dienstverlenend bedrijf, doch in tegenstelling tot een privé-bedrijf kan de gemeente zich niet in één produkt, in één welbepaalde dienst specialiseren.

Comme l'a confirmé récemment encore le vote de la loi modifiant, en ce qui concerne les fonctions des secrétaires communaux et des receveurs locaux, la nouvelle loi communale, le secrétaire est chargé de préparer les affaires à soumettre au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins, d'une part, et dirige et coordonne les services communaux, d'autre part. Son rôle de chef du personnel a également été reconnu, sous réserve des dispositions se rapportant à certaines catégories du personnel. De simple employé chargé des écritures, le secrétaire communal est devenu un pilier essentiel de l'organisation de l'administration communale.

La mission du nouveau secrétaire communal consiste maintenant — outre à rédiger des procès-verbaux — à organiser et à contrôler, à jouer un rôle hiérarchique et pédagogique, à fournir des avis au collège des bourgmestre et échevins, à résoudre des différends de toute sorte, à examiner et à appliquer des réglementations légales et des circulaires, etc.

Pour pouvoir remplir correctement toutes ces tâches, il doit développer en permanence de nouvelles aptitudes nécessaires à la direction d'un cadre du personnel toujours en extension et de nouvelles connaissances dans le domaine de l'informatique. Les signataires de la présente proposition de loi estiment, dès lors, qu'il y a lieu d'adapter les conditions de recrutement des secrétaires communaux définies à l'article 4 de l'arrêté royal du 20 juillet 1976 en fonction des nouvelles exigences auxquelles leur fonction doit répondre. Lors du recrutement, les candidats devront être porteurs, d'une part, au moins des diplômes et certificats requis pour l'exercice des fonctions de niveau 1 des services publics, ou, d'autre part, des diplômes ou certificats équivalents délivrés à la fin d'un cycle de cours complet en sciences administratives, conformément au programme minimal fixé par le Roi, et ce, quel que soit le nombre d'habitants de la commune concernée. L'administration communale peut évidemment pourvoir aux fonctions vacantes par la voie du recrutement ou de l'avancement.

En fait, la loi oblige chaque commune à recruter un secrétaire et chaque commune a sa propre spécificité. Dans les communes ne comptant pas plus de 10 000 habitants, où l'on n'exige pas, à ce jour, de diplômes requis pour accéder au niveau 1 des services publics, le secrétaire doit assurer lui-même la majeure partie de la gestion des dossiers administratifs, faute de personnel suffisamment qualifié. Dans les communes plus importantes, le secrétaire est surtout confronté à des questions d'organisation, de direction et de contrôle d'un vaste personnel qu'il doit employer au mieux de ses capacités en vue d'une exécution correcte des décisions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. Il est indispensable, dans ce contexte, que le secrétaire connaisse les différents dossiers et qu'il reste informé à leur sujet.

Zoals onlangs nog bevestigd werd in de aangenomen wet tot wijziging, wat de ambten van secretaris en ontvanger betreft, van de nieuwe gemeentewet, is de secretaris belast met de voorbereiding van de zaken die aan de gemeenteraad of aan het college van burgemeester en schepenen worden onderworpen en leidt en coördineert hij de gemeentelijke diensten. De secretaris werd eveneens erkend in zijn rol als personeelschef, onverminderd de bepalingen die gelden voor sommige personeelscategorieën. De taak van de gemeentesecretaris is dan ook van zuiver penhouder tot een essentiële pijler met betrekking tot de organisatie van het gemeentebestuur geëvolueerd.

De taak van de nieuwe gemeentesecretaris bestaat er thans in — naast notuleren — te organiseren en te controleren, een hiërarchische en pedagogische rol te vervullen, het college van burgemeester en schepenen te adviseren, allerhande geschillen op te lossen, het bestuderen en toepassen van wettelijke reglementeringen en omzendbrieven, enz.

Om deze opdracht naar behoren te kunnen vervullen, moet de secretaris blijvend nieuwe vaardigheden ontwikkelen, op het vlak van de leiding van steeds uitgebreider personeelskaders en inzake kennis van informatica. De ondertekenaars van dit wetsvoorstel zijn dan ook de mening toegedaan, dat de aanwervingsvoorwaarden van de gemeentesecretaris, zoals vastgesteld door artikel 4 van het koninklijk besluit van 20 juli 1976, dienen aangepast te worden in functie van de nieuwe eisen, die aan het ambt worden gesteld. Bij aanwerving moeten de vereiste diploma's en getuigschriften enerzijds ten minste die zijn, welke in aanmerking genomen worden voor aanwerving in de betrekkingen van niveau 1 in de Rijksbesturen, of anderzijds overeenstemmen met het diploma of getuigschrift, uitgereikt na het beëindigen van een volledige cyclus van leergangen administratieve wetenschappen, in overeenstemming met het door de Koning vastgestelde minimumprogramma, en dit ongeacht het inwonersaantal van de betrokken gemeente. Uiteraard kan het gemeentebestuur vrij overgaan tot het laten innemen van het ambt via aanwerving of bevordering.

Het is immers een feit dat de wet elke gemeente verplicht een secretaris aan te werven en dat elke gemeente haar eigen specifieke kenmerken heeft. In gemeenten tot 10 000 inwoners, waar tot nu toe geen diploma voor niveau 1 wordt vereist, is het de secretaris die, bij gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel, zelf moet instaan voor het grootste gedeelte van het administratieve dossierbeheer. In grotere gemeenten wordt de secretaris vooral geconfronteerd met de organisatie, de leiding en het toezicht op een uitgebreid personeelskader, dat optimaal moet ingezet worden om de beleidsbeslissingen van gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen correct uit te voeren. Daarbij is het noodzakelijk, dat de secretaris op de hoogte is en blijft van de diverse dossiers.

En outre, plusieurs ministres de l'Intérieur ont souligné maintes fois, en réponse à des questions parlementaires, que le secrétaire est censé consacrer tout son temps à sa fonction. Cela implique que l'échelle de traitement dont il bénéficie couvre également les longues périodes non récupérables consacrées à des réunions qui se tiennent généralement en dehors des heures de bureau normales. La semaine de travail normale d'un secrétaire dépasse, dès lors, rapidement les 38 heures. Ni les auteurs de cette proposition ni les secrétaires communaux eux-mêmes ne contestent qu'il s'agit là d'un aspect particulier à ce type de fonction, que l'on peut comparer à une fonction de cadre dans une entreprise. Toutefois, si l'on pousse plus avant la comparaison avec le secteur privé, on constate qu'en Belgique, le secrétaire communal subit un préjudice financier injustifié. Le statut pécuniaire du secrétaire communal belge est nettement moins intéressant aussi que celui de ses collègues des pays voisins.

L'adaptation qui s'impose des conditions de recrutement devra être suivie logiquement d'un ajustement proportionnel des échelles de traitement. Cet ajustement s'inscrit d'ailleurs dans la même optique que les dispositions prises par l'arrêté royal du 5 octobre 1984 en faveur des secrétaires et receveurs des C.P.A.S. et que les dispositions de l'arrêté royal du 1^{er} mars 1985 fixant les échelles de traitements des grades particuliers du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

Tous ces éléments, ainsi que le fait que le secrétaire soit privé de toute possibilité d'avancement et le fait que les frais de représentation liés à la fonction ne soient pas récupérables ont incité une série de sénateurs à déposer la présente proposition de loi.

B. Discussion des articles

Article 28, § 1^{er}. — Les traitements minimums prévus à l'article 1^{er} pour les secrétaires communaux des petites communes correspondent au traitement du chef administratif. Les auteurs de la présente proposition inscrivent l'attribution de cette échelle de traitements supérieure (1.63) aux secrétaires des communes comptant jusqu'à 1 000 habitants, dans le prolongement de la modification envisagée des conditions de recrutement dont question dans les développements.

Il est proposé de revaloriser les échelles de traitement pour toutes les catégories, à partir de la catégorie 5, et de partir, dans cette optique, de l'échelle 1.80 du secrétaire d'administration. Pour les catégories 6 à 22, les écarts entre les échelles de traitements des secrétaires des diverses catégories de communes correspondent aux écarts mentionnés à l'article 28 de la loi communale actuelle, étant entendu que les minimums et maximums de la catégorie 5 servent de points de départ.

Bovendien werd in antwoord op talrijke parlementaire vragen door verscheidene ministers van Binnenlandse Zaken bevestigd, dat de secretaris verondersteld wordt al zijn tijd te besteden aan het ambt. Dit houdt in, dat lange niet-recupereerbare vergaderingen, die meestal gehouden worden buiten de gebruikelijke kantooruren, gedekt worden door de toegekende weddeschaal. Een normale werkweek van een secretaris stijgt dan ook al gauw uit boven de wettelijke 38-urenweek. Dat dit inherent is aan een dergelijke functie, vergelijkbaar met een kaderfunctie in een bedrijf, wordt door de indieners van dit wetsvoorstel noch door de gemeentesecretarissen zelf betwist. Wanneer we echter de vergelijking met de privé-sector doortrekken, stellen we vast, dat de Belgische gemeentesecretaris op financieel vlak ten onrechte sterk ondergewaardeerd wordt. Ook in vergelijking met het geldelijk statuut van de gemeentesecretaris in onze buurlanden, is dat van de Belgische secretaris veel minder gunstig.

Uit de noodzakelijk blijkende aanpassing van de aanwervingsvoorwaarden, volgt logischerwijze een evenredige herwaardering van de weddeschalen. Dit ligt trouwens in dezelfde lijn als de in aanmerking genomen beschikkingen van de koninklijke besluiten van 5 oktober 1984 ten gunste van O.C.M.W.-secretarissen en -ontvangers en van 1 maart 1985 houdende vaststelling van de weddeschalen van de bijzondere graden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt.

Al deze argumenten, samen met het ontbreken van bevorderingsmogelijkheden voor de secretaris en de niet-recupereerbare representatiekosten uit hoofde van het ambt, hebben de ondergetekenden ertoe aangezet onderhavig wetsvoorstel in te dienen.

B. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 28, § 1. — De weddeschaal in het voorgestelde artikel gaat uit van een wedde op het niveau van bestuurschef voor de gemeentesecretarissen van de kleinere gemeenten. De toekenning van deze hogere weddeschaal (1.63) aan de categorie van secretarissen van de gemeenten tot 1 000 inwoners wordt ingegeven door de in de toelichting voorgestelde wijziging van de aanwervingsvoorwaarden.

Vanaf klasse 5 wordt een revalorisatie van de weddeschalen voorgesteld, met als minimumbasis de schaal 1.80 van bestuurssecretaris. Vanaf klasse 6 tot 22 worden de weddeschaalverschillen tussen de diverse categorieën van gemeenten, zoals ze in het huidige artikel 28 van de gemeentewet vastgesteld werden, gewoon overgenomen, vertrekkende van de minimum- en maximumcijfers van klasse 5.

L'article 30, troisième alinéa, est modifié compte tenu des différences importantes qui existent par rapport aux pays voisins. Aux Pays-Bas, par exemple, l'amplitude de la carrière du secrétaire n'est que de 6 ans en moyenne. Les signataires de la présente proposition de loi considèrent qu'une amplitude plus courte compense l'absence de toute possibilité de promotion pour le secrétaire communal.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 28, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale est remplacé par ce qui suit :

« *Article 28.* — § 1^{er}. Le conseil communal fixe l'échelle du traitement du secrétaire communal dans les limites minimums et maximums déterminées ci-après :

1. Communes de	300 habitants et moins	653 325-1 022 337
2. Communes de	301 à 500 habitants	653 325-1 022 337
3. Communes de	501 à 750 habitants	653 325-1 022 337
4. Communes de	751 à 1 000 habitants	653 325-1 022 337
5. Communes de	1 001 à 1 250 habitants	760 278-1 200 044
6. Communes de	1 251 à 1 500 habitants	778 377-1 227 467
7. Communes de	1 501 à 2 000 habitants	801 688-1 254 892
8. Communes de	2 001 à 2 500 habitants	832 402-1 290 544
9. Communes de	2 501 à 3 000 habitants	864 763-1 331 679
10. Communes de	3 001 à 4 000 habitants	901 511-1 378 299
11. Communes de	4 001 à 5 000 habitants	938 259-1 419 437
12. Communes de	5 001 à 6 000 habitants	975 007-1 460 571
13. Communes de	6 001 à 8 000 habitants	1 041 372-1 537 360
14. Communes de	8 001 à 10 000 habitants	1 087 333-1 625 115
15. Communes de	10 001 à 15 000 habitants	1 158 087-1 732 069
16. Communes de	15 001 à 20 000 habitants	1 241 455-1 836 279
17. Communes de	20 001 à 25 000 habitants	1 302 885-1 940 489
18. Communes de	25 001 à 35 000 habitants	1 372 738-2 050 186
19. Communes de	35 001 à 50 000 habitants	1 438 472-2 154 396
20. Communes de	50 001 à 80 000 habitants	1 526 777-2 269 783
21. Communes de	80 001 à 150 000 habitants	1 607 403-2 378 805
22. Communes de plus de	150 000 habitants	1 729 714-2 543 348

Les montants minimums et maximums de l'échelle du traitement du secrétaire sont liés à l'indice pivot 138,01.

Artikel 30, derde lid, wordt gewijzigd, in het licht van de reeds hierboven vermelde grote verschillen met de ons omringende buurlanden. Zo wordt de weddeschaal van een Nederlandse gemeentesecretaris slechts gespreid over een gemiddelde looptijd van 6 jaar. Een kortere loopbaanspreiding wordt door de ondertekenaars van dit wetsvoorstel beschouwd als een compensatie voor het ontbreken van enige bevorderingsmogelijkheid voor de gemeentesecretaris.

O. CRUCKE.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

Artikel 28, § 1, van de nieuwe gemeentewet wordt vervangen als volgt :

« *Artikel 28.* — § 1. De gemeenteraad bepaalt de weddeschaal van de secretaris, binnen de hierna gestelde minimum- en maximumgrenzen :

1. Gemeenten van	300 inwoners en minder	653 325-1 022 337
2. Gemeenten van	301 tot 500 inwoners	653 325-1 022 337
3. Gemeenten van	501 tot 750 inwoners	653 325-1 022 337
4. Gemeenten van	751 tot 1 000 inwoners	653 325-1 022 337
5. Gemeenten van	1 001 tot 1 250 inwoners	760 278-1 200 044
6. Gemeenten van	1 251 tot 1 500 inwoners	778 377-1 227 467
7. Gemeenten van	1 501 tot 2 000 inwoners	801 688-1 254 892
8. Gemeenten van	2 001 tot 2 500 inwoners	832 402-1 290 544
9. Gemeenten van	2 501 tot 3 000 inwoners	864 763-1 331 679
10. Gemeenten van	3 001 tot 4 000 inwoners	901 511-1 378 299
11. Gemeenten van	4 001 tot 5 000 inwoners	938 259-1 419 437
12. Gemeenten van	5 001 tot 6 000 inwoners	975 007-1 460 571
13. Gemeenten van	6 001 tot 8 000 inwoners	1 041 372-1 537 360
14. Gemeenten van	8 001 tot 10 000 inwoners	1 087 333-1 625 115
15. Gemeenten van	10 001 tot 15 000 inwoners	1 158 087-1 732 069
16. Gemeenten van	15 001 tot 20 000 inwoners	1 241 455-1 836 279
17. Gemeenten van	20 001 tot 25 000 inwoners	1 302 885-1 940 489
18. Gemeenten van	25 001 tot 35 000 inwoners	1 372 738-2 050 186
19. Gemeenten van	35 001 tot 50 000 inwoners	1 438 472-2 154 396
20. Gemeenten van	50 001 tot 80 000 inwoners	1 526 777-2 269 783
21. Gemeenten van	80 001 tot 150 000 inwoners	1 607 403-2 378 805
22. Gemeenten van meer dan	150 000 inwoners	1 729 714-2 543 348

De minimum- en maximumbedragen van de weddeschalen van de secretaris worden gekoppeld aan de spilindex 138,01.

Le Roi peut adapter ces montants dans les trois mois de la publication au *Moniteur belge* de tout arrêté modifiant les échelles des grades du personnel des administrations provinciale et locale. »

Art. 2

L'article 30, troisième alinéa, de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« L'amplitude de la carrière du secrétaire est égale à dix-huit ans. »

Art. 3

L'article 30 de cette même loi est complété par un alinéa, rédigé comme suit :

« Par mesure transitoire, la nouvelle échelle de traitements, liée à la nouvelle catégorie de la commune, est appliquée aux secrétaires qui bénéficient, à titre personnel ou à la suite d'un changement de catégorie, d'une échelle de traitements supérieure. »

De Koning kan deze bedragen aanpassen binnen drie maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van ieder besluit tot wijziging van de weddeschalen verbonden aan de graden van het personeel van de provinciale en lokale besturen. »

Art. 2

Artikel 30, derde lid, van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

« De weddeverhogingen van de secretaris worden gespreid over achttien jaar. »

Art. 3

Artikel 30 van dezelfde wet wordt aangevuld met een laatste lid, luidend als volgt :

« Als overgangsmaatregel wordt aan de secretarissen, die een hogere weddeschaal genieten ten gevolge van een klasseverheffing of ten persoonlijke titel, de nieuwe weddeschaal toegekend, verbonden aan de hun toegekende klasse. »

O. CRUCKE.
D. DELLOY.
W. DECLERCK.
R. VANLERBERGHE.
R. VAN HOOLAND.

ANNEXE

Echelles de traitement avec augmentations intermédiaires

Categorie	Traitement	Augmentations
1	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
2	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
3	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
4	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
5	760 278 — 1 200 044	2 ¹ — 44 859 8 ² — 43 756
6	778 377 — 1 227 467	2 ¹ — 45 925 8 ² — 44 655
7	801 688 — 1 254 892	2 ¹ — 47 298 8 ² — 44 826
8	832 402 — 1 290 544	2 ¹ — 49 111 8 ² — 44 990
9	864 763 — 1 331 680	2 ¹ — 51 022 8 ² — 45 609
10	901 511 — 1 378 299	2 ¹ — 52 290 8 ² — 46 526
11	938 259 — 1 419 437	2 ¹ — 55 357 8 ² — 46 308
12	975 007 — 1 460 571	2 ¹ — 57 526 8 ² — 46 314
13	1 041 372 — 1 537 360	2 ¹ — 61 442 8 ² — 46 638
14	1 087 333 — 1 625 115	2 ¹ — 64 155 8 ² — 51 184
15	1 158 087 — 1 732 069	2 ¹ — 68 327 8 ² — 54 666
16	1 241 455 — 1 836 279	2 ¹ — 73 248 8 ² — 56 041
17	1 302 885 — 1 940 489	2 ¹ — 76 870 8 ² — 60 483
18	1 327 738 — 2 050 186	2 ¹ — 78 336 8 ² — 70 722
19	1 438 472 — 2 154 396	2 ¹ — 84 870 8 ² — 68 273
20	1 526 777 — 2 269 783	2 ¹ — 90 079 8 ² — 70 356
21	1 607 403 — 2 378 805	2 ¹ — 94 837 8 ² — 72 716
22	1 729 714 — 2 543 348	2 ¹ — 102 053 8 ² — 76 191

BIJLAGE

Weddeschalen met tussentijdse verhogingen

Klasse	Wedde	Verhogingen
1	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
2	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
3	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
4	653 325 — 1 022 337	2 ¹ — 38 546 8 ² — 36 490
5	760 278 — 1 200 044	2 ¹ — 44 859 8 ² — 43 756
6	778 377 — 1 227 467	2 ¹ — 45 925 8 ² — 44 655
7	801 688 — 1 254 892	2 ¹ — 47 298 8 ² — 44 826
8	832 402 — 1 290 544	2 ¹ — 49 111 8 ² — 44 990
9	864 763 — 1 331 680	2 ¹ — 51 022 8 ² — 45 609
10	901 511 — 1 378 299	2 ¹ — 52 290 8 ² — 46 526
11	938 259 — 1 419 437	2 ¹ — 55 357 8 ² — 46 308
12	975 007 — 1 460 571	2 ¹ — 57 526 8 ² — 46 314
13	1 041 372 — 1 537 360	2 ¹ — 61 442 8 ² — 46 638
14	1 087 333 — 1 625 115	2 ¹ — 64 155 8 ² — 51 184
15	1 158 087 — 1 732 069	2 ¹ — 68 327 8 ² — 54 666
16	1 241 455 — 1 836 279	2 ¹ — 73 248 8 ² — 56 041
17	1 302 885 — 1 940 489	2 ¹ — 76 870 8 ² — 60 483
18	1 327 738 — 2 050 186	2 ¹ — 78 336 8 ² — 70 722
19	1 438 472 — 2 154 396	2 ¹ — 84 870 8 ² — 68 273
20	1 526 777 — 2 269 783	2 ¹ — 90 079 8 ² — 70 356
21	1 607 403 — 2 378 805	2 ¹ — 94 837 8 ² — 72 716
22	1 729 714 — 2 543 348	2 ¹ — 102 053 8 ² — 76 191