

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

13 OCTOBRE 1993

Projet de loi portant modification des articles 65 et 67 de la nouvelle loi communale et y insérant un article 136bis

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR MME LIETEN-CROES

DISCUSSION GENERALE

Le ministre de l'Intérieur explique que le projet, qui était initialement une proposition de loi, tend à fixer uniformément l'échelle barémique du receveur local, dans les communes de 5 001 habitants et plus, à 97,5 p.c. de l'échelle barémique applicable au secrétaire communal. Pour le reste, le ministre renvoie aux développements de la proposition initiale.

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Pede, président; Daras, de Donnée, De Loor, Flagothier, Mouton, Pinoie, Quintelier, Scharff, Suykerbuyk, Tavernier, Mme Tyberghien-Vandenbussche, MM. Van Aperen, Vancrombruggen, Van Hooland, Wierinckx et Mme Lieten-Croes, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Foret, Leroy et Mme Verhoeven.

3. Autres sénateurs : MM. Desmedt et Erdman.

R. A 16287*Voir :***Document du Sénat :****751 (1992-1993) :**

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1993-1994

13 OKTOBER 1993

Ontwerp van wet tot wijziging van de artikelen 65 en 67 van en invoeging van een artikel 136bis in de nieuwe gemeentewet

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR MEVR. LIETEN-CROES

ALGEMENE BESPREKING

De Minister van Binnenlandse Zaken deelt mede dat het ontwerp, oorspronkelijk een wetsvoorstel, strekt om voor gemeenten van 5 001 inwoners en meer de weddeschaal van de plaatselijke ontvanger eenvormig te bepalen op 97,5 pct. van de voor de gemeentesecretaris geldende schaal. Voor het overige kan worden verwezen naar de toelichting bij het oorspronkelijke voorstel.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Pede, voorzitter, Daras, de Donnée, De Loor, Flagothier, Mouton, Pinoie, Quintelier, Scharff, Suykerbuyk, Tavernier, mevr. Tyberghien-Vandenbussche, de heren Van Aperen, Vancrombruggen, Van Hooland, Wierinckx en mevr. Lieten-Croes, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Foret, Leroy en mevr. Verhoeven.

3. Andere senatoren : de heren Desmedt en Erdman.

R. A 16287*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :****751 (1992-1993) :**

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Un membre demande où en est la proposition relative au traitement des secrétaires communaux, que le Sénat a adoptée avant les vacances.

Le ministre lui répond que cette proposition a déjà fait l'objet d'un premier examen par la commission de la Chambre et qu'il semble qu'elle sera adoptée.

Le préopinant craint que le projet à l'examen ne déclenche une cascade d'espoirs et de revendications, au moment où l'on s'efforce de freiner l'augmentation des dépenses dans la fonction publique.

Un autre membre dit que tout en étant d'accord sur les aspirations des receveurs, il partage quelque peu la crainte exprimée par le préopinant.

Un membre demande si la liaison existante avec les traitements des secrétaires et des receveurs de C.P.A.S. sera maintenue.

Le ministre lui répond par l'affirmative.

Un membre déclare qu'en ce qui concerne les traitements des secrétaires communaux, il estimait comme d'autres qu'eu égard à la responsabilité plus grande qui leur incombe depuis la révision de leur statut et la redéfinition de leurs missions, une révision de leur échelle barémique s'imposait. Les propositions en la matière ont du reste été discutées avec l'Union des villes et communes belges. L'intervenant souhaite dès lors s'en tenir à ce qui a été convenu et décidé en la matière.

Un autre membre rappelle qu'à l'époque, son groupe s'est abstenu lors du vote sur la proposition relative au traitement des secrétaires communaux, parce qu'il estimait que celle-ci avait un caractère trop corporatiste et fragmentaire. En revanche, son groupe votera le projet à l'examen, parce qu'il est opposé à la nécessité de négociations distinctes entre le conseil communal et le receveur local pour fixer le traitement de ce dernier.

Le receveur doit du reste pouvoir disposer d'une certaine indépendance.

La liaison automatique entre le traitement du receveur local et celui du secrétaire communal est dès lors une bonne mesure.

Le ministre fait remarquer que, de ce point de vue, le projet n'innove pas. Seuls les pourcentages de liaison, qui varient actuellement en fonction du nombre d'habitants, seront remplacés par un pourcentage fixe.

En ce qui concerne la crainte d'un effet boule de neige, le ministre déclare qu'il est indéniable que c'est en connaissance de cause que l'on s'est exposé à ce risque en adoptant la proposition de révision de l'échelle barémique des secrétaires communaux. Il faut d'ailleurs préciser que cette proposition ne

Een lid vraagt hoe het staat met het voorstel betreffende de wedde van de gemeentesecretarissen dat voor het reces aangenomen werd door de Senaat.

De Minister antwoordt dat het voorstel reeds een eerste maal besproken werd door de Kamercommissie en dat het er naar uitziet dat het zal worden aangenomen.

Het lid vreest dat het voorliggende ontwerp zal leiden tot een stroom van andere verzuchtingen en eisen, dat terwijl men op het niveau van het openbaar ambt de uitgavenstijging poogt af te remmen.

Een ander lid verklaart dat alhoewel hij akkoord gaat met de verzuchtingen van de ontvangers, hij toch gedeeltelijk de vrees van de vorige spreker deelt.

Een lid vraagt of de bestaande koppeling met de wedden van de secretarissen en de ontvangers van de O.C.M.W.'s behouden blijft.

De Minister antwoordt bevestigend.

Een lid geeft aan dat wat de wedden van de gemeentesecretarissen betreft, hij zoals anderen van mening was dat, gelet op hun grotere verantwoordelijkheid na de herziening van hun statuut en de precisering van hun opdrachten, een herziening van hun weddeschaal nodig was. De voorstellen ter zake werden trouwens besproken met de Vereniging van Belgische steden en gemeenten. Het lid wenst zich dan ook te houden aan wat ter zake werd overeengekomen en beslist.

Een ander lid merkt op dat zijn fractie zich destijds onthield bij de stemming van het voorstel betreffende de wedden van de gemeentesecretarissen omdat zij het voorstel te corporatistisch en te fragmentair vond. Het voorliggende ontwerp zal zij daarentegen goedkeuren, omdat zij ervan uitgaat dat het niet aangewezen is dat er afzonderlijke onderhandelingen zouden moeten zijn tussen de gemeenteraad en de plaatselijke ontvanger voor het bepalen van diens wedde.

De ontvanger moet trouwens over een zekere mate van onafhankelijkheid kunnen beschikken.

Een automatische koppeling tussen de wedde van de plaatselijke ontvangers en die van de gemeentesecretaris is dan ook een goede maatregel.

De Minister merkt op dat het ontwerp wat dat betreft niet innoveert. Alleen worden de koppelingspercentages, die nu wisselen volgens het inwonertal, vervangen door een vast percentage.

Wat de vrees voor het sneeuwbaaleffect betreft wijst de Minister erop dat niet kan ontkend worden dat men zich met kennis van zaken aan dit risico blootgesteld heeft door het voorstel tot herziening van de weddeschaal van de gemeentesecretarissen goed te keuren. Er moet trouwens vermeld worden dat dat

conduit pas à une augmentation salariale brute de 15 à 17 p.c. pour les secrétaires communaux, comme on l'a cru généralement, mais qu'en raison du raccourcissement de la carrière à 15 ans, l'augmentation atteint 30 p.c. pour certains.

Un membre déclare que l'on pouvait ou que l'on peut avoir des objections à ce sujet, mais que le principe de la liaison fixe des traitements des receveurs locaux à ceux des secrétaires communaux est malgré tout un principe sain. On place enfin les receveurs locaux sur un pied d'égalité avec les receveurs des C.P.A.S. Il n'est tout de même pas normal que le receveur local gagne moins que le receveur du C.P.A.S. de la même commune.

Un autre membre estime que le raccourcissement de la carrière ouvre aux communes certaines possibilités sur le plan fonctionnel, puisque cette mesure permettra peut-être de recruter plus facilement des éléments valables.

On peut en revanche regretter que l'on ait raté l'occasion de respecter l'autonomie communale et de promouvoir le caractère fonctionnel du système communal.

L'intervenant demande par ailleurs quelle est l'incidence du nouvel article 67 proposé de la loi communale pour les petites communes.

Le ministre répond que l'article consacre la pratique administrative existante. Rien ne change donc si ce n'est indirectement par la modification du traitement des secrétaires communaux et la liaison fixe des traitements des receveurs locaux à ceux des secrétaires. En même temps, on suit une politique qui tend à remplacer autant que possible les receveurs régionaux par des receveurs locaux.

DISCUSSION DES ARTICLES

Les articles 1^{er} et 2 ne donnent lieu à aucune remarque. Ils sont adoptés à l'unanimité des 16 membres présents.

Un membre s'interroge sur le sens et la portée de l'article 3.

Le ministre répond qu'en fait, cet article devrait être superflu, mais qu'en pratique, les choses ne se déroulent parfois pas comme elles le devraient. C'est pourquoi l'on confirme que le receveur est le conseiller financier de la commune et qu'il doit être entendu et consulté en tant que tel.

M. Foret dépose alors l'amendement suivant:

« Art. 3

« A l'article 136bis proposé, remplacer « le receveur peut être entendu » par « le receveur doit être entendu. »

voorstel niet leidt tot een brutoweddeverhoging van 15 à 17 pct. voor de gemeentesecretarissen, zoals algemeen werd aangenomen, maar dat de verhoging ten gevolge van de verkorting van de loopbaan tot 15 jaar, voor sommigen oploopt tot 30 pct.

Een lid merkt op dat men daar zijn bedenkingen kon of kan bij hebben, maar dat het principe van de vaste koppeling van de wedden van de plaatselijke ontvangers aan die van de gemeentesecretarissen toch gezond is. Men stelt de plaatselijke ontvangers uiteindelijk op een voet van gelijkheid met de O.C.M.W.-ontvangers. Het is toch niet normaal dat de plaatselijke ontvanger minder verdient dan de ontvanger van het O.C.M.W. van dezelfde gemeente.

Een ander lid meent dat de verkorting van de loopbaan de gemeenten een zekere ruimte biedt om functioneel op te treden omdat die maatregel het misschien mogelijk maakt gemakkelijker valabele krachten aan te trekken.

Wel kan worden betreurd dat men hier een kans gemist heeft om blijk te geven van respect voor de gemeentelijke autonomie en voor de functionaliteit in het gemeentelijk bestel.

Het lid vraagt anderzijds wat de weerslag is van het voorgestelde nieuwe artikel 67 van de gemeentewet voor de kleinere gemeenten.

De Minister antwoordt dat het artikel de bestaande administratieve praktijk bevestigt. Er verandert dus niets, tenzij onrechtstreeks door de wijziging van de wedde van de gemeentesecretarissen en de vaste koppeling van de wedden van de plaatselijke ontvangers aan die van de secretarissen. Tevens wordt een beleid gevoerd dat strekt om de gewestelijke ontvangers zoveel mogelijk te vervangen door plaatselijke ontvangers.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

De artikelen 1 en 2 geven geen aanleiding tot opmerkingen. Zij worden eenparig aangenomen door de 16 aanwezige leden.

Een lid vraagt wat de zin en de draagwijdte is van artikel 3.

De Minister antwoordt dat het artikel in feite overbodig zou moeten zijn, maar in de praktijk blijkt er soms wat te schorten aan de gang van zaken. Daarom wordt bevestigd dat de ontvanger de financiële adviseur van de gemeente is en dat hij als zodanig moet gehoord en geraadpleegd worden.

De heer Foret dient daarop het volgende amendement in:

« Art. 3

« In het voorgestelde artikel 136bis de woorden « De ontvanger kan... gehoord worden » te vervangen door de woorden « De ontvanger moet... gehoord worden. »

Justification

L'objectif du projet est de renforcer le rôle du conseiller financier auprès du collège des bourgmestre et échevins que doit remplir le receveur communal.

Dans le cadre d'une gestion moderne des communes, il s'impose de rendre obligatoire cette mission.

Subséquemment, il faudrait à tout le moins admettre qu'il puisse être entendu à sa demande.

Le ministre n'est pas partisan de cette modification. On a, en fait, repris la disposition qui s'applique aux secrétaires communaux.

Un membre suppose que l'article 3 implique que le receveur soit entendu à sa demande.

Le ministre répond que la disposition s'applique dans deux directions. Il s'agit, en effet, d'un fonctionnaire qui porte une responsabilité personnelle et qui a pour mission de conseiller financièrement la commune.

Tout comme il serait malvenu de ne pas le consulter sur les questions financières et budgétaires, de même il serait inadmissible que le receveur refuse ou néglige d'émettre un avis fondé sur ces questions lorsque cela est indiqué ou lui est demandé.

M. Van Hooland dépose l'amendement suivant :

« Art. 3

« Remplacer l'article 136bis proposé par ce qui suit :

« Le collège des bourgmestre et échevins peut demander des avis fondés au receveur et l'entendre éventuellement à sa demande sur des questions financières ou budgétaires. »

Justification

Le receveur est le premier conseiller financier de l'administration communale. La clarté et le fond du problème exigent une définition plus explicite.

L'intervenant insiste sur la dualité du rôle du receveur. Celui-ci n'est pas seulement conseiller financier, il joue aussi dans une certaine mesure le rôle de Cour des comptes. En ce sens, il n'est pas toujours évident qu'on puisse l'entendre ou l'appeler à se justifier. M. Van Hooland estime que cette distinction devrait apparaître dans la loi.

Verantwoording

Het ontwerp beoogt de gemeenteontvanger een grotere rol te laten spelen als financiële adviseur van het college van burgemeester en schepenen.

Een moderne opvatting van het bestuur van een gemeente vereist dat het horen van de ontvanger verplicht gesteld wordt.

Men zou ook op zijn minst moeten aanvaarden dat de ontvanger op zijn verzoek gehoord wordt.

De Minister is geen voorstander van de voorgestelde wijziging. Men heeft in feite de bepaling overgenomen die geldt voor de gemeentesecretarissen.

Een lid veronderstelt dat de draagwijdte van artikel 3 is dat de ontvanger op zijn verzoek gehoord wordt.

De Minister antwoordt dat de bepaling in twee richtingen geldt. Het gaat toch om een ambtenaar die een persoonlijke verantwoordelijkheid draagt en die de taak heeft van financieel adviseur van de gemeente.

Zoals het ongepast zou zijn hem niet te raadplegen over financiële en budgettaire aangelegenheden, zou het evenmin aanvaardbaar zijn dat de ontvanger zou weigeren of nalaten een gefundeerd advies uit te brengen over die aangelegenheden wanneer dat aangewezen is of hem gevraagd wordt.

De heer Van Hooland dient het volgende amendement in :

« Art. 3

« Het voorgestelde artikel 136bis te vervangen als volgt :

« Het college van burgemeester en schepenen kan de ontvanger gefundeerd advies vragen en kan hem eventueel op aanvraag horen over financiële of budgettaire aangelegenheden. »

Verantwoording

De ontvanger is de eerste financiële adviseur van het gemeentebestuur. Duidelijkheid en de grond van de zaak vergen een meer expliciete omschrijving.

Het lid wijst op de dubbele rol van de ontvanger. Hij is niet alleen financieel adviseur, maar speelt daarnaast ook in zekere mate de rol van Rekenhof. In die zin is het niet altijd evident dat hij kan worden gehoord of ter verantwoording geroepen. De heer Van Hooland meent dat dit onderscheid tot uiting zou moeten komen in de wet.

Le ministre fait remarquer que le terme « entendu », employé à l'article 136*bis* proposé de la loi communale, a naturellement un sens très large. C'est l'expression consacrée pour des situations comparables.

Le collège des bourgmestre et échevins a du reste le loisir d'acter les déclarations faites devant lui par le receveur, de telle sorte que les membres du conseil communal puissent en prendre connaissance. Le ministre estime dès lors l'amendement superflu.

Un membre souligne que, ces dernières années, on s'est précisément efforcé de faire du receveur autre chose qu'une sorte de Cour des comptes locale et de transformer sa fonction en celle de conseiller financier et budgétaire. Toutefois, jusqu'ici, cela n'était pas dit explicitement dans un texte de loi. Le texte proposé comble cette lacune.

L'auteur du premier amendement estime qu'il faut régler deux choses: la définition exacte du rôle du receveur et sa contribution à la prise de décision communale. Aussi, tout en approuvant la portée de l'article proposé, il persiste à penser que le texte proposé ne règle pas adéquatement ce dernier problème. Ou bien on met l'accent sur la nécessité de faire en sorte que le receveur puisse faire entendre sa voix lorsqu'il le juge nécessaire et que, pour l'une ou l'autre raison, le collège essaie de le tenir à l'écart; et, dans ce cas, on retient la suggestion prévoyant qu'il est entendu à sa demande. Ou bien on met l'accent sur son rôle de conseiller fiscal; et alors il est préférable de ne pas faire les choses à moitié et de prévoir qu'il doit être entendu.

Le ministre pense que les modifications proposées ne changeront pas grand-chose en pratique et qu'elles méconnaissent la réalité. Le texte proposé ouvre de nouvelles possibilités. Dans le passé, on considérait toujours le receveur comme le garant de l'orthodoxie budgétaire sur le plan communal, en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses. C'est la raison pour laquelle il assume personnellement la responsabilité de sa gestion, mais possède aussi une certaine indépendance à l'égard du collège.

Alors qu'autrefois le receveur était considéré plutôt comme un comptable, on veut maintenant étendre son rôle, par analogie avec l'évolution de la fonction du secrétaire communal, ce qui implique qu'il doit pouvoir être entendu s'il le demande.

Dans beaucoup de communes, cela ne posera aucun problème. Mais si dans une commune donnée, le receveur demandait formellement à être entendu sur des questions financières ou budgétaires et que le

De Minister merkt op dat de term « gehoord » in het voorgestelde artikel 136*bis* van de gemeentewet uiteraard een zeer brede betekenis heeft. Het is de geijkte uitdrukking voor vergelijkbare situaties.

Het staat het College van Burgemeester en Schepenen trouwens vrij de verklaringen die de ontvanger ten onverstaan van het College aflegt te notuleren zodat de leden van de Gemeenteraad er kennis kunnen van nemen. De Minister meent dan ook dat het amendement overbodig is.

Een lid vestigt er de aandacht op dat men er gedurende de voorbije jaren precies naar gestreefd heeft van de ontvanger wat anders te maken dan een soort plaatselijk Rekenhof, en zijn taak om te vormen tot die van een financieel en budgettair adviseur. Dat komt evenwel tot nog toe niet uitdrukkelijk tot uiting in een wettekst. De voorgestelde tekst voorziet in die leemte.

De auteur van het eerste amendement meent dat twee zaken moeten worden geregeld: de juiste omschrijving van de rol van de ontvanger, en diens bijdrage tot de gemeentelijke besluitvorming. Met de strekking van het voorgestelde artikel kan hij bijgevolg instemmen, maar hij blijft bij zijn mening dat de voorgestelde tekst dit laatste probleem niet adequaat regelt. Ofwel legt men de nadruk op de noodzaak te verzekeren dat de ontvanger zijn stem kan laten horen wanneer hij dat nodig acht en het College hem om een of andere reden zou proberen buiten spel te zetten, en dan kan worden ingegaan op de suggestie te bepalen dat hij op zijn verzoek wordt gehoord. Ofwel legt men de nadruk op zijn rol van fiscaal adviseur, en dan is het beter de zaken niet half te doen, en te bepalen dat hij moet worden gehoord.

De Minister meent dat de voorgestelde wijzigingen in de praktijk weinig zouden veranderen, en voorbijgaan aan de realiteit. De voorgestelde tekst opent nieuwe mogelijkheden. In het verleden zag men de ontvanger steeds als de garant van de budgettaire orthodoxie op gemeentelijk vlak, zowel op het vlak van de inkomsten als van de uitgaven. Daarom geldt niet alleen een persoonlijke aansprakelijkheid in zijn hoofd, maar bezit hij ook een zekere onafhankelijkheid ten overstaan van het College.

Daar waar de ontvanger vroeger dus eerder als een boekhouder en rekenplichtige gezien werd, wil men zijn rol nu uitbreiden naar analogie van de evolutie in de taak van de gemeentesecretaris, wat dus inhoudt dat hij moet kunnen worden gehoord als hij dat vraagt.

In vele gemeenten zal dat geen enkel probleem doen rijzen, maar als in een bepaalde gemeente de ontvanger formeel zou vragen te worden gehoord over financiële of budgettaire aangelegenheden, en het College

collège refuse, ce refus constituerait un fait politique, auquel l'autorité de tutelle comme l'opposition pourraient réagir.

D'autre part, le texte proposé exclut que le receveur refuse de donner un avis si le collège décide de l'entendre.

Il importe donc d'inscrire expressément le principe dans la loi, principe qui joue dans les deux sens.

Le fait de remplacer « peut » par « doit » n'ajoute rien à la pratique quotidienne. On serait alors tenu réciproquement de respecter formellement cette obligation, mais si l'une des parties est de mauvaise foi, le texte ainsi modifié ne pourrait, en soi, empêcher que l'obligation ne se transforme en une formalité vide de sens.

Un membre d'ajouter que, selon lui, la modification proposée va trop loin. On ne peut tout de même pas entendre le receveur sur tout ce qui a une répercussion financière ou budgétaire, si insignifiante soit-elle. Cela peut entraîner des blocages.

Le premier amendement est rejeté par 16 voix contre 1. Le second est rejeté par 15 voix contre 2.

L'article 3 est adopté par 16 voix et 1 abstention.

Les articles 4 et 5 ne donnent lieu à aucune remarque. Ils sont adoptés à l'unanimité des 17 membres présents.

L'ensemble du projet de loi a été adopté à la même unanimité.

La commission a fait confiance au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Lisette LIETEN-CROES.

Le Président,
Jean PEDE.

weigert dat, dan vormt die weigering een politiek feit waartegen zowel de voorgedijoverheid als de oppositie kunnen ageren.

Anderzijds sluit de voorgestelde tekst uit dat de ontvanger zou weigeren een advies te verstrekken wanneer het College beslist hem te horen.

Het is dus belangrijk het principe uitdrukkelijk in de wet op te nemen, principe dat dus in de twee richtingen speelt.

Het vervangen van « kan » door « moet » brengt in de dagelijkse praktijk niets bij. Men zou dan wederzijds gehouden zijn de verplichting formeel na te leven, maar als één van de partijen van slechte wil is zou ook de aldus gewijzigde tekst op zichzelf niet kunnen beletten dat de verplichting verwordt tot een zinloze formaliteit.

Een lid voegt daaraan toe dat de voorgestelde wijziging zijns inziens te ver gaat. Men kan de ontvanger toch niet horen over al wat een financiële of budgettaire implicatie heeft, hoe onbeduidend die ook is. Dat kan leiden tot blokkeringen.

Het eerste amendement wordt verworpen met 16 stemmen tegen 1 stem. Het tweede wordt verworpen met 15 tegen 2 stemmen.

Artikel 3 wordt aangenomen met 16 stemmen, bij 1 onthouding.

De artikelen 4 en 5 geven geen aanleiding tot opmerkingen. Zij worden eenparig aangenomen door de 17 aanwezige leden.

Het geheel van het ontwerp wordt met dezelfde eenparigheid aangenomen.

De Commissie schenkt vertrouwen aan de rapporteur voor de redactie van het verslag.

De Rapporteur,
Lisette LIETEN-CROES.

De Voorzitter,
Jean PEDE.