

Le nouveau secrétaire communal*

Francis DELPÉRÉE

Dans le langage administratif, il y a des appellations qui viennent du fond des âges. Elles sont colportées dans un vocabulaire stéréotypé. Parfois même, on en a oublié le sens.

Pour s'en tenir au niveau communal, qu'est-ce, au sens propre du terme, qu'un échevin, un commissaire ou un marguillier? Placés sous le scalpel de l'analyse scientifique, ces mots peuvent pourtant révéler des significations oubliées.

L'appellation de secrétaire est peut-être de ces dénominations passe-partout.

Quel mot curieux! On l'utilise du haut en bas de l'échelle politique et administrative. Cela va du Secrétaire général des Nations Unies au secrétaire d'administration de rang 10, en passant par les secrétaires d'Etat à la mode américaine ou à la mode européenne, par les secrétaires généraux de département ou, plus simplement encore, par la foule des secrétaires qui animent d'innombrables asbl, y compris au niveau communal. Sans oublier ma secrétaire qui me rappelle, chaque année, qu'il y a «une fête» des secrétaires et que son patron gagnerait à ne pas chaque fois l'oublier...

Comment expliquer cette faveur pour l'utilisation du mot «secrétaire»? Il y a essentiellement trois raisons. D'abord, c'est le fruit d'une longue tradition de secret. Comment ne pas rappeler cette évidence? Derrière secrétaire, il y a toujours secret. Or, le secret caractérise de longue date la vie et l'action des administrations. Aujourd'hui encore, à une époque où les préoccupations de transparence se font vives et où le Parlement commande aux services publics de ménager, dans les conditions qu'il détermine, l'accès aux documents administratifs, il reste que l'administration ne se rend pas sur la place publique.

Dans l'administration, il convient de préserver une part de secret dans le travail de préparation ou d'exécution de la décision. D'une manière ou d'une autre,

tous ceux qui collaborent à l'entreprise administrative sont tenus à préserver cette part de secret. Ils sont tous des secrétaires...

Il y a une deuxième raison à la vogue du terme de secrétaire. Ce terme renvoie volontiers à une fonction individualisée. Le pool de secrétaires est presque une contradiction *in terminis*. Qui dit secrétaire, dit secret. Mais qui dit secret, dit aussi confiance. Je ne peux confier un secret qu'à celui en qui j'ai confiance, autrement l'information ne restera pas longtemps secrète. Or, la confiance va-t-elle à des institutions, va-t-elle à des services ou se marque-t-elle surtout à des personnes?

Le Secrétaire général des Nations Unies, le Secrétaire permanent au recrutement du personnel de l'Etat, le secrétaire général, le secrétaire communal..., toutes personnes investies d'une magistrature ou d'une titularité personnelle. A ce titre, elles assument une responsabilité sans partage. Elles ne sont pas membres d'un collège, même si elles participent à ses activités. Elles ne s'inscrivent pas dans une hiérarchie ou alors elles y occupent la première place. Elles sont, dans leurs personnes – quand ce n'est pas dans leurs biens –, responsables des actes accomplis sous leur autorité.

On dira sans doute que les secrétaires d'Etat qui appartiennent, comme on le sait, au gouvernement belge sans pouvoir siéger au conseil des ministres, ne s'inscrivent pas tout à fait dans ce schéma. Ils peuvent être plusieurs, même s'il n'y en a qu'un dans le gouvernement Dehaene... L'article 91bis de la Constitution corrige cette impression. Il contient, en effet, cette explication essentielle: chaque secrétaire d'Etat est adjoint à un ministre déterminé. Il est donc amené à collaborer

* Intervention au Congrès national des secrétaires communaux, Durbuy, le 14 mai 1993.

avec lui, et avec lui seul. Un minimum de confiance, de bonnes relations individuelles, un sens aigu de la déontologie faciliteront l'exercice de la tâche.

Troisième explication. Le secrétaire assume des fonctions au service du pouvoir. Il n'est pas partie au pouvoir. Mis à part, une fois de plus, les secrétaires d'État, le secrétaire se voit confié des tâches de gestion administrative, que ce soit dans la haute direction de services, dans l'administration quotidienne ou dans l'exécution des directives qui émanent de ceux qui ont la charge d'un secteur de l'administration.

Le secrétaire se trouve de la sorte dans un statut de subordination. C'est ici évidemment que des différences peuvent apparaître. Car cette subordination peut être plus ou moins accentuée. Le secrétaire permanent au recrutement détient un mandat qu'il exerce au nom du gouvernement. Le secrétaire général de ministère exerce des fonctions spécifiques de coordination de l'ensemble départemental. Le secrétaire d'administration, de son côté, s'inscrit dans les lignes d'une stricte hiérarchie et se doit d'obéir aux ordres qui lui sont transmis selon cette voie.

Où se situe, dans cette perspective, le secrétaire communal? Comment conçoit-il l'exercice de ses fonctions? Est-il voué à vivre en permanence entre le marteau et l'enclume? Le marteau politique et l'enclume administrative? L'autonomie qui lui revient dans l'exercice de ses fonctions de gestion administrative n'est-elle pas illusoire? En a-t-il vraiment les moyens? Le statut qui est le sien, selon la nouvelle loi communale, le prépare-t-il à exercer ces responsabilités?

Toutes questions que se pose peut-être le secrétaire communal... Mais il n'y a pas que lui à nourrir de telles interrogations. Le bourgmestre, le collègue, les membres du conseil, la tutelle, l'exécutif régional... Et, de l'autre côté de l'échelle, les chefs de service, les agents, le receveur, le commissaire, les directeurs d'école... Sans oublier, de manière plus anonyme et moins perceptible, les hommes et les femmes qui peuplent les communes et auxquels, en définitive, s'adresse la gestion communale.

Pour répondre de manière aussi précise que possible à ces questions fort vastes, il faut, d'abord, sortir le secrétaire communal du milieu administratif dans lequel il exerce ses fonctions pour le confronter d'emblée à un ensemble d'interlocuteurs politiques. Il faut inscrire le secrétaire communal dans l'environnement institutionnel qui est le sien. Le secrétaire communal n'est pas seul, même s'il peut parfois avoir l'impression du contraire... Il n'est que la pièce d'un ensemble. On ne peut comprendre le sens de la pièce que si l'on est en mesure de comprendre le sens de l'ensemble.

Ceci fait, il faut, ensuite, remettre le secrétaire communal dans son milieu administratif avec les tâches, les fonctions, les responsabilités qui lui reviennent en propre. Ceci amènera à se demander si les

textes et les pratiques sont en harmonie avec les objectifs qui sont affichés.

Deux questions donc: l'environnement politique et l'enracinement administratif.

I. L'environnement politique

Si l'on s'interroge sur l'environnement politique et institutionnel, il faut constater que le secrétaire communal travaille avec un ensemble de personnes qui sont investies de fonctions politiques. Selon la nouvelle loi communale, ces personnes sont celles qui composent «le corps communal». Originalité majeure – elle n'est pas souvent soulignée –: les dispositions de la nouvelle loi communale – les articles 1^{er} à 83 – qui sont consacrées à «la composition du corps communal» intègrent les articles qui sont relatifs au secrétaire (et au receveur) communal. Le secrétaire ne fait pas partie du corps communal. Il en est le premier interlocuteur. A un point tel que le législateur a considéré comme cohérent de parler en même temps du corps communal et du secrétaire communal.

Une conséquence immédiate en résulte. Elle est énoncée dans l'article 26 de la loi. Le secrétaire communal reçoit ses instructions de ce même corps communal. Il est tenu de se conformer aux directives qui lui sont ainsi données. Il reçoit des ordres et est tenu d'y obéir. Il sera permis de traduire l'article 26 en une formule synthétique. Le secrétaire communal est dans une relation hiérarchique vis-à-vis du corps communal.

Comme le soulignait M. Daenens, le secrétaire communal ne fait pas partie des autorités communales¹. Ce n'est pas le secrétaire communal qui engage la commune. Ce n'est pas lui qui établit les budgets. Ce n'est pas lui qui prend les ordonnances, même si sa signature figure au bas de chacun de ces documents².

Ce n'est pas, cela va de soi, le secrétaire communal qui dirige la commune. Ce n'est pas lui qui donne des instructions – ni celles du gouvernement, ni celles de l'exécutif régional, ni a fortiori les siennes –. Même si, comme le rapporte De Jaegher, lors de la discussion de

¹ M. DAENENS, «Le contreseing du secrétaire communal», *Mouvement communal*, 1967, p.283: «Par sa signature, (le secrétaire communal) confirme simplement le fait que les arrêtés ont été effectivement pris par le conseil ou par le collège et que leur contenu correspond à la décision originale... Par sa signature, le secrétaire garantit à la fois l'authenticité du contenu, de la forme et de la signification du document».

² En ce domaine comme en d'autres, les comparaisons entre le national et le communal s'avèrent, une fois de plus, trompeuses. Le ministre contresigne les actes accomplis par le Roi et, par cela seul, précise l'article 64 de la Constitution, il se rend responsable de l'acte accompli. Le secrétaire communal signe, lui aussi, les actes accomplis par d'autres autorités mais il n'en prend nullement la responsabilité. De la même manière que le greffier appose sa signature sur les décisions de justice, lui atteste que les décisions politiques ont été prises et il pourvoit à leur exécution.

la loi communale de 1836, il y eut, dans le district d'Audenarde, un secrétaire communal qui était véritablement le tyran de son conseil; il ne le laissait pas délibérer sans prétendre lui imposer sa volonté; par ailleurs, il avait commis un grand nombre de crimes. Et le rapporteur de la loi de relever benoîtement que ce n'est qu'au moment où le secrétaire fut saisi par la justice et condamné à mort qu'il mit fin à l'exercice tyrannique de sa fonction³. On se demande d'ailleurs comment il aurait pu continuer à terroriser outre-tombe les membres du conseil...

Il faut le souligner aussitôt. Cette relation hiérarchique – qui caractérise bien des situations administratives – n'est pas sans présenter ici quelque originalité.

1. C'est une relation hiérarchique composite, en l'occurrence trinitaire. A la différence, par exemple, du secrétaire général de ministère qui se trouve dans une relation hiérarchique par rapport à «un» ministre, par rapport à «son» ministre, le secrétaire communal se trouve, lui, placé devant trois autorités hiérarchiques distinctes. Il doit tenir compte tout à la fois du bourgmestre, du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, étant entendu que la répartition de leur autorité hiérarchique s'effectue, précise la loi, selon les «attributions respectives» de ces autorités.

On est étonné de voir que cette particularité n'est pas plus souvent mise en exergue. Car, d'une certaine manière, c'est la clef du problème. Le valet de Goldoni éprouvait déjà quelque difficulté – et quelque profit – à être le serviteur de deux maîtres. Mais comment être le serviteur de trois, à la fois?

2. Deuxième particularité de la relation hiérarchique. Elle est exclusive. Les instructions vont du corps communal, dans ses différentes branches, au secrétaire communal. Elle va du secrétaire communal aux services dont il assure la direction et la coordination. Autrement dit, le secrétaire communal est le point de passage obligé entre les autorités politiques et les services administratifs. Il va sans dire, mais cela va encore mieux en le disant, qu'en sens inverse, le secrétaire communal est le sas entre les services administratifs et les autorités politiques.

Constitue donc une infraction aux règles de déontologie élémentaire – celle des agents publics comme celle des autorités politiques – le comportement qui conduit à instaurer des raccourcis, des cheminements privilégiés ou des voies de traverse dans le processus administratif et qui aurait pour objet ou pour effet de placer le secrétaire communal hors circuit.

On exprime souvent cette idée en disant que le secrétaire communal est l'axe de la vie politique et administrative communale.

Il est le chef d'état-major. Il ne lui appartient pas d'administrer directement, ni indirectement tel ou tel service. Il lui revient plutôt, ajoute-t-on, de coordonner les activités des différents services. Il lui revient encore d'être la courroie de transmission entre l'autorité

politique et les services particuliers. Et chacun d'insister sur le rôle-clé que le secrétaire occupe ainsi dans la gestion de la commune. Carrefour, centre de coordination et d'orientation, plaque tournante, gare d'aiguillage..., telles sont les expressions qui reviennent le plus souvent dans la bouche des secrétaires communaux quand ils s'expriment sur leur métier. André Mast, de son côté, écrivait: «De secretaris is de eerste ambtenaar van de gemeente... Vooral in de kleine gemeenten is hij de spil van het plaatselijk bestuur»⁴. *De spil*: l'axe, le pivot, certains ne diront-ils pas de manière impertinente, la girouette? Mais cette vision concentrique n'est-elle pas quelque peu réductrice?

Les tâches de coordination occupent sans doute une part du temps du secrétaire communal. Mais convient-il de réduire sa fonction à cela? Tout dépendra sans doute des communes. Il y a des secrétaires qui, du haut du beffroi communal, se contentent d'harmoniser l'action de leurs différents services. Il y a aussi des secrétaires communaux qui sont omniprésents dans chacun de leurs services et ne négligent pas les prérogatives de direction, d'organisation, d'orientation qui leur reviennent naturellement.

La spécialisation des échevins et leur propension à se constituer des administrations, quand ce n'est pas des cabinets, autonomes ne peut évidemment être perdue de vue. Cette spécialisation s'accorde mal, on le sait, avec les termes de la loi communale qui ne connaît les échevins que réunis dans un collège. Elle s'articule mal, il faut le dire sans détours, avec les fonctions du secrétaire communal qui doit être en mesure de s'adresser, sans intermédiaire, à l'ensemble des agents qui sont placés sous ses ordres. Que serait un chef d'état-major qui plutôt que de donner ses instructions et ses directives devrait en négocier les termes avec chacun de ceux dont il doit statutairement appliquer les programmes?

3. Troisième singularité. Le secrétaire communal, une personne, est placée sous l'autorité hiérarchique du bourgmestre, une autre personne. Cette relation de personne à personne est la règle en droit administratif. Mais il est aussi placé sous l'autorité d'un organisme collégial, celui qui réunit le bourgmestre et les échevins.

La relation hiérarchique ne sera-t-elle pas d'un autre ordre? Une personne peut donner des instructions, des directives, des ordres de manière formelle – dans une lettre ou dans une note de service –. Elle peut aussi le faire de manière informelle – un coup de téléphone ou une conversation –. Mais un collège n'agit, par définition, que par des actes formalisés qui sont pris de

³ Cité par A. GIRON, *Le droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1885, p. 190, note 1.

⁴ A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Overzicht van het belgisch administratief recht* (10^e éd.), Story Scientia, 1986, p. 410.

commun accord entre ses membres et qui vont être inscrits dans un registre de délibérations. On ne saurait être plus clair. Le secrétaire communal n'est pas placé sous l'autorité hiérarchique des échevins, de tous les échevins et de chacun d'eux. Il est sous l'autorité du collège que ces échevins forment avec le bourgmestre, ce qui n'est évidemment pas la même chose.

Et puis, voici le secrétaire communal placé, par surcroît, sous l'autorité d'une assemblée élue, à savoir le conseil communal. Cela peut paraître normal. C'est le conseil qui confère au secrétaire son investiture. C'est devant le conseil que le secrétaire prête serment. C'est le conseil qui exerce à son égard la fonction disciplinaire et qui est en mesure, sous réserve des garanties que la loi institue, de le destituer⁵.

Comment, dans ces conditions, ôter au conseil la prérogative de lui donner des ordres dans le domaine de ses compétences?

Là, les choses se compliquent encore plus. Non seulement parce que le conseil est une assemblée et non pas une personne. Mais aussi parce que les principes de la Constitution et de la loi sont clairs. Toute question d'intérêt communal est, en principe, de la compétence du conseil communal. Là où le conseil statue, il crée des obligations pour le secrétaire communal, y compris par-dessus la tête du bourgmestre et du collège⁶. Situation pour le moins paradoxale: on n'imagine guère le Parlement donner des instructions à des fonctionnaires sans transiter par les ministres. Mais il est vrai que la commune ne pratique pas le régime parlementaire. Il est vrai aussi que le secrétaire communal prépare les affaires qui sont soumises au conseil et au collège. Il est vrai encore qu'il assiste au conseil et au collège et il tient le procès-verbal de leurs séances. Quel fonctionnaire de l'Etat, de la Communauté ou de la Région peut se prévaloir d'une telle proximité avec le personnel politique, d'une telle implication dans le processus de décision politique, oserait-on dire: d'une telle intimité avec le corps politique?

Mais c'est ici que surgit la seconde question. Cette proximité du politique ne risque-t-elle pas de faire perdre au secrétaire communal son âme? Reste-t-il, avant tout, un administrateur?

II. L'enracinement administratif

Les analystes de la vie communale l'ont relevé à de multiples reprises. La loi communale de 1836 était d'un laconisme affligeant lorsqu'il s'agissait de définir les fonctions du secrétaire communal. Trois articles (101, 112 et 146) en tout et pour tout. A vrai dire peu d'indications concrètes⁷. Le secrétaire est commis aux écritures: il rédige les procès-verbaux, il transcrit les délibérations, il tient les registres, il applique le seing et le contreseing pour un ensemble d'actes que la loi détermine... Une sorte de greffier de l'administration communale.

On s'en tirait, il est vrai, par une pirouette en précisant que l'essentiel était ailleurs, qu'il fallait, ce qui est commode, sortir des cadres rigoureux que traçait le droit communal, qu'il convenait, en quelque sorte, d'improviser en marge de la loi. L'on ajoutait – ce qui n'était pas inexact mais qui laissait peu de place à une systématisation scientifique – que l'essentiel des fonctions du secrétaire était, en réalité, laissé à la libre initiative⁸ de chacun des titulaires. Autrement dit: autant de communes, autant de secrétaires, autant de fonctions et de responsabilités différentes.

Ce qui n'était certainement pas une manière de minimiser les tâches du secrétaire communal. Commentant les dispositions parcellaires de la loi communale, Paul Errera écrivait en 1909: «Le secrétaire communal est la cheville ouvrière de l'administration... Il fait tout ou à peu près tout, le bourgmestre étant parfois un personnage plutôt décoratif, parfois un homme peu versé dans l'administration et auquel un guide est nécessaire»⁹.

⁵ La loi communale de 1836 se donnait un objet particulier: restreindre les prérogatives du corps communal à l'égard d'un fonctionnaire dont il convenait de préserver l'autonomie. Un seul exemple. Nommé par le conseil, le secrétaire communal pouvait être suspendu et révoqué par lui. Mais les mesures de suspension et de révocation devaient être approuvées par la députation permanente. Quant aux peines mineures, elles devaient être prononcées par le conseil, alors même que le collège exerçait autorité à son égard.

La nouvelle loi communale améliore-t-elle, à cet égard, la situation du secrétaire communal? La loi continue d'indiquer les conditions de nomination à la charge. Elle arrête les principes du régime pécuniaire de la fonction. Elle s'abstient, par contre, de se prononcer sur les conditions de stabilité de la fonction. Pis encore, elle assujettit le secrétaire communal à un régime disciplinaire qui vaut pour l'ensemble des membres du personnel. Le régime disciplinaire, instauré par la loi du 24 mai 1991 est, en effet, inscrit au titre XIV de la nouvelle loi communale. Il s'applique, comme le précise l'article 281, à «tous les membres du personnel communal»; sans aucun doute, le secrétaire est compris parmi eux.

Qu'est-ce que cela signifie? D'abord, que des sanctions mineures ne peuvent être infligées au secrétaire communal par le collège des bourgmestre et échevins (art. 288, al. 2). Ensuite, que des sanctions majeures peuvent lui être infligées par le conseil communal, notamment s'ils manquent à leurs devoirs professionnels – et l'on peut présumer que la désobéissance hiérarchique est l'une de ces infractions –. Enfin, que des contrôles qui sont ceux de la tutelle peuvent s'exercer à l'encontre des décisions communales.

⁶ Autre difficulté. L'assemblée élue, à la différence du bourgmestre et du collège, travaille selon les principes de la publicité alors que l'administration, elle, va travailler – sous les ordres du secrétaire – dans la discrétion, sinon dans la confidentialité. Des difficultés sont déjà apparues à raison des nouvelles formulations de la loi sur la motivation des actes administratifs. Comment l'appliquer lorsque la décision est le fait d'une assemblée politique et, qui plus est, lorsque celle-ci s'exprime au scrutin secret (sur cette question, voir M. QUINTIN, «Scrutin secret et motivation», *Administration publique*, trimestriel, 1992, p. 209).

⁷ A. VAN BEYLEN, «La fonction de secrétaire communal», *Bulletin de la Fédération nationale des secrétaires communaux de Belgique*, supplément de la *Revue communale*, 1970, p. 196.

⁸ A. VAN BEYLEN, *op. cit.*, *ibidem*.

⁹ P. ERRERA, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel. Droit administratif*, Paris, Giard et Brière, 1909, p. 450.

Un guide... Alfred Giron ne raisonne pas autrement, même s'il se tourne plutôt en direction des services communaux. «Le secrétaire communal, écrit-il en 1885, conserve les traditions de l'administration communale. Il lui communique cet esprit de suite qui fait généralement défaut aux corps électifs»¹⁰.

La nouvelle loi communale procède-t-elle autrement? Dépasse-t-elle ce niveau de généralités? Elle n'était pas, il faut le reconnaître, exempte d'ambiguïtés, en tout cas dans sa version initiale. L'article 26 se contentait de dire à peu près ceci: le secrétaire doit obéir. L'article 27 ajoutait qu'il ne pouvait ni ouvrir un débit de boisson, ni un commerce. Rien de positif, ni de constructif...

La loi du 17 octobre 1990 qui modifie l'article 26 de la nouvelle loi communale se montre, pour sa part, un peu plus explicite. Soit dit en passant, il peut paraître curieux de voir un texte minutieusement coordonné en 1988 et ratifié en 1989 faire l'objet, dès 1990, d'autant de modifications et d'addenda, – souvent sur des points importants –.

Que dit le nouvel article 26 bis? Il partage la fonction de secrétaire en deux volets. Premier volet: «Le secrétaire est chargé (par la loi) de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins». Deuxième volet: «Sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, il dirige et coordonne les services communaux, et, sauf les exceptions prévues par la loi, il est le chef du personnel».

Est-il possible, sur cette base textuelle, de faire œuvre synthétique? Est-il permis de tracer le portrait-type du secrétaire? Sur un terrain qui a déjà été copieusement labouré et qui le sera encore, on se limite à trois observations.

1. Comment ne pas le rappeler d'emblée? Le secrétaire détient un titre, il occupe un emploi, il exerce une fonction. Mais ce grade, cet emploi, cette fonction présentent un caractère légal, en ce sens qu'ils sont prescrits par la loi. Une commune ne peut pas se dispenser d'occuper un secrétaire communal.

La loi ne se contente pas d'instituer le grade, l'emploi et la fonction. C'est elle aussi qui précise les conditions et les procédures de collation de ce grade, c'est elle encore qui détermine le statut administratif, disciplinaire, pécuniaire de ceux qui assument une telle fonction. C'est encore la loi qui précise les conditions dans lesquelles cette fonction va être exercée.

Comment expliquer cet intérêt de la loi? Il faut rappeler l'explication que donnait, il y a peu, Christian De Visscher. L'intérêt de la loi pour le grade de secrétaire communal suffit à indiquer qu'elle y attache l'exercice d'une fonction dirigeante et qu'elle mesure l'importance, au regard de l'intérêt public, de cette fonction¹¹. Jusqu'à nouvel ordre, c'est la loi nationale qui est seule habilitée à intervenir en ce domaine, même si la région est de plus en plus présente dans l'environnement ins-

titutionnel du secrétaire communal. En principe, la réforme de l'Etat qui est en cours durant l'année 1993 ne doit rien modifier à ce régime légal et donc fédéral. Mais on ne peut évidemment perdre de vue les projets institutionnels qui se préparent d'ores et déjà.

2. La fonction de secrétaire communal est évidemment une fonction de direction. Qu'on s'entende bien sur les mots. Le secrétaire communal ne dirige pas la commune. Ce n'est pas lui qui fait les lois et les règlements. Il ne dirige pas non plus l'administration de la commune, dans la mesure où ce n'est pas lui qui lui donne les impulsions ou les orientations souhaitables. Il dirige les services communaux qui sont placés sous son autorité. Il doit faire en sorte que cet outil administratif soit aussi efficace, performant, opérationnel que possible.

Le secrétaire communal est, diront certains, le premier fonctionnaire communal. Avec cette nuance qu'à part le receveur et le commissaire, il n'y en a point d'autres. En sa qualité de fonctionnaire communal, le secrétaire est chargé de diriger les services administratifs de la commune. Il est, pour reprendre une expression d'Alain Burniat, «le premier maillon de la chaîne» administrative¹². Il est le chef des services communaux et, il faut le souligner, il doit être en mesure d'exercer cette responsabilité dans tous les secteurs de l'administration communale. Il a mission de veiller à l'ordre, à la discipline et au bon fonctionnement des services. Pour ce faire, il bénéficie de toutes prérogatives d'autorité envers le personnel communal.

Comme l'écrit Maurice-André Flamme, le secrétaire communal dirige en fait le personnel communal. Et de préciser le sens de l'expression «en fait». «En droit, cette direction appartient au collège, mais les nécessités de la pratique commandent d'admettre une délégation de pouvoirs implicite pour ce qui concerne l'action journalière des employés»¹³. Depuis la loi du 17 octobre 1990, il s'agit aussi d'une direction «en droit».

Il est le chef du personnel. Seul tempérament. Ce chef est lui-même soumis à l'autorité hiérarchique d'une série d'autres chefs, politiques cette fois. Il est tout à la fois le chef et le subordonné. Voilà ce qui, d'un point de vue juridique, en fait la spécificité.

Encore faut-il savoir ce que l'on entend par fonction dirigeante. Sera-t-il permis d'esquisser ici une comparaison? Le Gouvernement wallon vient de rédiger un avant-projet d'arrêté portant le statut de son personnel.

¹⁰ A. GIRON, *op. cit.*, t.I, p.187.

¹¹ C. DE VISSCHER, «La fonction publique locale en Belgique», *Bulletin du Crédit Communal*, 1985, p.1.

¹² A. BURNIAT, «Réflexions sur le rôle du secrétaire communal», *Mouvement communal*, 1979, p.78.

¹³ M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1989, t.I, p.245.

Il se préoccupe d'y définir le rôle assigné au fonctionnaire dirigeant, le secrétaire général de la région wallonne. «Le fonctionnaire de rang A, l'équivalent du rang 17, exerce, sous l'autorité de l'exécutif, la haute surveillance des directions du ministère. Il en coordonne les travaux et en assure l'unité de gestion. Il a autorité sur le personnel et veille à la discipline, à l'ordre intérieur et à l'organisation des directions. Il dirige et coordonne l'élaboration du budget départemental et en assure l'exécution. Il soumet à l'Exécutif les affaires traitées par les directions générales et y joint ses observations s'il y a lieu. Il peut, en outre, formuler, de sa propre initiative toute proposition utile. Il transmet aux directions générales précitées, en les accompagnant des informations nécessaires, les dossiers et les instructions de l'Exécutif».

Ce projet d'arrêté qui est actuellement soumis à l'avis du Conseil d'Etat ne fournit-il pas une bonne grille d'analyse pour les fonctions de direction du secrétaire communal?

Il faut retenir les mots: surveillance, coordination, gestion intégrée, discipline, organisation des services, ordre intérieur, initiative, transmission des informations, contrôle.

Ce sont évidemment les têtes de chapitre d'une fonction éminemment riche et diverse dans ses différentes facettes.

3. La fonction de secrétaire est une fonction de magistrature administrative, comme le rappelait en 1974, à la fédération de Verviers, Monsieur Jodin. L'expression est importante, mais que signifie-t-elle exactement? Un magistrat est, avant toute autre considération, une personne qui est appelée à agir dans des conditions d'indépendance. Il n'a ni supérieur, ni subordonné. Peut-on en dire autant d'un secrétaire communal dont on sait qu'il est tout à la fois soumis aux instructions du pouvoir politique en chef des services administratifs qui sont placés sous son autorité. Comment peut-on être indépendant quand on est, comme lui, placé entre le marteau et l'enclume? Peut-on considérer que, dans l'exercice de sa fonction, le secrétaire bénéficie des conditions de l'indépendance?

L'indépendance, ce n'est pas une indépendance statutaire. C'est une indépendance d'esprit qui fait que le titulaire de la fonction, à la cheville du politique et de l'administratif, doit être l'interlocuteur du monde politique; il doit aussi être à l'écoute de ses services; pourquoi ne serait-il pas aussi attentif aux préoccupations des citoyens?

Le secrétaire communal, répète-t-on sur tous les tons, doit être un manager. En toute sincérité, on n'aime pas cette formule. Exagérément commercialiste, par son caractère par trop individualiste. Cassius Clay ou John MacEnroe avaient un manager, comme Johnny Hallyday ou Mireille Mathieu ont un impresario. Les communes n'ont besoin ni de manager, ni d'impresario.

On ne dit pas que les fonctionnaires communaux doivent rester rivaux à une conception bureaucratique de la gestion administrative. On ne dit pas, loin de là, qu'ils doivent tout ignorer des techniques modernes de la gestion publique. Je ne dis pas qu'ils doivent vivre reclus dans l'exercice stérile de leurs prérogatives, coupés de la politique, des citoyens, des intérêts économiques et sociaux. Tout cela est à mille lieues des préoccupations.

Mais il faut une vision plus institutionnelle de la fonction. Si l'on cherche un mot, pourquoi ne pas qualifier le secrétaire communal d'administrateur – ou d'administrateur général – de la commune? Ce terme résume tout à la fois la mission, la fonction, l'homme et les préoccupations qui doivent animer ceux qui assument cette responsabilité.

Comme tout agent public, le secrétaire communal est amené aujourd'hui à tenir compte, dans l'exercice de ses fonctions, des changements du monde contemporain. La conception de la ville, quand ce n'est pas la conception de la vie, la conception de l'autonomie locale – dans ses perspectives administratives, sociales et financières –, la conception de la solidarité humaine – à l'échelle du quartier mais aussi à l'échelle du monde – se modifient. Peut-on imaginer que le secrétaire communal reste insensible à ces transformations et persiste à utiliser les méthodes de gestion du XIX^e siècle et même de la Belgique d'avant la fusion? Comment le premier fonctionnaire communal ne traduirait-il pas, dans son travail de tous les jours, cette métamorphose?

Evidemment, ce qui singularise le secrétaire d'une commune belge par rapport à ces homologues étrangers, c'est qu'il vit cet exercice de perpétuelle adaptation dans une société politique qui subit elle-même des transformations radicales. 1993, on ne saurait l'oublier, c'est l'émergence difficile de l'Union européenne. C'est en même temps l'avènement de la Belgique fédérale. C'est la consolidation des régions qui s'imposent comme les principaux interlocuteurs des autorités communales et des administrateurs communaux.

Bref, il y a des défis fonctionnels. Mais, en même temps, il y a des défis structurels. Il faut faire face aux deux à la fois.

Les secrétaires communaux seront fidèles à leur mission s'ils réussissent à adapter leur fonction aux nouvelles exigences sociales. Ils doivent aussi aider à apprivoiser les changements institutionnels les plus récents pour leur donner un terreau communal. Si cette entreprise est couronnée de succès, les secrétaires communaux donneront raison à Tocqueville qui enseignait, au siècle dernier, que la commune était «l'école de la démocratie». Pourquoi les secrétaires communaux ne seraient-ils pas les chefs de pareille école?



Le baron Francis Delpérée est professeur de droit public et administratif à l'Université Catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat. Il est docteur honoris causa des Universités d'Aix-Marseille III et de Genève.

Samenvatting – De gemeentesecretaris oefent een ambt uit in een politiek en institutioneel kader. Het origineel karakter van de hiërarchische relatie tussen hem en de gemeentelijke overheid wordt hier verduidelijkt. De gemeentesecretaris is eveneens verankerd met de administratie, vermits hij leidinggevende en administratieve functies uitoefent.

Zusammenfassung – Der Gemeindesekretär wird in eine politische und institutionelle Umwelt eingeordnet. Die Originalität der hierarchischen Beziehung zwischen ihm und den Gemeindebehörden wird bei dieser Gelegenheit verdeutlicht. Der Gemeindesekretär ist ebenfalls fest mit der Verwaltung verwurzelt: er bekleidet eine Führungsstelle und übt ein Amt in der administrativen Magistratur aus.

Summary – The municipal secretary is active in a political and institutional context. The originality of the hierarchical relationship between him and the municipal authorities is presented in this article. The municipal secretary is also closely linked to the administration: he fulfills missions of management and administrative magistracy.