

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 7 janvier 1987, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'article 93 de la loi communale", a donné le 12 octobre 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 januari 1987 door de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van artikel 93 van de gemeentewet", heeft op 12 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

I. OBSERVATION GENERALE.

La proposition de loi soumise à l'avis de la section de législation a notamment pour objet de permettre au collège des bourgmestre et échevins de nommer deux ou plusieurs agents communaux, chargés d'exercer les fonctions d'officier de l'état civil, et de désigner, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, un ou plusieurs échevins remplissant les mêmes fonctions pour la célébration des mariages.

Aux termes de l'article 109 de la Constitution,

"La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales".

Cette disposition, qui n'avait d'autre objet que d'exclure la compétence des autorités ecclésiastiques, ne peut être interprétée littéralement.

Le législateur a d'ailleurs, dans des hypothèses particulières, conféré la qualité d'officier de l'état civil à des personnes ne relevant pas de l'autorité communale, tels les membres des autorités sanitaires (décret sanitaire du 18 juillet 1831, article 18) et les commandants d'aéronefs (loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, article 7, modifié par la loi du 4 août 1967).

.../...

Si l'on excepte de telles dispositions dérogatoires au droit commun, justifiées par les circonstances dans lesquelles elles s'appliquent, il suffit donc, pour respecter le prescrit constitutionnel, que les fonctions d'officier de l'état civil soient exercées par des personnes relevant organiquement de l'institution communale. Dans cette limite, le législateur a le pouvoir de désigner les officiers de l'état civil et d'organiser le service de l'état civil.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

1. Les employés du service de l'état civil sont nommés par le bourgmestre ou l'échevin de l'état civil, en vertu de l'article 93, alinéa 3, de la loi communale.

Cette règle était justifiée par la responsabilité personnelle encourue par ces autorités. Rien n'empêche toutefois le législateur de la modifier. La proposition tend, sur ce point, à en revenir au droit commun, sous réserve de l'audition du bourgmestre ou de l'échevin délégué.

2. Les officiers de l'état civil, qu'il s'agisse du bourgmestre ou d'un échevin, sont civilement et pénalement responsables à titre personnel. C'est à juste titre que les développements de la proposition relèvent que la même responsabilité pèsera sur les agents communaux qui, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 93 en projet, exerceront la fonction d'officier de l'état civil. Toutefois, le contrôle exercé par le bourgmestre, ou l'échevin désigné à cet effet, sur les tâches effectuées par ces agents, aura pour conséquence que leur responsabilité pourrait également être engagée.

3. Selon l'alinéa 4, première phrase, de l'article 93 en projet, les agents communaux désignés pour exercer les fonctions d'officier de l'état civil ne pourront se voir confier les tâches et attributions relatives au service de la population.

Il ressort des développements de la proposition que son auteur n'a pas l'intention de modifier les règles actuellement en vigueur, telles qu'elles sont établies par l'arrêté royal du 1er avril 1960, dont l'article 1er dispose :

"La tenue du registre de population est placée dans les attributions du collège des bourgmestre et échevins.

L'officier de l'état civil est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne la tenue du registre".

L'exception prévue par la proposition serait dès lors mieux formulée comme suit : "... à l'exception des tâches et des attributions relatives aux registres de la population".

4. La notion de "motifs sérieux", prévue à l'alinéa 4, deuxième phrase, de l'article 93 en projet, est particulièrement vague. Selon les développements de la proposition, il semble que son auteur n'a pas envisagé d'hypothèses déterminées. Son intention est de permettre au Roi d'étendre le champ d'application de la règle établie par la première phrase de l'alinéa 4, en fonction de spécificités locales.

.../...

Cette intention serait mieux exprimée comme suit :

"Pour certaines catégories de communes ou pour des communes déterminées, de moins de 10.000 habitants, le Roi peut également décider qu'un ou plusieurs agents ... (la suite comme dans la proposition).

5. Selon la dernière phrase de l'alinéa 4 de l'article 93 en projet, la répartition des tâches entre les agents communaux chargés d'exercer les fonctions d'officier de l'état civil est facultative.

Les développements de la proposition insistent cependant à juste titre sur la nécessité d'une telle répartition en vue d'assurer la bonne marche du service et de déterminer les responsabilités respectives des intéressés. Les mots "si nécessaire" devraient dès lors être omis. Si cette suggestion était suivie, il conviendrait de compléter le texte afin de déterminer clairement par qui sera remplacé un de ces agents en cas d'empêchement.

6. Il ressort de l'alinéa 5 de l'article 93 en projet, que son alinéa 4 ne trouvera pas à s'appliquer aux célébrations de mariages.

Le texte gagnerait à être précisé en ce sens.

7. D'après les développements, les "circonstances exceptionnelles" dont question à l'alinéa 5 visent les fusions de communes, lesquelles constituent une règle plutôt qu'une exception.

.../...

Il conviendrait donc de déterminer le champ d'application de cette disposition en se référant à des critères précis.

8. Il paraît incompatible avec les principes d'organisation du corps communal, singulièrement avec l'article 2 de la loi communale, qu'un échevin exerce des fonctions sous la surveillance du bourgmestre ou d'un autre échevin. Seul le collège pourrait exercer une surveillance sur un échevin. Il y aurait lieu de modifier le texte de l'alinéa 5 en conséquence.

9. Il appartiendra au législateur d'apprécier dans quelle mesure l'adoption de la présente proposition nécessitera la modification des articles 93bis et 93ter de la loi communale.

I. ALGEMENE OPMERKING.

Het voor advies aan de afdeling wetgeving voorgedragde wetsvoorstel heeft onder meer tot doel het college van burgemeester en schepenen in staat te stellen om twee of meer gemeentebeambten aan te stellen, aan wie het uitoefenen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand wordt opgedragen, en om een of meer schepenen aan te wijzen om dezelfde bediening uit te oefenen voor het voltrekken van huwelijken, wanneer uitzonderlijke omstandigheden zulks wettigen.

Artikel 109 van de Grondwet bepaalt :

"Het opmaken van de akten van de burgerlijke stand en het houden van de registers behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid".

Die bepaling, welke alleen beoogde de bevoegdheid van de kerkelijke overheid uit te sluiten, mag niet letterlijk worden uitgelegd.

De wetgever heeft trouwens in bijzondere gevallen de hoedanigheid van ambtenaar van de burgerlijke stand verleend aan personen die niet tot de gemeentelijke overheid behoren, zoals de leden van de gezondheidsinstanties (gezondheidsdecreet van 18 juli 1831, artikel 18) en de gezagvoerders van luchtvaartuigen (wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, artikel 7, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1967).

.../...

Afgezien van dergelijke bepalingen die afwijken van het gemeen recht en die gewettigd zijn door de omstandigheden waarin zij toepassing vinden, is het dus, ter naleving van het grondwettelijke voorschrift voldoende dat de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand wordt uitgeoefend door personen die uit een organiek oogpunt tot de gemeentelijke instelling behoren. In die mate is de wetgever bevoegd om de ambtenaren van de burgerlijke stand aan te wijzen en de burgerlijke stand als dienst te organiseren.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

1. De beambten van de dienst van de burgerlijke stand worden krachtens artikel 93, derde lid, van de gemeentewet benoemd door de burgemeester of door de schepen van de burgerlijke stand.

Die regel was gewettigd door de persoonlijke verantwoordelijkheid welke op die gezagsdragers rust. Niets belet de wetgever echter die regel te wijzigen. Het voorstel beoogt op dit punt terug te keren naar het gemeen recht, met dit voorbehoud dat de burgemeester of de gemachtigde schepen moet worden gehoord.

2. De ambtenaren van de burgerlijke stand, ongeacht of het om de burgemeester of een schepen gaat, zijn, zowel in burgerrechtelijk als in strafrechtelijk opzicht,

.../...

persoonlijk verantwoordelijk. Terecht wordt er in de toelichting bij het voorstel op gewezen dat dezelfde verantwoordelijkheid gedragen zal moeten worden door de gemeentebeambten die krachtens het vierde lid van het ontworpen artikel 93 de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand zullen uitoefenen. Toch zal de controle die door de burgemeester of door de daartoe aangewezen schepen uitgeoefend wordt op de taken die door die beambten worden verricht, tot gevolg hebben dat hun verantwoordelijkheid eveneens in het geding zou kunnen komen.

3. Volgens de eerste volzin van het vierde lid van het ontworpen artikel 93 zullen aan de gemeentebeambten die aangewezen worden om de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uit te oefenen, geen opdrachten en bevoegdheden in verband met de bevolkingsdienst kunnen worden toevertrouwd.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de steller ervan niet van zins is om de thans geldende voorschriften te wijzigen, welke voorschriften vastgesteld zijn bij het koninklijk besluit van 1 april 1960, waarvan artikel 1 bepaalt :

"Het houden van het bevolkingsregister behoort tot de ambtsbevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen.

De ambtenaar van de burgerlijke stand is in het bijzonder gelast al wat het houden van het register betreft nauwgezet in acht te doen nemen".

.../...

Het zou derhalve beter zijn de uitzondering waarin het voorstel voorziet als volgt te formuleren : "... met uitzondering van de opdrachten en bevoegdheden aangaande de bevolkingsregisters".

4. Het begrip "ernstige redenen", waarmee wordt gewerkt in de tweede volzin van het vierde lid van het ontworpen artikel 93, is bijzonder vaag. De toelichting bij het voorstel doet uitschijnen dat de steller ervan geen bepaalde gevallen op het oog heeft gehad. Zijn bedoeling is de Koning in staat te stellen om de werkingssfeer van de in de eerste volzin van het vierde lid gestelde regel te verruimen in verband met specifieke plaatselijke toestanden.

Het zou beter zijn die bedoeling als volgt uit te drukken :

"Voor sommige categorieën van gemeenten of voor bepaalde gemeenten, van minder dan 10.000 inwoners, kan de Koning ook beslissen dat een of meer gemeentebeambten onder dezelfde voorwaarden voor het uitoefenen van die bediening worden aangesteld".

5. Volgens de laatste volzin van het vierde lid van het ontworpen artikel 93 is het verdelen van het werk over de gemeentebeambten die belast zijn met het uitoefenen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand, facultatief.

.../...

In de toelichting bij het voorstel wordt echter terecht gewezen op de noodzaak van zo'n verdeling, teneinde de goede werking van de dienst te verzekeren en de respectieve verantwoordelijkheid van de belanghebbenden te bepalen. Om die reden zouden de woorden "zo nodig" moeten vervallen. Als op deze suggestie wordt ingegaan, zou de tekst moeten worden aangevuld om duidelijk te bepalen door wie iemand van die beambten die verhinderd is, wordt vervangen.

6. Uit het vijfde lid van het ontworpen artikel 93 blijkt dat het vierde lid van dat artikel niet toepasselijk zal zijn op huwelijksvoltrekkingen.

Het zou beter zijn de tekst in die zin te verduidelijken.

7. Volgens de toelichting hebben de "uitzonderlijke omstandigheden" waarvan sprake is in het vijfde lid, betrekking op de samenvoegingen van gemeenten, die niet zozeer uitzondering zijn dan wel regel.

De werkingssfeer van die bepaling zou dus bepaald moeten worden door te verwijzen naar nauwkeurige criteria.

8. Het lijkt onverenigbaar te zijn met de beginselen inzake organisatie van het gemeentebestuur, in het bijzonder met artikel 2 van de gemeentewet, dat een schepen een bediening uitoefent onder het toezicht van de burgemeester of van een andere schepen. Alleen het college zou op een schepen

.../...

toezicht kunnen uitoefenen. De tekst van het vijfde lid zou dienovereenkomstig moeten worden gewijzigd.

9. Het is zaak van de wetgever te oordelen in hoeverre door het aannemen van het onderhavige voorstel een wijziging van de artikelen 93bis en 93ter van de gemeentewet noodzakelijk zal zijn.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

R. ANDERSEN,
J.-Cl. GEUS,

Cl. DESCHAMPS,

J. DE GAVRE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

J.-J. STRYCKMANS.