

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 22 DÉCEMBRE 1893.

Modifications aux articles 109 et 111 de la loi communale, relatifs aux secrétaires communaux ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE ⁽²⁾, PAR M. DE REU.

MESSIEURS,

Nul ne songera à contester l'importance des fonctions du secrétaire communal. Dans la plupart de nos communes, c'est presque exclusivement sur lui que repose le soin de la prompte et régulière expédition des affaires confiées aux administrations communales. Et ce n'est pas seulement des intérêts de la commune que ces administrations sont chargées ; elles doivent concourir à l'exécution des lois ainsi que des règlements d'administration générale et provinciale ; c'est par leur intermédiaire que le pouvoir central exerce son action dans toutes les parties du pays.

Il importe donc au plus haut point, non seulement aux communes mais également à l'État, que les fonctions de secrétaire communal soient confiées à des titulaires capables, zélés et attachés à l'accomplissement de leurs devoirs.

Les conseils communaux ne devraient arrêter leur choix que sur des candidats possédant les aptitudes et les connaissances nécessaires ; d'autre part, ils devraient assurer au secrétaire communal un traitement en rapport avec les importants et multiples devoirs imposés à l'activité de cet utile fonctionnaire.

(1) Proposition de loi, n° 118 (session de 1892-1893).

(2) La section centrale, présidée par M. VAN WAWBEKE, était composée de MM. MEYERS, DUFRANE, DELVAUX, VAN MARCKE, VAN NAEMEN et DE REU.

Ce sont ces considérations qui ont inspiré le projet de loi sur lequel nous avons l'honneur de vous faire rapport.

OBJET DU PROJET DE LOI.

Le projet, tel qu'il a été proposé en séance du 24 janvier 1893, a un triple objet :

1° Limiter le choix des conseils communaux, pour les places de secrétaire, aux seuls candidats munis d'un diplôme de capacité délivré à la suite d'un examen dont le programme serait déterminé par arrêté royal;

2° Fixer un minimum de traitement avec augmentation périodique à raison du nombre d'années de service;

3° Ouvrir aux intéressés un recours auprès du Roi contre les décisions des députations permanentes réduisant le traitement accordé par le conseil communal.

La première de ces innovations est proposée par modification à l'article 109 de la loi communale; les deux dernières par modification à l'article 111.

EXAMEN DANS LES SECTIONS.

La 1^{re} section adopte le principe du projet de loi par trois voix contre une.

La 2^e approuve la proposition sous réserve de l'examen du tableau des traitements-minima. Quelques membres présentent des observations concernant l'opportunité de la disposition exigeant le diplôme ou certificat de capacité.

Dans la 3^e section, la proposition de fixer par la loi un minimum de traitement est rejetée par cinq voix contre cinq; celle tendant à accorder aux députations permanentes certains pouvoirs concernant la fixation des traitements des secrétaires communaux est rejetée par six voix contre quatre; le projet de loi est admis, sous réserve des déclarations ci-dessus, par cinq voix contre trois et une abstention.

La 4^e section adopte le projet par sept voix et deux abstentions.

La 5^e se déclare favorable au principe du projet, sous certaines réserves relatives au tarif; elle exprime l'avis que, les secrétaires communaux rendant des services à l'État, celui-ci devrait supporter une part de leur traitement.

Dans la 6^e section, plusieurs membres formulent des réserves au sujet du principe du minimum, et surtout au sujet du tarif des traitements-minima, et se prononcent contre la condition du diplôme. La modification à l'article 109 est rejetée par six voix contre deux. Le principe d'un minimum de traitement ainsi que l'augmentation périodique sont admis par six voix contre deux; mais les membres favorables à cette augmentation voudraient qu'elle pût être refusée lorsque le titulaire ne l'aurait pas méritée par son zèle et son exactitude.

EXAMEN EN SECTION CENTRALE.

La section centrale a demandé et obtenu du Gouvernement divers documents dont voici l'analyse :

1° Un état indiquant, d'après les catégories fixées par le projet de loi, les moyennes des traitements alloués en 1892 aux secrétaires communaux affiliés à la Caisse centrale de prévoyance.

Moyennes des traitements alloués, en 1892, aux secrétaires

PROVINCES.	MOYENNES DES TRAITEMENTS ALLOUÉS AUX										
	Noins	301	501	1,001	1,501	2,001	2,501	3,001	4,001	5,001	6,001
	de	à	à	à	à	à	à	à	à	à	à
	500 h.	500 h.	1,000 h.	1,500 h.	2,000 h.	2,500 h.	3,000 h.	4,000 h.	5,000 h.	6,000 h.	8,000 h.
Anvers	400	508	619	751	813	963	1,027	1,297	1,243	1,500	1,810
Brabant.	301	310	444	583	800	931	1,104	1,356	1,739	2,092	2,478
Flandre occidentale. . .	302	429	605	702	872	923	1,093	1,500	1,277	1,433	1,635
Flandre orientale. . . .	240	295	417	553	669	797	969	1,125	1,242	1,466	1,023
Hainaut.	318	354	530	678	1,011	1,278	1,455	1,600	1,738	2,123	2,070
Liège.	204	239	431	617	801	970	1,136	1,412	1,900	2,300	2,366
Limbourg	173	210	277	431	582	700	710	760	1,900	»	»
Luxembourg.	245	271	330	464	694	1,330	917	1,400	»	»	»
Namur	208	233	372	557	735	1,008	1,064	1,075	1,500	»	2,300
Le Royaume. . .	226	277	423	593	814	943	1,108	1,298	1,509	1,800	2,036

communaux affiliés à la Caisse centrale de prévoyance.

SECRÉTAIRES COMMUNAUX, EN 1902, DANS LES COMMUNES DE :

8,001 à 10,000 h.	10,001 à 15,000 h.	15,001 à 20,000 h.	20,001 à 25,000 h.	25,001 à 30,000 h.	30,001 à 35,000 h.	35,001 à 40,000 h.	40,001 à 45,000 h.	45,001 à 50,000 h.	50,001 à 75,000 h.	75,001 à 100,000 h.	Au delà de 100,000 habitants.
2,100	2,600	2,845	2,800	5,000	»	»	»	»	4,800	»	»
2,000	5,275	5,500	6,000	6,000	4,500	»	5,500	»	9,000	»	»
2,400	2,250	3,400	3,000	5,000	»	»	»	»	»	»	»
2,037	2,476	2,885	»	5,850	»	»	»	»	»	»	»
2,662	5,000	5,000	4,867	5,500	5,000	»	»	»	»	»	»
2,500	2,925	»	»	»	4,000	»	»	7,000	»	»	»
2,200	2,857	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
4,500	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
2,516	2,827	5,050	4,400	4,886	4,500	»	5,500	7,000	6,900	»	»

2° Une note du 11 février 1893 indiquant les conséquences qu'entraînerait l'adoption de la proposition, au double point de vue de l'aggravation des charges de la Caisse centrale de prévoyance des secrétaires communaux et de l'augmentation du subside de l'État.

Cette note établit « que, par suite de l'adoption du projet de loi, le subside de l'État au profit de la Caisse centrale de prévoyance des secrétaires communaux devrait être majoré annuellement de 10,000 francs environ. Il résulte des calculs auxquels s'est livré le service de la comptabilité générale que, pour l'année 1892, les traitements des secrétaires communaux, établi d'après le minimum des bases proposées, se seraient élevés à 2,520,520 francs au lieu de 1,868,092 francs. Cette augmentation de 452,228 francs aurait entraîné, au taux de 2 p. ‰, une majoration du subside de l'État de fr. 9,044-56. Le tableau, annexé au dit projet de loi, comprenant trois catégories de traitement, il est évident qu'au bout d'un certain nombre d'années le chiffre de 10,000 francs serait notablement dépassé. »

3° Les rapports des gouverneurs et des députations permanentes relatifs à la proposition de loi.

Les avis de ces fonctionnaires et collègues peuvent se résumer comme il suit : six députations se prononcent contre la création d'un diplôme ou certificat de candidat-secrétaire communal; trois émettent un avis favorable. Une de ces dernières exprime l'opinion que la députation permanente pourrait, dans des circonstances exceptionnelles, dispenser du diplôme; une autre est d'avis que la détermination du programme de l'examen devrait être abandonnée aux députations permanentes.

Quant au minimum de traitement, quatre députations émettent un avis nettement défavorable; trois un avis nettement favorable; une estime que, pour chacune des catégories de communes, il faudrait admettre un taux variable en confiant aux députations permanentes ou au Gouvernement le soin de fixer définitivement le minimum des traitements dans les limites fixées au tarif; une, enfin, sans faire d'objection au principe, croit qu'il est douteux qu'on puisse établir un tarif général équitable et répondant par tout à la réalité des faits.

Deux députations seulement se sont prononcées au sujet du droit de recours qu'il s'agirait d'ouvrir aux intéressés contre les décisions des députations permanentes; leur avis est nettement défavorable.

4° Enfin, le Gouvernement a communiqué à la section centrale neuf tableaux indiquant, en regard du chiffre de la population de chaque commune, le taux du traitement actuel et l'augmentation ou la diminution qui résulterait de l'application du minimum du tarif tel qu'il se trouve fixé dans le projet de loi.

Voici ce qui résulte de ces tableaux :

PROVINCES.	NOMBRE de communes où l'appli- cation du minimum entraînerait une augmentation.	NOMBRE de communes où le trai- tement actuel dépasse le minimum.	NOMBRE de communes où le trai- tement actuel est égal au minimum.
Anvers.	63	71	11
Brabant	193	80	38
Flandre occidentale	123	88	39
Flandre orientale	242	15	41
Hainaut	198	184	53
Liège	231	71	39
Limbourg	190	4	11
Luxembourg	178	15	18
Namur.	276	28	36
	1,714	563	300

Après avoir pris connaissance de ces documents, la section centrale a examiné successivement les trois propositions du projet de loi.

I. Condition du diplôme ou certificat de capacité.

Le projet de loi propose d'ajouter à l'article 109 de la loi communale la disposition suivante :

« Les candidats aux fonctions de secrétaire communal devront être munis d'un diplôme de capacité à délivrer à la suite d'un examen dont le programme sera déterminé par arrêté royal. »

Cette proposition a été rejetée par quatre voix contre une.

La section centrale ne méconnaît pas la nécessité d'exiger chez ceux, qui sollicitent l'emploi de secrétaire communal, des connaissances sérieuses et des aptitudes réelles; mais il lui a paru que le moyen proposé présente de graves inconvénients, serait sans utilité pratique et irait, dans bien des cas, à l'encontre du but qu'on se propose.

Créer un diplôme nouveau, dans notre pays où déjà les diplômés ne manquent pas, n'est-ce pas pousser à l'abandon du travail manuel et augmenter le nombre des déclassés? L'expérience n'enseigne-t-elle pas que trop souvent le porteur d'un diplôme se croit un droit à la fonction et devient un mécontent s'il ne l'obtient pas assez tôt, au gré de ses désirs?

Ceux qui connaissent la pratique administrative pourront attester que, dans les communes importantes, les exemples de titulaires incapables choisis par les conseils communaux sont très rares : généralement, dans ces localités, le choix se fixe sur des employés de l'administration qui ont fait leurs

preuves ; pour elles, l'expérience ne révèle nullement la nécessité de garanties nouvelles. Et s'il n'en est pas tout à fait de même pour les communes de moindre importance, on peut néanmoins affirmer qu'en général les administrations communales ont suffisamment le souci de la bonne marche des affaires, pour ne pas la compromettre par le choix de secrétaires qui ne seraient pas à la hauteur de leur mission.

Mais, en admettant que des Conseils communaux, peu soucieux de l'intérêt public et obéissant à des préoccupations étrangères à cet intérêt, nomment parfois des secrétaires incapables, la législation existante n'est pas sans donner le remède contre pareils abus. Le secrétaire est nommé par le conseil communal, *sous l'approbation de la députation permanente*. Celle-ci, avant d'approuver, a le droit et le devoir de s'assurer si l'élu réunit les conditions requises pour occuper dignement les fonctions qui lui sont conférées. A cet effet, elle peut lui faire subir les épreuves qu'elle jugera utiles. Elle peut prescrire qu'avant toute nomination les candidats, qui postulent la place, aient à subir un examen et déclarer qu'elle n'approuvera pas le choix fait en dehors de ceux dont elle aura reconnu les aptitudes. Pareille mesure, préconisée naguère par le commissaire d'arrondissement de Bruxelles, est appliquée actuellement avec plein succès dans plusieurs de nos provinces et rien n'empêcherait qu'elle soit adoptée partout. A l'avantage de faire connaître les capacités des postulants elle joint celui de mettre obstacle aux candidatures fictives produites uniquement pour imposer l'abstention de tel ou tel conseiller communal connu comme hostile à une autre candidature.

Inutile, la condition d'être porteur d'un diplôme ou d'un certificat de capacité serait souvent nuisible. Elle aurait dans bien des cas pour effet d'empêcher la nomination d'une personne habitant la localité, possédant les connaissances voulues, convenant à la place sous tous les rapports, mais dépourvue du diplôme ; elle obligerait ainsi les Conseils communaux à avoir recours à des étrangers, contrairement à l'intérêt bien entendu de la commune.

D'ailleurs, quel est le degré de capacité qu'il faudrait exiger des aspirants secrétaires ? Comment déterminer le programme du nouvel examen ?

Évidemment, la capacité et les conditions ne devraient pas être, pour les communes de minime importance, les mêmes que pour les villes et les grandes communes. D'autre part, des connaissances spéciales peuvent être requises dans une province et qui ne devraient pas l'être dans une autre ; telle la connaissance de la législation minière pour le Hainaut, des lois et règlements sur les Poldres et Wateringues pour les Flandres. Comment donc formuler un programme répondant à toutes ces exigences ?

Et puis, le diplôme une fois obtenu, conférerait-il à vie le droit d'être nommé secrétaire communal dans n'importe quelle localité du pays ? S'il en était ainsi, le diplôme donnerait aux administrations communales et à l'autorité supérieure une bien faible garantie, quant aux connaissances et aux aptitudes spéciales qu'elles sont en droit d'exiger. L'examen préalable à la

nomination offre ces garanties plus et mieux que la possession d'un diplôme qui peut dater de plusieurs années.

Ajoutons, enfin, qu'une loi récente, celle du 30 décembre 1887, modifiant l'article 109 de la loi communale, dispose qu'après deux refus successifs d'approbation, le Conseil communal nomme *librement* le secrétaire, pourvu que son choix ne se porte sur aucun des deux candidats écartés par la députation. Comment concilier cette disposition avec le texte du projet, destiné à *compléter* le dit article 109 ? Il serait pour le moins étrange de voir figurer dans le même article de loi ces deux dispositions dont l'une consacre, peut-être à l'excès, l'autonomie communale et dont l'autre a pour effet de restreindre le libre choix des communes.

II. *Minimum de traitement.*

Les autorités supérieures qui sont le plus directement en contact avec les secrétaires communaux et qui sont le mieux placées pour apprécier l'importance des services rendus par ces utiles fonctionnaires, sont unanimes à reconnaître, d'une part, qu'il y a équité à leur assurer un traitement en rapport avec le travail qui leur est imposé et, d'autre part, que beaucoup de communes, malgré des recommandations incessantes, se refusent à porter ce traitement à un taux convenable. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les rapports des commissaires d'arrondissement, les exposés de la situation administrative de nos provinces, les discussions qui ont eu lieu dans différents conseils provinciaux sur les moyens proposés pour améliorer la position des secrétaires communaux. Nous ne saurions tout citer; mais qu'il nous soit permis de reproduire ici, à titre d'exemple, ce que dit, dans son rapport pour l'année 1892, le commissaire d'arrondissement d'Alost. « Je crois devoir relever une fois de plus, écrit-il, que, nonobstant de pressantes recommandations de ma part, plusieurs communes s'obstinent à ne pas vouloir porter les traitements de leurs secrétaires, conformément aux tarifs recommandés, à un chiffre rationnel et équitable. La grande besogne, le mérite et les années de service des titulaires justifieraient cependant, à leur égard, une notable augmentation de traitement. »

Nombreux sont les commissaires d'arrondissement qui tiennent le même langage.

C'est que trop d'administrations communales n'apprécient pas assez l'importance du travail incombant aux secrétaires communaux et ne sont pas suffisamment pénétrées de cette vérité que si l'on veut exiger du fonctionnaire la capacité, le zèle et le dévouement, il faut lui assurer une rémunération convenable.

Il ne suffit pas de dire qu'à défaut du titulaire vingt autres se présenteraient pour le remplacer au même traitement. La justice exige que la rémunération soit mesurée au travail; il n'est ni de bonne administration, ni de la dignité de la commune de rechercher des employés au rabais.

Or, s'il est un fait incontestable, c'est que l'importance des fonctions de secrétaire communal ne cesse de grandir; que le travail qui leur est demandé

devient chaque jour plus considérable. C'est en toute vérité qu'un commissaire d'arrondissement a pu écrire que depuis cinquante ans ce travail a décuplé. Dans les dernières années surtout, plusieurs lois et Arrêtés Royaux ont imposé aux administrations communales bon nombre de devoirs nouveaux. Citons la loi sur les conseils de prud'hommes, celle instituant les Conseils de l'Industrie et du Travail, les lois sur l'assistance publique, la mendicité et le vagabondage, les Arrêtés Royaux pris pour assurer la mobilisation de l'armée, les règlements contre la falsification des denrées alimentaires, la loi sur le travail des femmes et des enfants. La nouvelle loi électorale viendra y ajouter un surcroît de labeur pour la revision annuelle des listes.

Dans la plupart de nos communes tout ce travail nouveau vient, en définitive, aboutir au secrétaire communal ; dans les localités trop peu importantes pour lui adjoindre des employés et spécialiser les services, il est chargé seul et des études à faire et de la besogne matérielle à accomplir.

Et qui oserait affirmer que les traitements ont été augmentés dans la proportion du travail ?

Certes chaque année on constate, grâce aux instances de l'autorité supérieure, une amélioration dans l'ensemble de la situation des secrétaires communaux ; mais il n'en est pas moins vrai que dans beaucoup de communes ces traitements sont encore insuffisants et que des administrations communales restent obstinément sourdes à la voix de la persuasion.

Les Chambres législatives ne sont pas restées indifférentes à cet état de choses. A différentes reprises les secrétaires communaux y ont trouvé des défenseurs convaincus et dévoués.

En 1876, pour ne pas remonter plus haut, un projet de loi, dû à l'initiative parlementaire, a été déposé, mais il n'a jamais été discuté.

En 1880, le Gouvernement a été amené à faire connaître ses vues au sujet des mesures à prendre pour améliorer le sort des secrétaires. Le Ministre de l'Intérieur se déclara prêt à déposer un projet de loi consacrant la règle que « les traitements des secrétaires communaux seront fixés par le Conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente du Conseil provincial, et qu'ils pourront être modifiés par la députation permanente, le Conseil communal entendu, et sauf recours au Roi de la part des deux parties. »

En séance du 14 mars 1882, l'honorable M. Rolin-Jacquemyns, interpellé par MM. Hallet, De Bruyn et Bockstael, promit de déposer dans le courant de la semaine un projet de loi destiné à garantir aux secrétaires communaux un traitement convenable. Cette promesse resta sans suite.

A la différence du projet de 1876, la proposition, actuellement soumise à la Chambre, ne réclame pas l'intervention de l'État et de la province dans le paiement des traitements des secrétaires communaux. Elle se borne à inscrire dans la loi un minimum de traitement avec augmentation à raison des années de service.

Ainsi limitée, elle a été adoptée en principe par la Section Centrale, à l'unanimité des membres présents.

L'obligation pour les communes d'assurer à leurs secrétaires un traite-

ment convenable ne saurait être contestée ; elle est consacrée par la loi et trouve sa sanction dans l'article 131, n° 5 de la loi communale. Les communes ne satisferaient évidemment pas à cette obligation en portant une somme quelconque, un traitement dérisoire au budget de la commune. Mais la difficulté commence lorsqu'il s'agit de déterminer le quantum de ce traitement. En présence de l'article 111 de la loi communale, qui refuse toute initiative à la députation permanente, celle-ci se trouve désarmée devant le mauvais vouloir ou l'indifférence de certaines communes et n'a pas le pouvoir de majorer d'office les sommes portées au budget. En fait donc, l'obligation de la commune demeure sans sanction. L'objet du projet actuel est de déterminer, dans la loi même, le minimum de cette obligation. Les communes resteront libres d'accorder des traitements plus élevés sous le contrôle habituel de la députation permanente.

On objecte principalement que le principe du minimum de traitement porte atteinte à l'autonomie communale et imposera aux communes des charges nouvelles qui susciteront une vive opposition.

Nous avons déjà fait observer que le projet ne crée pas l'obligation du traitement ; cette obligation existe et elle implique le devoir pour la commune de payer un traitement convenable. Cela ne saurait être sérieusement contredit. Il ne s'agit que de mettre à l'abri de contestations le taux minimum d'un traitement convenable. La loi qui crée et règle l'obligation peut fixer ce minimum sans lequel l'obligation demeure sans effet et en quelque sorte sans objet, sans raison d'être. Il n'est pas plus contraire à l'autonomie de la commune d'observer cette loi que d'observer d'autres règles d'équité et d'ordre supérieur que la loi consacre.

Déjà, d'ailleurs, la fixation d'un minimum de traitement a été admise en ce qui concerne d'autres fonctionnaires communaux. L'article 7 de la loi du 20 septembre 1884 détermine le minimum du traitement pour les instituteurs, et l'article 58 du Code rural charge les Conseils provinciaux de le fixer pour les gardes-champêtres. Serait-il juste et logique de refuser au principal des fonctionnaires communaux ce qui a été accordé aux autres ?

La section centrale ne méconnaît pas ce qu'il y aurait de grave, pour les finances communales, à l'introduction d'un tarif de traitements-minima, contraignant les communes à de lourds sacrifices. Elle partage, à cet égard, l'opinion, émise dans plusieurs sections, que si le minimum de traitement devait entraîner la création de nouvelles charges pour les contribuables, l'innovation proposée susciterait de grands mécontentements et soulèverait peut-être une vive opposition. L'objection serait donc sérieuse si le tarif des traitements-minima devait être exagéré. Et c'est évidemment le cas pour celui qui a été élaboré par les auteurs du projet de loi. Le commissaire d'arrondissement d'Alost, dans le rapport déjà cité, fait observer, avec raison, que dans cette ville comptant 25,000 habitants, le secrétaire, après vingt ans de services, aurait un traitement plus élevé que le commissaire d'arrondissement, après le même nombre d'années de fonctions. Ailleurs, le secrétaire communal aurait droit à un minimum à rendre jaloux les conseillers et les présidents de chambre de la Cour d'appel.

Aussi, dans l'examen approfondi qu'elle a fait du tarif proposé, la Section Centrale s'est elle avant tout attachée à ramener les traitements minima à un taux raisonnable et modéré.

Elle a pris pour base la moyenne des traitements constatée dans les différentes provinces pour chacune des catégories de communes classées d'après l'importance de leur population.

La population est incontestablement la base la plus rationnelle pour la détermination du minimum de traitement. Le travail qui incombe au secrétaire se mesure, en général, à la population : listes électorales, opérations de milice, correspondances, etc. Et s'il en est autrement parfois, c'est à raison de circonstances tout à fait exceptionnelles.

Adoptant l'idée émise par une députation permanente, la Section Centrale propose de ne pas fixer un minimum invariable pour toutes les communes d'une même catégorie, mais d'indiquer les limites dans lesquelles la députation permanente déterminera, pour chaque commune, le minimum obligatoire. Cela permettra à ce collège, bien placé pour connaître la situation des communes, de tenir compte de leur état financier et des circonstances spéciales qui peuvent soit affecter cet état, soit faire augmenter ou diminuer le travail du secrétaire.

Dans le tarif que la section centrale a l'honneur de proposer à l'approbation de la Chambre, les deux chiffres extrêmes, entre lesquels le minimum sera arrêté par la députation, sont basés sur les moyennes de traitements constatées pour les différentes provinces du pays. Le chiffre inférieur se rapproche de la moyenne la moins élevée ; le chiffre supérieur de la moyenne la plus forte. Ce tarif offre ainsi l'avantage d'être basé sur la réalité des faits ; et, sans exposer les communes à devoir supporter des charges trop lourdes pour leurs ressources, il assure à tous les secrétaires communaux un traitement qui ne sera pas sensiblement inférieur à la moyenne des traitements accordés à leurs collègues dans les communes de la même importance.

Cette latitude, laissée aux députations permanentes, de déterminer, dans les limites indiquées au tarif, le minimum obligatoire pour chaque commune, permet de donner satisfaction à ceux qui estiment que les conditions dans lesquelles s'exercent les fonctions de secrétaire communal ne sont pas égales dans toutes les communes et dans toutes les provinces.

On a fait valoir, dans la Section Centrale, que non seulement les ressources financières des communes, mais aussi les conditions de la vie matérielle varient considérablement de l'une province à l'autre. Pour ce motif, on a proposé de classer les provinces en trois groupes et d'attribuer à chaque groupe un tarif de traitements-minima différent.

La Section Centrale ne s'est pas ralliée à cette proposition. Ce groupement, absolument arbitraire, ne repose sur aucune base sérieuse. Il établirait, entre les secrétaires communaux des différentes régions du pays, une distinction qui ne manquerait pas de susciter des mécontentements et de soulever des critiques.

L'élasticité du tarif permettra aux députations permanentes de tenir compte des circonstances de fait qui justifient une différence de traitement.

Le tarif des traitements minima proposé par la Section Centrale s'arrête au chiffre de 3,500 francs, et aux communes dont la population atteint le chiffre de 25,000 habitants. On peut affirmer, en effet, qu'à partir de cette limite, la besogne imposée aux secrétaires communaux n'augmente plus à raison de la population. Il leur faut, en effet, des employés auxiliaires plus ou moins nombreux d'après l'importance du travail à fournir. D'autre part, un traitement minimum de 3,500 francs, auquel viennent généralement s'ajouter des émoluments accessoires, assure au titulaire une existence convenable et il correspond à celui de plusieurs fonctionnaires et magistrats.

Enfin, à raison de certains cas exceptionnels qu'on trouve signalés dans les rapports des députations permanentes, la Section Centrale a cru devoir autoriser ces collèges à déroger au tarif pour les communes de moins de 1,000 habitants.

Il n'est peut-être pas superflu d'ajouter que, dans le minimum de traitement proposé, la Section Centrale n'entend comprendre ni l'indemnité pour la tenue des registres de l'état civil, ni les frais de bureau.

III. *Augmentation périodique à raison des années de service.*

C'est à l'unanimité que la proposition a été admise. Seulement, au lieu d'accorder deux augmentations d'une somme déterminée après dix et vingt années de service, la Section Centrale a préféré assurer une augmentation, tous les cinq ans, de 5 p. % sur le traitement initial.

Il est certain que cette amélioration de situation, assurée après cinq années d'exercice irréprochable de ses fonctions, servira de stimulant au secrétaire communal et l'attachera davantage à ses fonctions. Dans cette carrière, où l'avancement n'est guère à espérer, il n'est que juste et il ne peut qu'être avantageux de chercher, par un autre moyen, à stimuler le zèle du fonctionnaire. On peut légitimement espérer les meilleurs résultats de cette augmentation périodique. D'autre part, le refus de cet avantage constituera une peine disciplinaire efficace contre ceux qui manqueraient à leurs devoirs.

IV. *Recours contre les décisions des députations permanentes.*

Une disposition du projet de loi porte : « Il est facultatif aux conseils communaux d'allouer des traitements plus élevés. En cas de refus d'approbation par la députation permanente, un recours est ouvert auprès du Roi. »

La première partie de ce paragraphe a été écartée par la Section Centrale comme inutile. En effet, qui dit minimum de traitement dit par là même que le traitement peut être plus élevé. D'ailleurs, comme nous l'avons déjà fait observer, il ne saurait être question de porter atteinte au droit reconnu aux conseils communaux de fixer librement le traitement des fonctionnaires de la commune. Comme par le passé, ils jouiront d'une complète liberté à cet égard sous le contrôle ordinaire de la députation permanente. Tout ce

que le projet de loi a en vue c'est de déterminer le minimum des obligations de la commune.

Il est permis d'espérer que désormais toutes les administrations communales, appréciant la valeur des services rendus par les secrétaires communaux, tiendront toujours à honneur d'assurer à ces utiles fonctionnaires un traitement en rapport avec leur travail, leur zèle et leur dévouement.

Quant à la seconde partie du paragraphe, la Section Centrale n'a pas cru devoir se rallier au principe qu'elle contient. Aux termes de l'article 111 de la loi communale, c'est la députation permanente qui, sur la proposition du Conseil communal, peut seule modifier le traitement du secrétaire. C'est, en effet, le collège qui se trouve le mieux placé pour statuer en cette matière. Il ne s'agit point ici de prononcer sur des points de droit ou des questions de principe, mais, uniquement, d'examiner des points de fait et d'apprécier des circonstances locales dont il a, mieux que le pouvoir central, la connaissance réelle et pratique.

D'ailleurs a-t-il été signalé des abus nécessitant le recours nouveau qu'il s'agit d'introduire contre les décisions des députations permanentes? Peut-être a-t-il été allégué quelque fait vague, produit quelque plainte isolée; mais nous croyons pouvoir affirmer qu'il n'a pas été établi des faits sérieux et précis justifiant la proposition qui révèle, en réalité, une tendance assez accentuée de centralisation.

PROPOSITION DE LA SECTION CENTRALE.

La Section Centrale a donc l'honneur de proposer à la Chambre ce qui suit :

ARTICLE UNIQUE. — L'article 111 de la loi communale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le traitement du secrétaire est fixé par le Conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente du Conseil provincial.

» Le traitement minimum est fixé comme il suit :

1 ^o	Communes de moins de	500 habitants.	200 à	500 francs.
2 ^o	— de	501 à 500 —	500 à	400 —
3 ^o	— de	501 à 1,000 —	400 à	500 —
4 ^o	— de	1,001 à 1,500 —	500 à	600 —
5 ^o	— de	1,501 à 2,000 —	600 à	800 —
6 ^o	— de	2,001 à 2,500 —	800 à	1,000 —
7 ^o	— de	2,501 à 3,000 —	1,000 à	1,200 —
8 ^o	— de	3,001 à 4,000 —	1,200 à	1,400 —
9 ^o	— de	4,001 à 5,000 —	1,400 à	1,600 —
10 ^o	— de	5,001 à 6,000 —	1,600 à	1,800 —
11 ^o	— de	6,001 à 8,000 —	1,800 à	2,000 —
12 ^o	— de	8,001 à 10,000 —	2,000 à	2,200 —
13 ^o	— de	10,001 à 15,000 —	2,200 à	2,500 —
14 ^o	— de	15,001 à 25,000 —	2,500 à	3,500 —

» Pour chacune de ces catégories la députation permanente fixera, dans les limites indiquées, le minimum de traitement pour chaque commune, le Conseil communal entendu.

» En ce qui concerne les communes des trois premières catégories, si la situation financière laisse à désirer, la députation permanente pourra autoriser des exceptions au tarif ci-dessus; l'arrêté pris à ce sujet sera motivé.

» Dans les communes comptant plus de 25,000 habitants le traitement du secrétaire communal sera au moins de 3,500 francs.

» Tous les cinq ans le secrétaire a droit à une augmentation de 5 p. % sur le montant de son traitement initial.

» Toutefois, cette augmentation pourra être refusée, soit par le Conseil communal sous l'approbation de la députation permanente, soit d'office par celle-ci, le Conseil communal entendu, au secrétaire qui ne remplirait par ses fonctions d'une manière satisfaisante.

» Le traitement du titulaire lui est payé par trimestre et par quart. Il sera réglé conformément au tableau ci-dessus à partir de l'année qui suivra celle de la mise en vigueur de la présente loi, d'après la population du dernier recensement décennal et en tenant compte du nombre d'années de service du titulaire. Il en sera de même lorsque, par suite de l'augmentation de population accusée par un recensement subséquent, une commune passera dans une autre catégorie.

» Dans tous les cas, les traitements actuels restent acquis et ne peuvent être réduits tant que le titulaire reste en fonctions. »

Le Rapporteur,

LOUIS DE REU.

Le Président,

VAN WAMBEKE.



NOTE

DE LA MINORITÉ DE LA SECTION CENTRALE.

Les traitements minima proposés par la section centrale ne sont pas suffisamment élevés pour répondre aux réclamations si nombreuses des secrétaires communaux, et constituer une amélioration sérieuse à leur situation.

En général, sauf pour les traitements actuellement inférieurs à 200 francs, ces fonctionnaires sont pourvus d'émoluments certainement insuffisants, mais mieux en rapport avec la population des communes et avec le travail qui leur incombe.

Le tableau comparatif ci-dessous, qui renseigne les traitements moyens, les plus bas et les plus élevés actuellement payés dans chacune des catégories, démontre la réalité de cette assertion.

POPULATION DES COMMUNES				TRAITEMENTS MOYENS ACTUELS		TARIF PROPOSÉ.
				LE PLUS BAS.	LE PLUS ÉLEVÉ.	
1°	de moins de	500 habitants . . .		173 (Limbourg)	400 (Anvers) .	200 à 300
2°	de	501 à 500 — . . .		210 (—)	508 (—) .	300 à 400
3°	de	501 à 1,000 — . . .		277 (—)	619 (—) .	400 à 500
4°	de	1,001 à 1,500 — . . .		431 (—)	731 (—) .	500 à 600
5°	de	1,501 à 2,000 — . . .		582 (—)	1,011 (Hainaut) .	600 à 800
6°	de	2,001 à 2,500 — . . .		700 (—)	1,530 (Luxemb.)	800 à 1,000
7°	de	2,501 à 3,000 — . . .		710 (—)	1,455 (Hainaut) .	1,000 à 1,200
8°	de	3,001 à 4,000 — . . .		760 (—)	1,600 (—) .	1,200 à 1,400
9°	de	4,001 à 5,000 — . . .		1,242 (Fl. or.) .	1,900 (Liège) .	1,400 à 1,600
10°	de	5,001 à 6,000 — . . .		1,435 (Fl. occ.) .	2,300 (—) .	1,600 à 1,800
11°	de	6,001 à 8,000 — . . .		1,625 (Fl. or.) .	2,478 (Brabant) .	1,800 à 2,000
12°	de	8,001 à 10,000 — . . .		2,000 (Brabant) .	4,500 (Luxemb.)	2,000 à 2,200
13°	de	10,001 à 15,000 — . . .		2,250 (Fl. occ.) .	5,275 (Brabant) .	2,200 à 2,500
14°	de	15,001 à 25,000 — . . .		2,800 (Anvers) .	6,000 (—) .	2,500 à 3,500
15°	de	plus de 25,000 — . . .		5,830 (Fl. or.) .	9,000 (—) .	3,500 à v

On le voit de suite : les traitements qui sont cotés aux plus bas taux pourraient être relevés dans l'avenir, avec l'application du tarif adopté par la section centrale. Il n'en est pas de même des traitements classés parmi les plus élevés. Partout le tarif adopté reste au-dessous des moyennes actuelles.

Cette simple constatation paraît donner raison à ceux qui soutiennent avec la députation permanente du Conseil provincial de la Flandre occidentale qu'« il est douteux qu'un tarif général puisse être établi équitablement » et répondre à la réalité des faits dans les neuf provinces. »

Peut-être faudrait-il recourir à l'établissement de barèmes différents, permettant de tenir compte des faits actuels en divisant le pays par groupes de trois provinces.

Nous y reviendrons plus loin.

* * *

La proposition primitive spécifiait clairement que les Conseils communaux resteraient libres d'allouer à leurs secrétaires des traitements plus élevés, afin de bien définir la portée du projet de loi.

Il n'en est plus question dans le texte proposé par la section centrale; à tort, selon nous, car certains Conseils communaux pourraient considérer le second chiffre du tarif comme un maximum infranchissable.

Et cette hypothèse serait d'autant plus plausible que l'augmentation quinquennale de 5 p. % s'applique au traitement « initial » du projet.

On objectera la règle actuelle : le Conseil communal fixe le quantum du traitement et rien n'empêche qu'il le fixe au-dessus du barème; c'est vrai. Mais un texte légal serait fort utile en l'occurrence, d'autant plus que, dans le système de la section centrale, c'est la députation qui déterminera le traitement, le Conseil communal n'émettant qu'un avis.

Faisons ici remarquer que cette disposition est absolument contraire à l'esprit de la loi communale et au respect des pouvoirs attribués aux conseils communaux.

En disant que « pour chacune des catégories proposées, la députation » permanente fixera, *dans les limites indiquées*, le minimum de traitement » pour chaque commune, le conseil communal entendu », on crée une équivoque. Les traitements seront-ils fixés pour toute la province et par chacune des catégories d'après la population des communes? Seront-ils, au contraire, fixés pour chaque commune, selon le bon ou le mauvais vouloir de la députation permanente, s'exerçant au bénéfice ou au détriment individuel du secrétaire?

Cette dernière hypothèse va directement à l'encontre du but visé par les auteurs du projet de loi, c'est-à-dire l'uniformité des traitements dans les communes de même importance.

En outre, la disposition critiquée porte une grave atteinte à l'autonomie communale, en ce sens que, jusqu'ici, la loi communale, de même que la loi

du 20 septembre 1884 sur l'enseignement primaire, laissent aux conseils communaux le droit de fixer les traitements des fonctionnaires, employés ou agents nommés par eux et salariés par la caisse communale.

Dans le système de la section centrale, au contraire, les députations permanentes resteraient libres de ne pas tenir compte des avis des Conseils communaux et de fixer les traitements minimum les plus arbitraires.

C'est accorder aux députations permanentes des pouvoirs nouveaux trop étendus, et semblable mesure législative engendrerait des situations regrettables, incompatibles avec l'autonomie des Conseils communaux.

Il importe donc de n'apporter aucune restriction aux principes actuels : il faut rester dans l'esprit de nos institutions communales et provinciales et maintenir, d'une manière absolue, au Conseil communal l'initiative en matière de fixation du traitement de son secrétaire, sous réserve d'approbation par la députation permanente.

Le tarif minimum n'a qu'un but : indiquer aux communes sur quelles bases la rémunération doit porter ; permettre à la députation d'agir d'office contre les Conseils communaux récalcitrants.

S'il faut cependant admettre que ce tarif peut varier afin de laisser aux députations permanentes la facilité d'adopter des bases en rapport avec les ressources des communes, d'une part, et le travail administratif d'autre part, il convient aussi de tenir compte que si les ressources varient de province à province, il en est de même des charges personnelles.

De ce point de vue, on pourrait classer les provinces en trois groupes ayant un barème différent pour l'échelle des traitements :

1^{er} groupe : Province de Limbourg,
— de Luxembourg,
— de Namur ;

2^e groupe : Province d'Anvers,
— de la Flandre orientale,
— de la Flandre occidentale ;

3^e groupe : Province de Brabant,
— de Hainaut,
— de Liège.

Cette division, qui résulte, ainsi que cela a été dit plus haut, d'une situation de fait actuellement acquise, viendrait modifier heureusement les propositions de la section centrale. En réalité, les traitements sont partout insuffisants, mais ils sont actuellement plus élevés dans le 3^e groupe, moins élevés dans le 2^e et moins élevés encore dans le 1^{er}.

*
* *

L'augmentation de 5 p. % du traitement initial de cinq en cinq ans est dérisoire, surtout quand on l'applique aux petits traitements.

Ainsi, pour un traitement « initial » de 200 francs, l'augmentation, après vingt-cinq ans de service, serait de 50 francs !

Dans le système proposé par amendement (25 p. % après la 10^e et la 20^e année), cette augmentation serait de 100 francs. On reconnaîtra, sans doute, qu'il n'y a ici aucune exagération.

*
* *

A première vue, l'idée de faire payer le traitement par trimestre, ne présente aucun inconvénient. Elle est cependant contraire à tous les usages administratifs.

Il est de règle qu'un mois commencé est dû en entier. Comme conséquence de ce principe, le trimestre commencé devrait donc être payé en entier au secrétaire démissionnaire ou à ses héritiers, en cas de décès.

Évidemment, l'intérêt des communes exige une modification dans le sens du projet primitif, c'est-à-dire du paiement par mois.

*
* *

Nous avons donc, en conséquence, l'honneur de déposer les amendements :

Art. 111. Le traitement du secrétaire est fixé par le Conseil communal sous l'approbation de la députation permanente du Conseil provincial.

Le traitement minimum est fixé conformément au tableau annexé à la présente loi.

Il est facultatif aux Conseils communaux d'allouer des traitements plus élevés. En cas de refus d'approbation par la députation permanente, un recours est ouvert auprès du Roi.

A partir de la 10^e et de la 20^e année de services, le secrétaire a droit à une augmentation de 25 p. % du traitement dont il jouit. La députation permanente, le Conseil communal entendu, pourra suspendre ces augmentations, si le secrétaire a fait preuve d'incapacité ou de négligence.

En ce qui concerne les communes de 500 habitants ou moins, si la situation financière laisse à désirer, la députation permanente pourra autoriser des exceptions au tarif des traitements; l'arrêté pris à ce sujet sera motivé.

Le traitement du titulaire lui est payable par mois et par douzième. Il sera réglé conformément au tableau ci-annexé, à partir de l'année qui suivra celle de la mise en vigueur de la présente loi, d'après la population officielle du dernier recensement décennal et en tenant compte du nombre d'années de services du titulaire. Il en sera de même lorsque, par suite de l'augmentation de la population accusée par un recensement décennal subséquent, une commune passera dans la catégorie supérieure.

Dans tous les cas, les traitements des titulaires actuels restent acquis et ne peuvent être réduits.

COMMUNES DE :	TRAITEMENTS MINIMUM		
	DANS LES PROVINCES DE :		
	Limbourg. Luxembourg. Namur.	Anvers. Fl. orientale. Fl. occidentale.	Brabant. Hainaut. Liège.
1 ^o moins de 300 habitants	Francs 200	Francs. 300	Francs. 400
2 ^o de 301 à 500 habitants	300	400	500
3 ^o de 501 à 1,000 —	400	500	600
4 ^o de 1,001 à 1,500 —	500	600	800
5 ^o de 1,501 à 2,000 —	600	800	1,000
6 ^o de 2,001 à 2,500 —	800	1,000	1,200
7 ^o de 2,501 à 3,000 —	1,000	1,200	1,400
8 ^o de 3,001 à 4,000 —	1,200	1,400	1,600
9 ^o de 4,001 à 5,000 —	1,400	1,600	2,000
10 ^o de 5,001 à 6,000 —	1,600	1,800	2,200
11 ^o de 6,001 à 8,000 —	1,800	2,000	2,500
12 ^o de 8,001 à 10,000 —	2,000	2,200	3,000
13 ^o de 10,001 à 13,000 —	2,200	2,500	3,500
14 ^o de 13,001 à 23,000 —	2,500	3,000	4,000
15 ^o de 23,001 à 33,000 —	3,500	3,800	5,000
16 ^o de 33,001 à 50,000 —	"	4,800	6,000
17 ^o de 50,001 à 73,000 —	"	5,000	6,500
18 ^o de 73,001 à 100,000 —	"	6,000	7,000
19 ^o au-delà	"	7,000	8,000