

Chambre des Représentants

SESSION 1983-1984

11 OCTOBRE 1983

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 93 de la loi communale

(Déposée par M. Desutter)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La rédaction des actes et la tenue des registres de l'état civil sont d'intérêt général. En effet, il est de l'intérêt de chacun que l'état des personnes soit constaté et que les renseignements y relatifs soient tenus à jour de la manière la plus fidèle et la plus précise. A cet effet, il importe que ces renseignements soient enregistrés immédiatement et sur place. C'est pourquoi le Constituant a jugé nécessaire de confier à la commune cette matière d'intérêt général. En effet, l'article 109 de la Constitution est libellé comme suit : « La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales ».

L'article 93 de la loi communale règle les attributions dévolues en la matière aux diverses autorités administratives communales et la désignation d'un titulaire officier de l'état civil ainsi que des agents nécessaires à l'exécution des tâches visées. Cet article est libellé comme suit :

« Art. 93. — Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la tenue des registres de l'état civil.

Le bourgmestre, ou un échevin désigné à cet effet par le collège, remplit les fonctions d'officier de l'état civil et est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres.

Il peut avoir, à cet effet, sous ses ordres, et suivant les besoins du service, un ou plusieurs employés salariés par la commune, qu'il nomme et congédie sans en référer au conseil, qui doit toujours déterminer le nombre et le salaire

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1983-1984

11 OKTOBER 1983

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 93 van de gemeentewet

(Ingediend door de heer Desutter)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het opmaken van de akten en het houden van de registers van de burgerlijke stand is een zaak van algemeen belang. Iedereen heeft er immers belang bij dat de staat van de personen op de meest betrouwbare en nauwkeurige wijze wordt vastgesteld en dat de desbetreffende inlichtingen worden bijgehouden. Hiertoe is het nodig dat zij onmiddellijk en ter plaatse worden geregistreerd. De grondwetgever heeft het dan ook nodig geoordeeld om deze aan gelegenheid van algemeen belang aan de gemeente toe te vertrouwen. Artikel 109 van de Grondwet luidt immers als volgt : « 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 ».

Artikel 93 van de gemeentewet regelt ter zake de bevoegdheden van de onderscheiden gemeentelijke bestuursorganen en de aanwijzing van een titularis ambtenaar van de burgerlijke stand en van de voor de uitvoering van bedoelde opdrachten nodige beambten. Dit artikel luidt als volgt :

« Art. 93. — Het college van burgemeester en schepenen is belast met het houden van de registers van de burgerlijke stand.

De burgemeester, of een schepen daartoe aangewezen door het college, vervult de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand en is er inzonderheid mee belast om alles wat de akten en het houden van de registers betreft, stipt te doen nakomen.

Hij kan te dien einde en, naargelang van de behoeften van de dienst, een of meer door de gemeente bezoldigde beambten onder zijn gezag hebben die hij benoemt en ontslaat zonder tussenkomst van de gemeenteraad; deze

desdits employés (1). En cas d'empêchement de l'officier délégué, il sera remplacé momentanément par le bourgmestre, échevin ou conseiller, dans l'ordre des nominations respectives.

Dans les communes où il existe un ou plusieurs emplois de l'état civil, le nombre de ces emplois et le traitement attaché à chacun d'eux ne peuvent être réduits par le conseil communal que moyennant l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, l'officier de l'état civil entendu.

Le recours au Roi est ouvert au conseil communal, à l'officier de l'état civil et aux employés, dans les quinze jours de la notification qui leur est faite de la décision de la députation permanente. »

Il ressort manifestement de ce texte que, si le législateur a jugé nécessaire de confier à l'autorité communale la rédaction des actes et la tenue des registres de l'état civil comme constituant des questions d'intérêt général, il l'a fait cependant avec la circonspection requise. En effet, il a entendu protéger suffisamment l'intérêt général contre un souci éventuellement trop unilatéral des intérêts locaux de la part de l'autorité communale. A cet effet, une mission personnelle assortie de responsabilités très individuelles a été dévolue au bourgmestre, en sa qualité de délégué du gouvernement auprès de la commune, ou, le cas échéant, à l'échevin de l'état civil désigné à sa place par le collège (2). On constate, en outre, que l'octroi au bourgmestre ou à l'échevin de l'état civil du droit de nomination ou de désignation des agents nécessaires à l'exécution de ses tâches accorde au service de l'état civil un cadre qui lui est propre. Il en résulte, sur le plan communal, un service que le législateur, pour des raisons d'intérêt général, a voulu voir fonctionner de manière autonome et sans entrave.

En raison de l'évolution permanente de la société, le droit des personnes en matière d'état civil s'est toutefois étendu à des secteurs toujours nouveaux et généralement complexes, de sorte que des exigences de plus en plus grandes sont imposées aux officiers de l'état civil en ce qui concerne la compétence et la spécialisation. Par ailleurs, le fait que ces dernières années un grand nombre d'étrangers se sont établis dans notre pays a pour conséquence que ces fonctionnaires doivent avoir à présent des connaissances plus étendues des dispositions du droit international privé dans le domaine de l'état civil.

Ces fonctionnaires ne peuvent plus guère acquérir cette compétence et cette spécialisation que par un long exercice de leurs fonctions, ce qui postule la stabilité d'emploi, complétée le cas échéant par une formation spécialisée, axée sur leurs tâches spécifiques.

Or, les fonctionnaires nommés en application de l'article 93 de la loi communale n'ont jamais joui de cette stabilité d'emploi. Il s'ensuit que le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné par le collège ne peut plus user du droit

meut echter altijd het aantal en de bezoldiging van die beambten bepalen (1). Is de gemachtigde ambtenaar van de burgerlijke stand verhinderd, dan wordt hij tijdelijk vervangen door de burgemeester, of door een schepen of een raadslid in de volgorde van de onderscheiden benoemingen.

In gemeenten waar een of meer betrekkingen bij de burgerlijke stand zijn, mag de raad het aantal betrekkingen en de aan elk ervan verbonden wedde niet verminderen dan met goedkeuring van de bestendige deputatie van de provincieraad, de ambtenaar van de burgerlijke stand gehoord.

De gemeenteraad, de ambtenaar van de burgerlijke stand en de beambten kunnen in beroep komen bij de Koning binnen vijftien dagen nadat de beslissing van de bestendige deputatie hun ter kennis is gebracht. »

Indien de wetgever het nodig heeft geoordeeld om het opmaken van de akten en het houden van de registers van de burgerlijke stand, als zaak van algemeen belang, aan de gemeenteoverheid toe te vertrouwen, blijkt uit de tekst evenwel dat hij dit met de nodige omzichtigheid heeft gedaan. Hij heeft immers het algemeen belang voldoende willen beveiligen tegen een mogelijk al te eenzijdige behartiging door de gemeenteoverheid van de lokale belangen. Aan de burgemeester, als afgevaardigde van de regering bij de gemeente of aan de in voorkomend geval in zijn plaats door het college aangewezen schepen van de burgerlijke stand werd hiertoe een persoonlijke opdracht met zeer persoonlijke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden toebedeeld (2). Bovendien stelt men vast dat door het toekennen, aan de burgemeester of aan de schepen van de burgerlijke stand, van het benoemings- of aanwijzingsrecht van de tot uitvoering van zijn opdrachten nodige beambten, de dienst van de burgerlijke stand een eigen personeelsformatie krijgt. Op het gemeentelijk vlak komt men aldus tot een dienst waarvan de wetgever om redenen van algemeen belang gewild heeft dat hij zonder hinder en op een autonome wijze kan werken.

Door de bestendige evolutie van de maatschappij is het inzake burgerlijke stand geldende personenrecht evenwel steeds nieuwe en meestal ingewikkelde sectoren gaan bestrijken, zodat aan de beambten van de burgerlijke stand steeds hogere eisen worden gesteld qua deskundigheid en specialisatie. Bovendien heeft het feit dat de jongste jaren een groot aantal vreemdelingen zich in ons land gevestigd hebben voor gevolg, dat die beambten nu ook over een ruimere kennis dienen te beschikken van de internationaal privaatrechtelijke bepalingen inzake burgerlijke stand.

Bedoelde beambten kunnen deze deskundigheid en specialisatie in hoofdzaak nog slechts verwerven door een lange ambtsuitoefening — wat vastheid van betrekking veronderstelt — zo nodig aangevuld met een gespecialiseerde, functiegerichte vorming.

De beambten die in toepassing van artikel 93 van de gemeentewet worden benoemd, hebben echter deze vastheid van betrekking nooit gehad. Dit heeft er toe geleid dat de burgemeester of de in voorkomend geval door het college

(1) Voir circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 12 juin 1972.

(2) Ces responsabilités sont à la fois administratives, civiles et pénales. Elles sont inscrites dans de nombreuses dispositions légales, dont le décret du 16 juin 1808, le Code civil, la loi communale, le Code des Taxes assimilées au Timbre, le Code de procédure civile, le Code pénal. En ce qui concerne la responsabilité civile, la Fiche V de la Commission internationale de l'état civil indique que l'action doit être intentée contre l'officier de l'état civil en personne ou contre ses héritiers.

(1) Zie de omzendbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 12 juni 1972.

(2) Deze verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden zijn tevens administratief, burgerlijk en strafrechtelijk. Zij zijn vastgelegd in talrijke wetbepalingen waaronder het decreet van 16 juni 1808, het Burgerlijk Wetboek, de gemeentewet, het Wetboek der Zegelrechten, het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, het Strafwetboek. Wat betreft de burgerlijke aansprakelijkheid vermeldt Fiche V van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand dat de vordering dient te worden ingesteld tegen de ambtenaar van de burgerlijke stand in persoon of tegen diens erfgenamen.

de nomination et de désignation qui lui échoit en raison de ses responsabilités personnelles.

Dans la pratique, ce sont dès lors des agents de l'administration communale qui assurent depuis longtemps le fonctionnement du service de l'état civil. L'état civil étant une matière d'intérêt public qui n'entraîne pas de réalisations marquantes sur le plan de la politique communale, les mandataires communaux en sont arrivés à ne plus y consacrer qu'un intérêt modéré. Ce manque d'intérêt se répercute souvent sur la qualité du personnel de ce service.

Une telle situation, qui se présente fréquemment, est difficilement conciliable avec une gestion optimale de l'intérêt général. Il s'avère en outre que les mêmes autorités communales, pour des motifs mal définis, négligent souvent d'adapter le nombre d'agents de l'état civil en fonction des besoins. Le fonctionnement libre et autonome du service, voulu par le législateur dans l'intérêt public, se trouve ainsi de toute évidence compromis. Cette négligence semble même si fréquente que, par circulaire du 12 juin 1972, le Ministre de l'Intérieur a jugé utile de rappeler les administrations communales à leur mission en ce qui concerne l'application de l'article 93 de la loi communale. Le Ministre a souhaité à cette occasion que les emplois du service de l'état civil soient mentionnés séparément dans le cadre du personnel de la commune. Il ajoutait à titre d'éclaircissement qu'il convenait d'entendre par là un classement particulier tel qu'il est de pratique générale à l'heure actuelle pour le cadre de la police, qui relève du bourgmestre.

L'échevin auquel le collègue confie généralement l'état civil se voit, en fait, privé à son corps défendant d'une partie de ses attributions, ce qui porte un grave préjudice à l'intérêt public.

Il convient donc de rechercher d'urgence une solution adéquate. Celle-ci devrait aboutir à la stabilité d'emploi indispensable pour les agents intéressés qui devraient, en outre, être classés dans un cadre particulier au sein du personnel communal. Il faudrait par ailleurs établir certains critères minimum généraux et, au besoin, particuliers de capacité. Des propositions analogues qui sont toutefois demeurées sans effet jusqu'à présent, figurent également dans une lettre du 12 juin 1972, du Ministre de la Justice à son collègue de l'Intérieur. Il ressort de cette lettre que la commission permanente de l'état civil, attachée au département de la Justice et la commission de l'état civil de l'Union des villes et communes belges étaient d'accord sur ces propositions.

Parallèlement à ce problème se pose depuis longtemps celui de l'exercice de la fonction d'officier de l'état civil par un seul titulaire. Outre la mission de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres, qui lui est confiée en premier lieu dans l'intérêt public, le bourgmestre est, en tant que seul titulaire, chargé d'assumer la fonction d'officier de l'état civil. Se trouvant à la tête de la commune, le bourgmestre est toutefois tellement absorbé par la gestion de celle-ci qu'il ne lui est plus possible d'assumer encore en personne et de manière convenable les missions précitées et notamment la complexe et lourde fonction d'officier de l'état civil.

aangewezen schep en, geen gebruik meer kan maken van het hem, uit hoofde van zijn persoonlijke verantwoordelijkheden, toekomende benoemings- of aanwijzingsrecht.

In de praktijk is het dan ook sedert lang zo dat beambten van het gemeentebestuur instaan voor de gang van zaken in de dienst van de burgerlijke stand. Het feit dat de burgerlijke stand een zaak is van algemeen belang, die in het kader van het gemeentelijk beleid geen aanleiding geeft tot wezenlijke realisaties, heeft er toe geleid dat de gemeentelijke beleidsmensen voor deze aangelegenheid doorgaans weinig belangstelling opbrengen. In veel gevallen is de kwaliteit van de beambten van die dienst een weerspiegeling van dit gebrek aan belangstelling.

Dergelijke regelmatig voorkomende gang van zaken is moeilijk verenigbaar met een optimale behartiging van het algemeen belang. Bovendien blijkt dat dezelfde gemeentebesturen, om niet nader gekende motieven, regelmatig verzuimen om het aantal van de beambten van de burgerlijke stand in functie van de behoeften te bepalen. De door de wetgever in het algemeen belang gewilde ongehinderde en autonome werking van de dienst wordt hierdoor kennelijk in het gedrang gebracht. Dit verzuim blijkt bovendien zo veelvuldig voor te komen, dat de Minister van Binnenlandse Zaken het in dit verband nodig heeft geoordeeld om, door een omzendbrief gedagtekend 12 juni 1972, de gemeentebesturen aan hun opdracht in verband met de toepassing van artikel 93 van de gemeentewet te herinneren. Door de Minister werd hierin de wens uitgedrukt dat, in de gegeven omstandigheden, de betrekkingen van de dienst burgerlijke stand afzonderlijk in de personeelsformatie van de gemeente zouden worden vermeld. Ter verduidelijking heeft hij hieraan toegevoegd dat hiermede wordt bedoeld een afzonderlijke indeling, zoals dat thans reeds algemeen wordt toegepast voor de personeelsformatie van de politie, die ressorteert onder de burgemeester.

De schep en die meestal voor de burgerlijke stand door het college wordt aangewezen, wordt in feite van een deel van zijn bevoegdheid beroofd; iets waartegen hij volledig machteloos staat. Het openbaar belang wordt er ernstig door geschaad.

Er dient dus dringend naar een gepaste oplossing te worden gezocht. Deze zou moeten leiden tot de voor die beambten noodzakelijke vastheid van betrekking, tot hun indeling op gemeentelijk vlak in een diensteigen personeelsformatie en tot het stellen van zekere algemene en zo nodig bijzondere minimumvoorwaarden van bekwaamheid. Analoge voorstellen, die evenwel tot op heden zonder gevolg zijn gebleven, blijken trouwens ook voor te komen in het desbetreffend schrijven dat op 12 juni 1972 door de Minister van Justitie werd gericht aan zijn collega van Binnenlandse Zaken. Uit bedoeld schrijven blijkt dat de aan het departement van Justitie gehechte vaste commissie van de burgerlijke stand en de commissie burgerlijke stand van de vereniging van Belgische steden en gemeenten het eens waren met die voorstellen.

Naast dit probleem rijst ook reeds geruime tijd dat van de uitoefening van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand door één enkel titularis. Naast de in het algemeen belang en in de eerste plaats van de burgemeester toevertrouwde opdracht om alles wat de akten en het houden van de registers betreft stipt te doen nakomen, wordt hem ook nog de opdracht gegeven om als enig titularis de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand te vervullen. Als hoofd van de gemeente is de burgemeester evenwel reeds dermate in beslag genomen door de talrijke bestuursaangelegenheden van de gemeente, dat het hem niet meer mogelijk is om bedoelde opdrachten — inzonderheid de omvangrijke en zware opdracht van ambtenaar van de burgerlijke stand — nog zelf naar behoren te vervullen.

Par ailleurs, la population de nos communes s'est sensiblement accrue depuis la promulgation des dispositions en vigueur et les communes se sentent de plus en plus appelées à jouer un rôle dans les domaines social, culturel et autres. Dans la pratique, il devient ainsi de plus en plus difficile à l'échevin de l'état civil d'accomplir convenablement sa tâche, voire de l'assumer selon la lettre de la loi.

Les actes de l'état civil sont, en effet, des actes authentiques qui doivent répondre aux conditions énoncées à l'article 1317 du Code civil. Les parties intéressées dans les actes, déclarants et/ou témoins, sont dès lors tenues de comparaître devant l'officier de l'état civil (1). Il est toutefois notoire que, sauf pour le mariage, les comparants ne se présentent plus devant l'officier, mais bien devant des agents du service disposant des connaissances et capacités nécessaires pour dresser les actes. Il n'est d'ailleurs plus possible à l'officier de l'état civil de passer un nombre d'actes aussi important selon la lettre de la loi, d'y être associé ou d'y comparaître. En dehors de la célébration du mariage, son intervention se limite généralement à la signature, purement formaliste, des actes, alors que son intervention et sa présence devraient précisément garantir l'authenticité de ceux-ci. Les mentions qui figurent dans les actes en ce qui concerne la présence de l'officier de l'état civil sont, dans notre pays, en général contraires à la réalité (2).

Ainsi est née une situation particulièrement critique qui ne correspond absolument plus à la lettre, ni à l'esprit des règles prévues en cette matière par le législateur, ni encore aux garanties requises dans l'intérêt public.

Les toutes récentes fusions de communes ont renforcé encore l'actualité du problème. Il importe dès lors de modifier d'urgence cette réglementation dépassée, juridiquement injustifiée et absolument étrangère à la réalité, qui n'existe apparemment plus que dans notre pays.

On constate en effet que tous nos voisins d'Europe occidentale (Pays-Bas, Allemagne, France et Grand-Duché de Luxembourg) ont entre-temps appliqué la solution la plus logique.

En vertu des dispositions légales relatives à cette matière, les fonctions d'officier de l'état civil y sont exercées par des agents de l'administration communale, soit de manière exclusive, soit conjointement avec le bourgmestre ou l'échevin désigné, auquel cas certaines tâches sont réservées à ces derniers. Dans la pratique, il s'agit le plus souvent de fonctionnaires dirigeants du service, qui possèdent les connaissances requises et satisfont à certaines conditions imposées à cette fin.

L'adoption, dans notre pays, de telles dispositions légales contribuerait à uniformiser le domaine de l'état civil à l'échelon européen et répondrait en outre à la situation telle qu'elle résulte de l'évolution. La législation évolue cependant dans ce sens et reconnaît de plus en plus la nécessité, découlant de cette évolution, de disposer d'agents permanents qui peuvent exercer la fonction d'officier de l'état civil. Dès à présent, il leur est conféré des attributions que

Bovendien is de bevolking van onze gemeenten, sedert de uitvaardiging van de geldende bepalingen, sterk toegenomen en voelen de gemeenten zich meer en meer geroepen een rol te spelen op sociaal, cultureel en andere gebied. In de praktijk wordt het aldus ook voor de schepen van de burgerlijke stand steeds moeilijker zijn taak naar behoren of zelfs naar, volgens de letter van de wet, gewoon te vervullen.

De akten van de burgerlijke stand zijn immers authentieke akten, die dienen te beantwoorden aan de in artikel 1317 van het Burgerlijk Wetboek gestelde voorwaarden. Het is dienovereenkomstig vereist dat de in de akten betrokken partijen, aangevers en/of getuigen vóór de ambtenaar van de burgerlijke stand verschijnen (1). Het is evenwel algemeen bekend dat, met uitzondering voor wat betreft de huwelijksakte, deze sedert lang niet meer vóór hem verschijnen, maar wel vóór beambten van de dienst die over de nodige kennis en bekwaamheid beschikken om de akten op te maken. Het is de ambtenaar van de burgerlijke stand immers niet meer mogelijk om naar de letter van de wet zelf een zo groot aantal akten te verlijden, erbij betrokken te zijn of er in op te treden. Afgezien van de huwelijksvoltrekking zal zijn optreden zich meestal beperken tot het eerder louter formalistisch ondertekenen van de akten, en dit terwijl zijn optreden en aanwezigheid juist een waarborg moet zijn voor de authenticiteit van zelfde akten. De in de akten voorkomende vermeldingen omtrent de aanwezigheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn bij ons in de regel vrijwel steeds vals (2).

Aldus is een bijzonder kritieke toestand ontstaan, die in geen elke opzicht nog beantwoordt aan de letter of aan de geest van de door de wetgever terzake bepaalde regelen en in het openbaar belang vereiste waarborgen.

De meer recente samenvoegingen van gemeenten hebben dit probleem nog sterker aan de orde gesteld. Het is dan ook hoogdringend dat de voorbijgestreefde, juridisch onverantwoorde en volkomen werkelijkheidsvreemde regeling, die blijkbaar nog maar alleen in ons land bestaat, wordt veranderd.

In dit verband wordt vastgesteld dat men in alle ons omringende West-Europese landen (en met name in Nederland, Duitsland, Frankrijk en het Groot-Hertogdom Luxemburg) inmiddels reeds tot de meest voor de hand liggende oplossing is gekomen.

Volgens de terzake uitgevaardigde wetsbepalingen wordt de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand er uitgeoefend door beambten van het gemeentebestuur, hetzij bij uitsluiting, hetzij naast de burgemeester of de aangewezen schepen in welk geval bepaalde opdrachten aan deze laatsten voorbehouden blijven. In de praktijk betreft het meestal leidinggevende beambten van de dienst, die over de hiertoe vereiste kennis beschikken en aan sommige hiertoe gestelde voorwaarden voldoen.

De uitvaardiging van dergelijke wetsbepalingen in ons land zou niet alleen de eenvormigheid op het Europese vlak inzake burgerlijke stand in de hand werken, maar bovendien in overeenstemming zijn met de door de evolutie ontstane toestand. Toch evolueert de wetgeving in deze zin en erkent zij meer en meer de door de evolutie ontstane noodzakelijkheid om te beschikken over vast beambten die de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen

(1) Ainsi qu'il est également prévu dans d'autres articles du Code civil, notamment aux articles 56, 75, 78...

(2) Rapport concernant une étude et une journée de contact sur le sujet, entre des fonctionnaires et agents de l'état civil de Belgique et des Pays-Bas, « Rechtskundig Weekblad », n° 32-33 du 9-16 avril 1977, colonnes 2110 et 2111.

(1) Zoals ook nog wordt bepaald in andere artikelen van het Burgerlijk Wetboek zoals artikel 56, artikel 75, artikel 78...

(2) Verslag van een desbetreffende studie en contactdag tussen ambtenaren en beambten van de burgerlijke stand uit België en Nederland, Rechtskundig Weekblad, n° 32-33 van 9-16 april 1977, kolommen 2110 en 2111.

la loi (codes civil et judiciaire) considère pourtant expressément comme inhérentes à l'exercice de cette fonction (1).

Après l'adoption des dispositions légales relatives à l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil par les agents précités — exception faite des tâches qui restent dévolues en matière d'état civil au bourgmestre ou à l'échevin désigné par le collège — il faudra en tout cas définir avec clarté et précision les missions confiées à ces derniers (avec des responsabilités spécifiques propres), notamment : en premier lieu, faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres (ce qui implique la direction du service et l'exercice d'une surveillance directe sur celui-ci) et remplir les fonctions d'officier de l'état civil.

D'une part, les responsabilités qui appartiennent personnellement au bourgmestre, en sa qualité de représentant du Gouvernement dans la commune, ou à l'échevin désigné par le collège et qui consistent à faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres, se situent plutôt sur le plan administratif et sont plus intimement liées à l'exercice des fonctions de bourgmestre ou d'échevin de l'état civil.

D'autre part, les responsabilités propres à l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil se rapportent davantage aux actes posés, aux négligences et imprudences commises dans l'exercice des fonctions. Ces responsabilités se situent plutôt sur le plan civil et pénal.

A cet égard, il convient de faire observer que l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil est indissociable de l'indépendance requise à cet effet, de sorte que le fait que ces fonctions sont exercées sous la surveillance du bourgmestre ou de l'échevin désigné par le collège, ne déchargera généralement pas l'intéressé de ses responsabilités en ce qui concerne les décisions prises, les actes posés ou les négligences commises dans l'exercice de ces fonctions. Compte tenu de toutes les circonstances, la responsabilité sera, le cas échéant, déterminée en définitive par le juge compétent.

Il convient également de faire observer que lorsque les fonctions d'officier de l'état civil sont exercées par plusieurs personnes, il faut, si nécessaire, une répartition du travail entre elles (2).

En tout état de cause, les dispositions de l'article 93 de la loi communale sont, tant en ce qui concerne les agents chargés d'exécuter les tâches d'état civil que l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil, à ce point dépassées qu'elles ont perdu toute signification et que, dans l'intérêt général, elles doivent être modifiées et complétées d'urgence du point de vue de la forme et du fond.

(1) — Loi du 2 juillet 1956 autorisant les bourgmestres et les officiers de l'état civil à déléguer à des agents communaux la délivrance d'actes ou d'extraits d'actes ainsi que d'autres documents, qui complète l'article 45 du Code civil et insère un article 93bis dans la loi communale — modifiée par la loi du 27 mai 1975, article 1, 20°, et remplacée par la loi du 23 juin 1980, article 2.

— Loi du 1^{er} juillet 1982 modifiant l'article 93bis de la loi communale.

(2) Un règlement de répartition de travail figure notamment à l'article 183 de la loi communale des Pays-Bas.

uitoefenen. Nu reeds worden hen bevoegdheden toebedeeld die nochtans bij wet (burgerlijk en gerechtelijk wetboek) expliciet inherent zijn aan de uitoefening van de functie (1).

Bij de uitvaardiging van wetsbepalingen betreffende de uitoefening van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand door bedoelde beambten, en dit buiten de opdrachten die inzake burgerlijke stand toevertrouwd blijven aan de burgemeester of de door het college aangewezen schepenen, zal in ieder geval een klare en duidelijke omschrijving moeten worden gegeven van de aan deze laatste toevertrouwde opdrachten (met specifiek eigen verantwoordelijkheden), namelijk : er in de eerste plaats voor instaan dat alles wat de akten en het houden van de registers betreft stipt wordt nageleefd (wat het waarnemen van de leiding en het uitoefenen van het rechtstreeks toezicht over de dienst impliceert) en de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand vervullen.

Eenzijds liggen de verantwoordelijkheden die aan de burgemeester, als afgevaardigde bij de gemeente van de Regering, of aan de hiertoe door het college aangewezen schepenen persoonlijk toekomen om alles wat de akten en het houden van de registers betreft, stipt te doen naleven, meer op het administratieve vlak, en zijn zij nauwer verbonden aan de uitoefening van het ambt van burgemeester of van schepenen van de burgerlijke stand.

Anderzijds zullen de verantwoordelijkheden met betrekking tot het uitoefenen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand eerder verband houden met de bij de ambtsuitoefening gestelde daden of begane nalatigheden en onvoorzichtigheden. Deze verantwoordelijkheden liggen meer op het burgerlijke en strafrechtelijke vlak.

In dit verband zij opgemerkt dat het uitoefenen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand niet los kan gezien worden van het hiertoe vereiste zelfstandige optreden, zodat het feit dat het uitoefenen van deze bediening zou gebeuren onder het toezicht van de burgemeester of van de inzake burgerlijke stand door het college aangewezen schepenen, de betrokkene meestal niet zal ontslaan van zijn verantwoordelijkheid voor de in de uitoefening van deze bediening genomen beslissingen, gestelde daden of begane nalatigheden. Alle omstandigheden in acht genomen zal desgevallend de verantwoordelijkheid uiteindelijk toch bepaald worden door de terzake bevoegde rechter.

Ook dient te worden opgemerkt dat, wanneer de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand door verscheidene personen wordt uitgeoefend, men zo nodig tot een werkverdeling onder hen dient te komen (2).

In ieder geval blijken de bepalingen van artikel 93 van de gemeentewet dermate te zijn voorbijgestreefd, en dit zowel wat betreft de bepalingen die verband houden met de beambten belast met de uitvoering van de opdrachten inzake burgerlijke stand, als wat betreft de bepalingen i.v.m. het vervullen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand, dat zij iedere betekenis hebben verloren en in het algemeen belang dringend naar de vorm en de inhoud dienen te worden gewijzigd en aangevuld.

(1) — Wet van 2 juli 1956 waarbij de burgemeesters en de ambtenaren van de burgerlijke stand gemachtigd worden hun bevoegdheid tot het afgeven van akten of aktenuttrekssels, alsmede van andere stukken, aan gemeenteambtenaren op te dragen, hetzij tot aanvulling van artikel 45 van het Burgerlijk Wetboek en tot invoering van een artikel 93bis in de gemeentewet — gewijzigd door de wet van 27 mei 1975, artikel 1, 20°, en vervangen door de wet van 23 juni 1980, artikel 2.

— Wet van 1 juni 1982 tot wijziging van artikel 93bis van de gemeentewet.

(2) Een regeling tot verdeling der werkzaamheden komt ondermeer ook voor in artikel 183 van de Nederlandse gemeentewet.

Examen du nouvel article 93 de la loi communale qui fait l'objet de la proposition

Premier alinéa

« Le collège des bourgmestre et échevins veille à la tenue des registres de l'état civil et à l'organisation d'un service de l'état civil. »

La disposition actuelle en la matière étant libellée en ces termes : « Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la tenue des registres de l'état civil », il est évident que cette disposition ne vise pas la tenue effective de ces registres par le collège lui-même, ce qui, dans la pratique, serait inconcevable. La formulation « Le collège des bourgmestre et échevins veille à la tenue des registres de l'état civil » correspond mieux à la réalité et à la mission de surveillance dont est chargé ledit collège (1).

Etant donné qu'il ressort également du texte actuel de l'article 93 de la loi communale que, dans l'intérêt général, le législateur entend assurer le fonctionnement autonome et sans entraves du service de l'état civil, il conviendrait de compléter le texte du nouveau premier alinéa par une disposition prévoyant que le collège veille également à l'organisation d'un service de l'état civil.

Deuxième alinéa

« Ce service est placé sous la direction et la surveillance directe du bourgmestre ou d'un échevin désigné à cet effet par le collège, lequel est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres. »

L'état civil étant une affaire d'intérêt général, le législateur a dès lors confié en premier lieu au bourgmestre la mission de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres. Si le bourgmestre s'est vu assigner cette tâche, c'est plutôt en sa qualité de représentant du Gouvernement et de garant de l'intérêt général dans la commune qu'en tant que mandataire politique. Par conséquent, cette tâche lui incombe également s'il a été nommé en dehors du conseil.

Il s'agit en l'occurrence d'une mission importante qui est assortie de responsabilités personnelles et qui ne peut être dissociée de la direction et de la surveillance directe du service. Il convient de la distinguer nettement de l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil et ce, notamment lorsque l'intérêt public exige que cette fonction soit confiée à plusieurs personnes. Par conséquent, il paraît indiqué que les règles se rapportant à l'exercice de la fonction d'officier de l'état civil fassent l'objet d'un alinéa distinct.

En outre, les fonctions le plus souvent très absorbantes du bourgmestre postulent le maintien de la possibilité de faire désigner par le collège un échevin chargé de l'accomplissement de cette mission importante.

« Il a, à cet effet, sous ses ordres un ou plusieurs employés, dans les limites d'un cadre du personnel à fixer par le conseil suivant les besoins du service. »

(1) Les auteurs compétents en la matière se rallient généralement à la thèse selon laquelle la mission du collège échevinal est une mission de surveillance générale (L. Stichelbaudt, « Handboek van de burgerlijke stand », n° 18, p. 36).

Bespreking van het voorgestelde nieuwe artikel 93 van de gemeentewet

Eerste lid

« Het college van burgemeester en schepenen zorgt er voor dat de registers van de burgerlijke stand worden bijgehouden, en dat een dienst voor de burgerlijke stand wordt ingericht. »

Waar de desbetreffende huidige bepaling luidt « Het college van burgemeester en schepenen is belast met het houden van de registers van de burgerlijke stand » is het toch duidelijk dat hier geen effectieve bijhouding door het college — wat in de praktijk ondenkbaar is — wordt bedoeld. De formulering « Het college van burgemeester en schepenen zorgt er voor dat de registers van de burgerlijke stand worden bijgehouden » is meer in overeenstemming met de werkelijkheid en met de aan het college opgedragen taak van algemeen toezicht (1).

Aangezien ook uit de huidige tekst van artikel 93 van de gemeentewet blijkt dat de wetgever in het algemeen belang duidelijk een ongehinderde en autonome werking van de dienst burgerlijke stand heeft beoogd, blijkt het gepast om de nieuwe tekst van het eerste lid aan te vullen met de bepaling dat het college er ook voor zorgt dat een dienst voor de burgerlijke stand wordt ingericht.

Tweede lid

« Deze dienst staat onder de leiding en het rechtstreeks toezicht van de burgemeester of van een schepen daartoe aangewezen door het college, die er inzonderheid mee is belast om alles wat de akten en het houden van de registers betreft, stipt te doen nakomen. »

Aangezien de burgerlijke stand een zaak is van algemeen belang, heeft de wetgever de opdracht, om alles wat de akten en het houden van de registers betreft stipt te doen nakomen, dan ook in de eerste plaats aan de burgemeester toevertrouwd. Deze opdracht werd de burgemeester eerder toevertrouwd als afgevaardigde van de Regering en als vrijwaarder in de gemeente van het algemeen belang, dan als politiek mandataris. Zij komt hem derhalve ook toe wanneer hij buiten de raad is benoemd.

Het betreft hier een belangrijke opdracht met persoonlijke verantwoordelijkheden die niet los kan worden gezien van het waarnemen van de leiding en van het uitoefenen van het rechtstreeks toezicht over de dienst. Zij dient duidelijk te worden onderscheiden van het vervullen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand, en dit inzonderheid wanneer het openbaar belang vereist dat deze functie aan verscheidene personen wordt toevertrouwd. Het lijkt dan ook aangewezen om de regelen die verband houden met het vervullen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand in een afzonderlijk lid op te nemen.

De meestal zeer drukke ambtsbezigheden van de burgemeester vereisen verder dat de mogelijkheid wordt behouden om door het college een schepen te doen aanwijzen voor het vervullen van deze belangrijke opdracht.

« Binnen de perken van een door de raad in overeenstemming met de behoeften vast te stellen diensteigen personeelsformatie, heeft hij hiertoe een of meer beambten onder zijn gezag. »

(1) De stelling dat de taak van het schepencollege er een is van algemeen toezicht, wordt door de terzake bevoegde auteurs algemeen bijgetreden (L. Stichelbaudt, Handboek van de burgerlijke stand, n° 18, blz. 36).

Cette disposition garantit le fonctionnement autonome et sans entraves du service de l'état civil, dont les principes font d'ailleurs également l'objet des dispositions actuelles de l'article 93 de la loi communale. Etant donné qu'il est de l'intérêt général que les agents placés sous l'autorité du bourgmestre ou de l'échevin de l'état civil désigné par le collège bénéficient de la stabilité d'emploi et soient dès lors, ainsi qu'il en est d'ailleurs dans la pratique, dotés du statut d'agent communal, il conviendrait que les intéressés soient intégrés aux cadres du personnel communal. Cette intégration avec fixation par le conseil du nombre d'agents selon les besoins du service doit se faire par le biais d'une rubrique spécialement prévue à cet effet, c'est-à-dire dans un cadre du personnel propre (1).

Une répartition distincte de ces agents se justifie également sur la base des conditions spéciales de recrutement auxquelles sont soumis ces agents et qui ont trait au caractère spécifique de leur fonction. En effet, les employés de l'état civil occupent des emplois qui, de par leur nature, imposent des garanties particulières de fiabilité, à telle enseigne que l'arrêté royal du 20 décembre 1928 (article 1) a même soustrait ceux-ci à l'application des lois du 3 août 1919 et du 27 mai 1947 sur le droit de priorité, coordonnées par l'arrêté du Régent du 19 juin 1947. Cette mesure permet d'engager des candidats qui satisfont à certaines conditions de capacité ou ont déjà occupé des emplois temporaires auprès du service de l'état civil et offrent des garanties sérieuses, sans qu'il faille faire appel à des candidats.

En outre, le nouveau texte devra disposer que le bourgmestre ou l'échevin désigné en matière d'état civil a, à cet effet, sous ses ordres et suivant les besoins du service, un ou plusieurs employés (en lieu et place de « peut avoir »).

« Le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné entendu, ces employés sont nommés, suspendus ou révoqués par le conseil communal. »

Il semble conforme aux notions les plus élémentaires de droit et d'équité que le bourgmestre ou l'échevin de l'état civil ait son mot à dire dans la désignation des employés mis à sa disposition pour l'exécution de ses missions légales et placés sous son autorité.

C'est en effet lui, et non le collège des bourgmestre et échevins ou le conseil communal, qui est responsable personnellement de la mission qui lui est confiée dans le domaine de l'état civil ainsi que des actes, erreurs, omissions ou imprudences commis à cette occasion et qui, en bon nombre de cas, sont imputables aux employés en cause. Les articles 1382 à 1384 du Code civil définissent très clairement ces responsabilités.

Il est donc tout à fait normal que le bourgmestre ou l'échevin de l'état civil soit à tout le moins entendu lors de ces nominations. Il convient en tout cas d'éviter que des employés moins aptes ou moins compétents soient imposés au bourgmestre ou à l'échevin de l'état civil sans que ces derniers ne disposent d'aucun moyen de recours. La disposition suivant laquelle le bourgmestre doit être entendu par le conseil communal au sujet de la nomination des employés lui permet de demander aux autorités compétentes en la matière l'application des articles 86 et 87 de la loi communale chaque fois qu'il estime que la décision du conseil porte préjudice à l'intérêt général.

Deze bepaling waarborgt een ongehinderde en autonome werking van de dienst burgerlijke stand, waarvan de principes trouwens ook besloten liggen in de huidige bepalingen van artikel 93 van de gemeentewet. Aangezien het met het algemeen belang overeenstemt dat de beambten die onder het gezag zijn geplaatst van de burgemeester of van de door het college aangewezen schepen van burgerlijke stand, vastheid van betrekking en dan ook, zoals dat in de praktijk trouwens het geval is, het statuut van gemeente-beambte zouden hebben, dienen zij ook in de gemeentelijke personeelskaders te worden opgenomen. Dergelijke opname, niet bepaling van het in overeenstemming met de behoeften door de raad vastgesteld aantal beambten, dient onder een daartoe bestemde afzonderlijke rubriek te gebeuren, d.w.z. in een diensteigen personeelsformatie (1).

Een afzonderlijke indeling is eveneens verantwoord op grond van de voor deze beambten geldende bijzondere wervingsvoorwaarden, die verband houden met het bijzonder karakter van hun ambt. De beambten van de burgerlijke stand bekleden immers betrekkingen, waarvoor wegens hun aard bijzondere waarborgen qua betrouwbaarheid zijn vereist, zodat zij zelfs bij koninklijk besluit van 20 december 1928 (artikel 1) werden onttrokken aan de toepassing van de wetten op het voorkeurrecht van 3 augustus 1919 en 27 mei 1947, gecoördineerd bij Regentsbesluit van 19 juni 1947. Hierdoor wordt het mogelijk om kandidaten die voldoen aan sommige bekwaamheidsvereisten of die reeds betrekkingen bij de dienst burgerlijke stand in tijdelijk verband hebben waargenomen en die ernstige waarborgen bieden, aan te werven zonder dat hiervoor een oproep tot kandidaten dient te worden gedaan.

Verder dient in de nieuwe tekst te worden bepaald dat de burgemeester of de inzake burgerlijke stand aangewezen schepen in overeenstemming met de behoeften een of meer beambten onder zijn gezag heeft (in plaats van « kan hebben »).

« Deze beambten worden, de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen gehoord, door de gemeenteraad benoemd, geschorst of afgezet. »

Het beantwoordt blijkbaar aan de meest elementaire begrippen van recht en billijkheid dat de burgemeester of de schepen van burgerlijke stand toch enige zeggenschap zou hebben in de aanwijzing van de hem tot uitvoering van zijn wettelijke opdrachten toebedeelde en onder zijn gezag geplaatste beambten.

Het is immers hijzelf, en niet het college van burgemeester en schepenen of de gemeenteraad, die de persoonlijke verantwoordelijkheid draagt voor de hem inzake burgerlijke stand toebedeelde opdracht, en de naar aanleiding daarvan gestelde daden, begane vergissingen, nalatigheden en onvoorzichtigheden, die in veel gevallen hun oorsprong kunnen vinden bij de betrokken beambten. In de artikelen 1382 tot 1384 van het Burgerlijk Wetboek worden deze verantwoordelijkheden zeer duidelijk bepaald.

Het is dan ook niet meer dan normaal dat de burgemeester of de schepen van burgerlijke stand in dergelijke benoemingen minstens wordt gehoord. Er dient in ieder geval te worden voorkomen dat, aan de burgemeester of aan de schepen van burgerlijke stand, minder geschikte of minder bekwaame beambten worden opgedrongen, zonder dat hem hiertegen enig verweermiddel ter beschikking staat. Dank zij de bepaling krachtens welke hij bij de benoeming van bedoelde beambten door de raad dient te worden gehoord, kan hij de terzake bevoegde overheden om de toepassing verzoeken van de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet, telkens hij van oordeel mocht zijn dat de beslissing van de raad het algemeen belang schaadt.

(1) Circulaire du 12 juin 1972 du Ministre de l'Intérieur.

(1) Omzendbrief d.d. 12 juni 1972 van de Minister van Binnenlandse Zaken.

En ce qui concerne les mesures disciplinaires, l'article 85 de la loi communale précise : « Le conseil révoque ou suspend les employés salariés par la commune, et dont la nomination lui est attribuée ».

Les employés de l'état civil étant, dans l'exécution de leurs tâches, subordonnés à l'appréciation du bourgmestre ou de l'échevin de l'état civil sous l'autorité duquel ils sont placés, il semble opportun et tout indiqué que celui-ci soit également entendu avant que le conseil ne prononce une mesure disciplinaire, soit la suspension, soit la révocation. Les moyens de recours dont dispose l'employé nommé par le conseil communal lorsqu'une procédure disciplinaire est engagée contre lui sont également déterminés par le même article 85 de la loi communale.

« La nomination se fait conformément aux dispositions de l'article 84, § 1^{er}. »

Aux termes de l'article 84, § 1^{er}, le conseil communal fixe les conditions de recrutement et d'avancement des agents de la commune, dans la limite des dispositions générales arrêtées par le Roi.

Contrairement aux autres agents de la commune, les employés de l'état civil remplissent au niveau communal des missions presque exclusivement d'intérêt public. L'établissement par le Roi des dispositions générales précitées applicables à ces employés doit dès lors se faire en fonction de leur caractère particulier et de la nécessité, pour ces employés, de remplir certaines conditions générales et particulières de qualification correspondant au niveau de leur emploi.

Pour les conditions générales de qualification, il serait possible de s'inspirer des conditions qui sont d'application pour les agents de l'Etat (1). La preuve que les conditions particulières de qualification imposées par le besoin généralisé d'une plus grande spécialisation en matière d'état civil sont remplies pourrait être apportée par la possession de certains diplômes ou certificats qui garantissent une connaissance approfondie du droit civil, du droit familial, du droit patronymique, du droit de nationalité et du droit privé international en vigueur en matière d'état civil, ou éventuellement par une longue expérience professionnelle. Pour l'accès aux emplois dirigeants et comportant une plus grande responsabilité, il semble particulièrement indiqué d'imposer ces conditions particulières de qualification (2). Les diplômes et/ou certificats délivrés après un cycle de cours complet par les écoles provinciales de sciences administratives garantissent, outre une solide formation administrative générale, des connaissances approfondies du droit des personnes sur le plan de l'état civil. Ces cours comprennent d'ailleurs un cours détaillé d'état civil. L'appréciation de ces diplômes par le législateur appert notamment de l'arrêté royal du 20 juillet 1976 (*Moniteur belge* du 10 août 1976) qui accorde aux titulaires de ce diplôme l'accès aux fonctions responsables de secrétaire communal, secrétaire communal adjoint et receveur communal. L'arrêté royal à prendre en exécution de l'article 84, § 1^{er}, de la loi communale en matière de recrutement et d'avancement pourrait prévoir un programme

Wat betreft de tuchtstraffen luidt artikel 85 van de gemeentewet als volgt : « De afzetting of de schorsing van de door de gemeente bezoldigde beambten wier benoeming aan de gemeenteraad is opgedragen, behoort aan deze laatste ».

Aangezien de beambten van de burgerlijke stand wat betreft de uitvoering van hun opdrachten afhangen van de beoordeling en de waardering van de burgemeester of schepenen van burgerlijke stand, onder wiens gezag zij zijn geplaatst, blijkt het aangewezen, dat deze eveneens wordt gehoord vooraleer door de raad enige tuchtstraf, hetzij schorsing, hetzij afzetting wordt uitgesproken. De verweermiddelen waarover de door de gemeenteraad benoemde beambten beschikken wanneer tegen hen een tuchtprocedure wordt ingezet, worden eveneens bepaald door hetzelfde artikel 85 van de gemeentewet.

« De benoeming geschiedt met inachtneming van de bepalingen van artikel 84, § 1. »

Luidens artikel 84, § 1, bepaalt de gemeenteraad de voorwaarden voor de werving en de bevordering van het gemeentepersoneel, binnen de perken van de algemene bepalingen die de Koning heeft vastgesteld.

In tegenstelling met de andere gemeentebeambten, vervullen de beambten van de burgerlijke stand op gemeentelijk vlak praktisch uitsluitend opdrachten van algemeen belang. Het vaststellen door de Koning van bedoelde algemene bepalingen voor deze beambten dient dan ook te gebeuren in functie van hun bijzonder karakter en van de noodwendigheid voor deze beambten te voldoen aan sommige met de rang van hun betrekking overeenstemmende algemene en bijzondere bekwaamheidsvereisten.

Wat betreft de algemene bekwaamheidsvoorwaarden zou men zich in hoofdzaak kunnen richten naar de voorwaarden die gelden voor het Rijkspersoneel (1). Wat betreft de bijzondere bekwaamheidsvereisten, die verband houden met de zich thans algemeen voordoende nood aan een grotere deskundigheid en specialisatie inzake burgerlijke stand, zouden deze kunnen blijken uit bepaalde diploma's en/of studiegetuigschriften die een degelijke kennis waarborgen van het burgerlijk recht, het familierecht, het naamrecht, het nationaliteitsrecht en het inzake burgerlijke stand geldend internationaal privaatrecht, of eventueel ook uit de over een lange periode door deze beambten opgedane ambtservaring. Voor de toegang tot de meer verantwoordelijke en leidinggevende betrekkingen blijkt het stellen van dergelijke bijzondere bekwaamheidsvereisten in het bijzonder aangewezen (2). De diploma's en/of studiegetuigschriften die na het beëindigen van een volledige cyclus van leergangen worden afgeleverd door de provinciale scholen voor bestuurswetenschappen waarborgen, naast een degelijke algemene administratieve vorming, een uitgebreide kennis van het personenrecht inzake burgerlijke stand. Die leergangen omvatten trouwens een uitgebreide cursus burgerlijke stand. De waardering van deze diploma's door de wetgever blijkt onder meer uit het koninklijk besluit van 20 juli 1976 (*Belgisch Staatsblad* van 10 augustus 1976) waarbij aan de houders van dergelijk diploma ook toegang wordt verleend tot de verantwoordelijke ambten van gemeentesecretaris,

(1) Arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par les arrêtés royaux des 16 mars 1964, 11 août 1966 et 9 mars 1973.

(2) Circulaire du gouverneur de Flandre occidentale du 16 février 1971 (Mémorial administratif n° 8 du 24 février 1971) soulignant l'opportunité d'imposer la possession du diplôme des sciences administratives comme condition minimum pour l'aptitude à cet emploi. Cette condition a également été préconisée parmi les suggestions en vue de modifier l'article 93 de la loi communale, faites par le Ministre de la Justice dans une lettre du 12 juin 1972 adressée à son collègue de l'Intérieur.

(1) Koninklijk besluit van 2 oktober 1937 gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 16 maart 1964, 11 augustus 1966 en 9 maart 1973.

(2) Rondschriften van de gouverneur van West-Vlaanderen d.d. 16 februari 1971 (bestuursmemoriaal n° 8 van 24 februari 1971) waarbij de wenselijkheid wordt onderstreept om het bezit van het diploma van bestuurswetenschappen als minimumvoorwaarde van bekwaamheid voor deze betrekking te stellen. Deze voorwaarde werd ook vooropgesteld in de suggesties tot wijziging van artikel 93 van de gemeentewet die door de Minister van Justitie in een schrijven d.d. 12 juni 1972 werden gedaan aan zijn collega van Binnenlandse Zaken.

minimum obligatoire pour ces cours et, si nécessaire, l'organisation, par les écoles concernées, d'un examen en vue de l'exercice de certaines fonctions.

Il ne faudra pas davantage perdre de vue que le bourgmestre ou l'échevin de l'état civil est concerné par l'évolution continue de l'état civil dans une mesure telle qu'il est indiqué de lui confier l'organisation de l'examen de recrutement d'employés pour son service. Pour l'organisation de cet examen, il ne serait d'ailleurs pas équitable, en cas de vacance d'un ou de plusieurs emplois, de faire dépendre le bourgmestre ou l'échevin de la bonne volonté du collège.

Troisième alinéa

« Le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné, exerce de plein droit la fonction d'officier de l'état civil. »

Quant au fond, cette disposition ne présente aucune innovation. En précisant que le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné exerce de plein droit les fonctions d'officier de l'état civil, on souligne qu'à l'accomplissement de ces fonctions n'est attachée aucune autre condition que celles auxquelles est subordonné l'exercice de la fonction de bourgmestre ou d'échevin, contrairement aux officiers de l'état civil supplémentaires qui rempliraient leurs fonctions sous la surveillance du bourgmestre ou de l'échevin.

« En cas d'empêchement, il sera remplacé momentanément, pour l'exercice de cette fonction et de toutes les missions et attributions en matière d'état civil qui lui incombent, par le bourgmestre ou par un échevin ou un conseiller, dans l'ordre des nominations respectives. »

Tant pour l'accomplissement de la tâche consistant à faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres que pour l'accomplissement de la tâche qui est celle d'exercer les fonctions d'officier de l'état civil, il est nécessaire que le bourgmestre, ou l'échevin de l'état civil, soit momentanément remplacé en cas d'empêchement. Il convient en tout cas, dans l'intérêt général, d'éviter qu'à la suite d'un empêchement le service de l'état civil ne vienne à se trouver sans « direction ou contrôle direct ». Il ne peut davantage arriver que la commune vienne à se trouver sans officier de l'état civil. La direction du service de la population incombe en outre également au titulaire bourgmestre ou échevin officier de l'état civil (1). Pour ces fonctions, qu'il exerce plutôt en qualité de membre et de délégué du collège échevinal, il est également nécessaire qu'il soit, en cas d'empêchement, momentanément remplacé par le bourgmestre, un échevin ou un conseiller communal.

(1) Alors que le deuxième alinéa de l'article 1 de l'arrêté royal du 1^{er} avril 1960 réglant la tenue des registres de population (*Moniteur belge* du 30 avril 1960), modifié par l'arrêté royal du 28 octobre 1971, dispose que la tenue du registre de population est placée dans les attributions du collège des bourgmestres et échevins, le troisième alinéa du même article est libellé comme suit : « L'officier de l'état civil est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne la tenue du registre ». En l'occurrence il s'agit donc manifestement de l'officier de l'état civil en sa qualité de membre du collège.

adjunct-gemeentesecretaris en gemeenteontvanger. In het in uitvoering van artikel 84, § 1, van de gemeentewet inzake werving en bevordering te nemen koninklijk besluit, zou een bindend minimumprogramma voor die leergangen en zo nodig de inrichting bij de betrokken scholen van een examen voor de uitoefening van bepaalde functies kunnen worden bepaald.

Daarbij zal ook niet uit het oog moeten verloren worden dat de burgemeester of de schepen van burgerlijke stand dermate betrokken is bij de gestadige evolutie inzake burgerlijke stand, dat het aangewezen is, bij de aanwerving van beambten voor zijn dienst, het wervingsexamen door hem te laten inrichten. Voor de inrichting van dergelijk examen ware het trouwens niet billijk om, in geval van vacature van een of meer betrekkingen, de persoonlijk verantwoordelijke burgemeester of schepen afhankelijk te stellen van de goede wil van het college.

Derde lid

« De burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen vervult van rechtswege de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand. »

Inhoudelijk bevat deze bepaling niets nieuws. Door te bepalen dat de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand van rechtswege vervult, wordt benadrukt dat er aan het vervullen van deze bediening geen andere voorwaarden verbonden worden dan die welke gelden voor de uitoefening van het ambt van burgemeester of van schepen. Dit in tegenstelling met de toegevoegde ambtenaren van de burgerlijke stand, die deze bediening zouden uitoefenen onder het toezicht van de burgemeester of van de schepen.

« Bij verhindering wordt hij voor het vervullen van dit ambt en alle hem inzake burgerlijke stand toekomende opdrachten en bevoegdheden tijdelijk vervangen door de burgemeester, of door een schepen of een raadslid in de volgorde van de onderscheiden benoemingen. »

Zowel voor het vervullen van de opdracht om alles wat de akten en het houden van de registers betreft stipt te doen nakomen, als voor het vervullen van de opdracht om de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uit te oefenen, is het nodig dat de burgemeester of de schepen van burgerlijke stand bij verhindering tijdelijk vervangen wordt. Er dient in ieder geval in het algemeen belang voorkomen te worden dat, ten gevolge van een verhindering, de dienst burgerlijke stand zonder « leiding of rechtstreeks toezicht » zou komen te vallen. Ook mag het niet voorkomen dat de gemeente zonder ambtenaar van de burgerlijke stand zou komen te vallen. Bovendien komt aan de titularis burgemeester- of schepen-ambtenaar van de burgerlijke stand, ook de leiding toe over de bevolkingsdienst (1). Ook in deze opdracht die hij dan wel eerder uitvoert als lid en afgevaardigde van het schepencollege is het nodig dat hij, bij verhindering, tijdelijk vervangen wordt door de burgemeester, een schepen of een gemeenteraadslid.

(1) Terwijl het tweede lid van artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 april 1960 (*Belgisch Staatsblad* van 30 april 1960) gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 oktober 1971, betreffende het houden van de bevolkingsregisters, bepaalt dat het houden van de bevolkingsregisters behoort tot de ambtsbevoegdheden van het college van burgemeester en schepen, luidt het derde lid van hetzelfde artikel als volgt : « De ambtenaar van de burgerlijke stand is in het bijzonder belast alles wat het houden van het register betreft nauwgezet in acht te doen nemen ». Hier wordt dus kennelijk de ambtenaar van de burgerlijke stand als lid van het college bedoeld.

Les quatrième et cinquième alinéas de l'article 93 actuel de la loi communale qui traitent de la suppression par le conseil d'emplois au service de l'état civil et de la réduction des traitements qui y sont attachés, deviennent tout à fait superflus. En ce qui concerne les agents communaux, la suppression d'emploi et la réduction de traitement sont réglées, de même que les voies de recours dont ils disposent, par l'article 85bis de la loi communale. Si la décision prise en la matière par le conseil lèse l'intérêt général, le bourgmestre, ou l'échevin de l'état civil, peut demander à l'autorité compétente l'application des articles 86 et 87 de la même loi.

Quatrième alinéa

« Dans les communes de 10 000 habitants et plus, le collègue, le bourgmestre ou le cas échéant, l'échevin désigné, entendu, nommé, conformément aux conditions à fixer par le Roi, un et, moyennant décision royale, deux ou plusieurs agents communaux pour exercer, sous le contrôle du bourgmestre ou de l'échevin désigné, les fonctions d'officier de l'état civil, à l'exception des tâches et des attributions relatives au service de la population et qui incombent personnellement, en cette qualité, au bourgmestre ou à l'échevin désigné par le collège. »

Au bourgmestre, en qualité de délégué du gouvernement auprès de la commune et de représentant de la loi, incombent au premier chef, en matière d'état civil, deux tâches légales distinctes : faire respecter exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres, et remplir les fonctions d'officier de l'état civil. En sa qualité de chef de la commune, le bourgmestre est cependant, en pratique, entièrement absorbé par les affaires administratives communales, de plus en plus nombreuses et prenantes, de telle manière que depuis longtemps déjà il ne lui est plus possible de remplir lui-même convenablement ces deux fonctions. De même, il est depuis longtemps impossible à l'échevin de l'état civil désigné par le collège à la demande du bourgmestre de remplir seul les fonctions visées, conformément au prescrit de la loi. Le fait que les communes se sentent de plus en plus appelées à remplir de nombreuses tâches de nature sociale, culturelle et autres, qui débordent le cadre des prescriptions strictement légales, a pour effet qu'il est encore possible à l'échevin désigné d'assumer la tâche qui consiste à faire respecter exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres (ce qui lui donne la direction du service), mais qu'il lui est, d'autre part, depuis longtemps impossible d'exercer, en qualité de seul titulaire, les fonctions très absorbantes d'officier de l'état civil conformément au prescrit de la loi. En effet, il lui est depuis longtemps impossible de passer un aussi grand nombre d'actes, d'y paraître ou d'y être partie.

A l'exception des actes de mariage, les parties, témoins et/ou déclarants d'actes ne comparaissent plus depuis longtemps devant lui, mais presque toujours devant des agents du service, qui disposent des connaissances et de l'aptitude requises pour rédiger les actes.

Les mentions relatives à la présence de l'officier de l'état civil, qui figurent dans les actes de l'état civil, sont dès lors généralement fausses, de sorte que ces actes ne répondent plus aux exigences d'authenticité prévues par l'article 1317 du Code civil. Pareille situation, juridiquement inadmissible, ne se présente pratiquement dans aucun autre domaine.

Het vierde en het vijfde lid van het huidige artikel 93 van de gemeentewet, die handelen over de afschaffing door de raad van betrekkingen bij de dienst burgerlijke stand en de eraan verbonden wedde, worden volledig overbodig. Wat de gemeentebeambten betreft worden de opheffing van hun betrekking en de vermindering van de eraan verbonden wedde samen met de hun ter beschikking staande verweermiddelen geregeld door artikel 85bis van de gemeentewet. Wordt door de terzake door de raad genomen beslissing het algemeen belang geschaad, dan kan de burgemeester of de schepen van burgerlijke stand de terzake bevoegde overheid om de toepassing verzoeken van de artikelen 86 en 87 van dezelfde wet.

Vierde lid

« In de gemeenten van 10 000 en meer inwoners stelt het college, de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen gehoord, overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden, één en, mits bepaling door de Koning, twee of meer gemeentebeambten aan om, onder het toezicht van de burgemeester of van de aangewezen schepen, de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uit te oefenen, met uitzondering van de opdrachten en bevoegdheden die als dusdanig aan de burgemeester of de door het college aangewezen schepen persoonlijk toekomen over de bevolkingsdienst. »

Aan de burgemeester, als afgevaardigde van de regering bij de gemeente en vertegenwoordiger van de wet, komen in de eerste plaats inzake burgerlijke stand twee onderscheiden wettelijke opdrachten toe : alles wat de akten en het houden van de registers betreft stipt doen nakomen, en het vervullen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand. Als hoofd van de gemeente is de burgemeester evenwel praktisch volledig benomen door de steeds talrijker en omvangrijker wordende gemeentelijke bestuursaangelegenheden en wel in dergelijke mate, dat het hem sedert lang niet meer mogelijk is deze beide opdrachten nog zelf naar behoren te vervullen. Ook voor de op verzoek van de burgemeester door het college aangewezen schepen van de burgerlijke stand is het reeds sedert lang onmogelijk geworden om bedoelde opdrachten nog alleen en naar de voorschriften van de wet te vervullen. Het feit dat de gemeenten zich steeds meer en meer groeperen voelen tot tal van opdrachten van sociale, culturele en andere aard, die buiten het patroon vallen van de strikt wettelijke voorzieningen, heeft er toe geleid dat het voor de aangewezen schepen nog wel mogelijk is om te waken over de stipte naleving van alles wat de akten en het houden van de registers betreft (waarvoor hem de leiding van de dienst toekomt) maar dat het hem anderzijds sedert lang niet meer mogelijk is om, als enig titularis, de zeer omvangrijke opdracht van ambtenaar van de burgerlijke stand nog alleen en naar de voorschriften van de wet te vervullen. Het is immers sedert lang niet meer mogelijk een zo groot aantal akten te verlijden, er in op te treden of er bij betrokken te zijn, als nodig is.

Met uitzondering voor wat betreft de akte van huwelijk verschijnen de bij de akten betrokken partijen, getuigen en/of aangevers reeds lang niet meer vóór hem, maar vrijwel steeds vóór beambten van de dienst, die over de nodige kennis en bekwaamheid beschikken om de akten op te stellen.

De in de akten van de burgerlijke stand voorkomende vermeldingen omtrent de aanwezigheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn dan ook meestal vals, zodat die akten niet langer voldoen aan een van de in artikel 1317 van het Burgerlijk Wetboek gestelde vereisten inzake authenticiteit. Dergelijke juridisch onverantwoorde toestand is praktisch op geen enkel ander vlak terug te vinden.

Cette situation ne répond plus ni à la lettre, ni à l'esprit de la loi. Or, les récentes fusions de communes l'ont encore aggravée. Il est permis d'en juger si l'on considère que, pour un chiffre de population stable, sinon en hausse, la loi du 30 décembre 1975 a ramené le nombre de communes de 2 359 à 596 au 1^{er} janvier 1977. Au 1^{er} janvier 1983, ce nombre sera réduit à 589, alors qu'il était encore de 2 586 au 1^{er} janvier 1971.

Comme les dispositions précitées de la loi communale n'ont pas été adaptées à cette évolution, il s'est produit une réduction correspondante, draconienne et totalement injustifiée, du nombre déjà très insuffisant d'officiers de l'état civil. Il s'ensuit que des problèmes sérieux se posent actuellement même en ce qui concerne l'accomplissement des mariages. A défaut d'un nombre suffisant d'officiers de l'état civil, le mariage est, dans de nombreux cas, réduit à une cérémonie purement formaliste, ce qui contribue sans doute à une plus grande dépréciation du mariage. Dans certaines grandes villes, on applique apparemment des solutions qui ne sont pas prévues par la loi et qui postulent que les fonctions d'officier de l'état civil soient manifestement remplies de manière simultanée par plusieurs échevins. Cela peut dès lors donner lieu régulièrement à de graves conflits de compétences et de responsabilités.

Tous ces problèmes, qui apparemment n'existent plus que chez nous, doivent trouver une solution d'urgence. Dans tous les pays d'Europe occidentale existe, depuis longtemps déjà, sous l'une ou l'autre forme, la possibilité de faire accomplir par des agents de l'administration communale les fonctions d'officier de l'état civil (1).

L'insertion de dispositions analogues dans notre législation favoriserait non seulement l'uniformité en matière d'état civil au niveau européen, mais serait en outre conforme à la situation réelle née de l'évolution.

D'ailleurs, la loi du 2 juillet 1956 a déjà autorisé, pour les communes de cinq mille habitants et plus et moyennant le respect de la condition de délégation prévue, la délégation aux agents visés de certaines compétences très spécifiques à la fonction de l'officier de l'état civil. A la même condition de délégation, cette autorisation de déléguer certaines compétences propres à l'exercice de la fonction a entretemps été étendue à toutes les communes du territoire (dispositions modifiées par la loi du 27 mai 1975, art. 1, 20^e, et remplacées par la loi du 23 juin 1980, art. 2). Ces dispositions, qui ont essentiellement trait à la délivrance d'extraits et de copies d'actes de l'état civil, figurent à l'article 45, dernier alinéa, du Code civil et également à l'article 93bis de la loi communale. Vu la disponibilité permanente de ces agents communaux dans l'exercice de leur fonction et vu la complexité et la multiplicité croissantes des matières à traiter ainsi que le fait que les bourgmestres et échevins sont de plus en plus absorbés par des problèmes de gestion communale de plus en plus nombreux et diversifiés, le législateur, en votant la loi du 1^{er} juin 1982 (loi modifiant l'article 93bis de la loi communale) a de nouveau jugé nécessaire de prévoir une nouvelle extension

Zij beantwoordt in geen enkel opzicht meer, noch aan de letter, noch aan de geest van de wet. De recente samenvoegingen van gemeenten hebben deze toestand nog verergerd. Men kan zich hierover het best een oordeel vormen als men overweegt dat bij een gelijkblijvend zoniet nog enigszins stijgend bevolkingscijfer het aantal gemeenten door de wet van 30 december 1975 per 1 januari 1977 werd teruggebracht van 2 359 tot 596. Per 1 januari 1983 wordt dit aantal nog verder teruggebracht tot 589 gemeenten, terwijl dit aantal vóór 1 januari 1971 nog 2 586 bedroeg.

Daar de desbetreffende bepalingen van de gemeentewet aan deze evolutie niet werden aangepast, heeft zich een overeenstemmende drastische en totaal onverantwoorde vermindering voorgedaan van het reeds zeer onvoldoende gebleken aantal ambtenaren van de burgerlijke stand. Dit heeft er toe geleid dat nu ook wat de huwelijksvoltrekking betreft ernstige problemen rijzen. Bij gebrek aan een voldoende aantal ambtenaren van de burgerlijke stand wordt het huwelijk in veel gevallen herleid tot een louter formalistische aangelegenheid. Een verdere ontwaarding van het huwelijk zal er wellicht door in de hand worden gewerkt. In sommige grote steden worden terzake blijkbaar oplossingen toegepast waarin de wet niet voorziet en waardoor de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand blijkbaar simultaan door meerdere schepenen wordt uitgeoefend. Zulks kan dan ook regelmatig aanleiding geven tot ernstige bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsconflicten.

Voor al deze problemen die blijkbaar nog slechts bij ons bestaan, dient zeer dringend een oplossing te worden gevonden. In alle ons omringende Westeuropese landen bestaat reeds lang onder een of andere vorm de mogelijkheid om de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand ook door beambten van het gemeentebestuur te laten vervullen (1).

De invoering van analoge bepalingen in onze wetgeving zou niet alleen de eenvormigheid op Europees vlak inzake burgerlijke stand bevorderen maar bovendien in de lijn komen te liggen van de door de evolutie in werkelijkheid ontstane toestand.

Door de wet van 2 juli 1956 werden in de gemeenten van 5 000 en meer inwoners, onder de daartoe gestelde voorwaarde van machtiging, aan bedoelde beambten trouwens reeds bepaalde aan de ambtenaar van de burgerlijke stand toekomende zeer ambtseigen bevoegdheden toebedeeld. Deze bevoegdheden eigen aan de uitoefening van de functie, werden inmiddels onder dezelfde machtigingsvoorwaarde verruimd tot alle gemeenten van het territorium (bepalingen gewijzigd door de wet van 27 mei 1975, art. 1, 20^e; vervangen door de wet van 23 juni 1980, art. 2). Deze bepalingen die hoofdzakelijk betrekking hebben op de afgifte van uittreksels uit en afschriften van de akten van de burgerlijke stand, komen voor in artikel 45, laatste lid, van het Burgerlijk Wetboek en ook in artikel 93bis van de gemeentewet. Gelet op de permanente beschikbaarheid in ambtsuitoefening van bedoelde gemeentebeambten, op het in aantal en complexiteit stijgend karakter van de te behandelen materie en op de steeds grotere betrokkenheid van burgemeester en schepenen met de in frequentie en diversiteit stijgende specifiek gemeentelijke beleidsproblemen, heeft de wetgever het bij wet van 1 juni 1982 (wet tot wijziging van art. 93bis van de gemeentewet) andermaal

(1) République fédérale d'Allemagne: paragraphe 10, sub (3), du règlement administratif promulgué par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice conformément à l'article 84 de la Constitution et à l'article 70 de la *Personenstandsgesetz*.

France: article 6 du décret n° 62-921 du 3 août 1962 remplaçant l'article 79 de la loi communale (deuxième alinéa et suivants).

Grand-Duché de Luxembourg, article 44bis du Code civil, inséré par la loi du 19 mai 1975.

Pays-Bas: article 183 de la loi communale.

(1) Duitse Bondsrepubliek: paragraaf 10, sub (3) van het overeenkomstig artikel 84 van de Grondwet en artikel 70 van het *Personenstandsgesetz* door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie uitgevaardigd bestuursvoorschrift.

Frankrijk: article 6 van het decreet n° 62-921 van 3 augustus 1962 ter vervanging van artikel 79 van de gemeentewet (tweede lid en volgende).

Groothertogdom Luxemburg: artikel 44bis van het Burgerlijk Wetboek, ingevoerd bij de wet van 19 mei 1975.

Nederland: artikel 183 van de gemeentewet.

des compétences déjà conférées aux agents communaux, compétences qui, selon les dispositions légales (Codes civil et judiciaire), sont en fait inhérentes à l'exercice de la fonction d'officier de l'état civil, de sorte que cet officier peut désormais également déléguer la réception des significations, des notifications et des remises des décisions en matière d'état des personnes. Il paraît indiqué de maintenir pour l'instant ces dispositions.

Ce régime n'offre d'ailleurs guère de garanties quant à la solution du problème. Il est bien possible qu'en dépit des nécessités et de la situation actuelles, certains dirigeants politiques ne fassent pas usage de la possibilité de délégation prévue par la loi. Ainsi, la situation malsaine actuelle persisterait. En rendant plus impératives les dispositions en cause, le législateur donnerait en tout cas la preuve de son souci de mettre un terme à de telles situations. Il convient, dès lors, de prévoir que là où c'est nécessaire et dans la mesure des besoins, un ou plusieurs agents soient désignés pour exercer les fonctions d'officier de l'état civil.

Il semble préférable de confier au collège échevinal, qui est un organe exécutif, le soin de désigner ces agents. Le pouvoir de désigner un titulaire en qualité d'officier de l'état civil appartient d'ailleurs déjà au collège si le bourgmestre n'entend pas ou ne peut pas exercer lui-même ces fonctions.

Il est logique que le nombre d'agents corresponde aux besoins réels, sans les dépasser outre mesure. Ce nombre est toutefois étroitement lié au nombre et à la nature des faits et événements qui se produisent en matière d'état civil sur le territoire de la commune. Ce nombre est à son tour déterminé par des facteurs très divers tels que l'infrastructure de la commune, sa situation géographique, la structure de sa population. Un rôle déterminant est joué à cet égard par l'existence ou non sur le territoire de la commune d'un ou plusieurs hôpitaux, maternités, homes pour personnes âgées; le fait que la commune est ou non un centre touristique, qu'elle a ou non un caractère résidentiel; l'âge moyen de la population et la présence éventuelle d'une colonie étrangère importante.

Il est donc impossible, par exemple, de fixer, sur la seule base du chiffre de la population, des normes générales concernant le nombre d'agents de l'état civil. En tout cas, il ne semble pas indiqué de s'en remettre à la seule appréciation des administrations locales intéressées.

Etant donné que l'objectif essentiel est de mettre un terme, dans l'intérêt général, à certaines situations injustifiées du point de vue juridique, il est préférable de laisser au Roi le soin de fixer ce nombre, sur la proposition des Ministres de la Justice et de l'Intérieur.

Dans les communes importantes — celles qui comptent 10 000 habitants ou plus — il convient de désigner un agent au moins pour exercer, conjointement au bourgmestre ou à l'échevin, les fonctions d'officier de l'état civil. L'inscription dans le nouveau texte de l'article 93 d'une disposition impérative à ce sujet non seulement se justifie complètement, mais permettrait en outre de limiter le nombre des arrêtés royaux à prendre en ce domaine.

Eu égard à la tâche particulière du bourgmestre ou de l'échevin désigné par le collège et à sa responsabilité personnelle, il semble dès lors nécessaire que les agents désignés par le collège à cet effet exercent les fonctions d'officier de l'état civil sous sa surveillance et qu'il soit entendu au sujet de ces désignations.

nodig geoordeeld om de aan bedoelde gemeentebeambten reeds toebedeelde bevoegdheden, die in wezen naar wetsvoorschrift (Burgerlijk en Gerechtelijk Wetboek) in bijzondere mate inherent zijn aan de uitoefening van de functie van ambtenaar van de burgerlijke stand, verder uit te breiden wat nu ook het ontvangen van betekeningen, kennisgevingen en terhandstellingen van alle beslissingen inzake de staat van personen betreft. Het lijkt aangewezen deze bepalingen vooralsnog te behouden.

Dergelijke regeling biedt trouwens weinig garanties dat het gestelde probleem wordt opgelost. Het is immers heel goed mogelijk dat sommige politieke beleidsmensen, in weerwil van de huidige noodwendigheden, geen gebruik zullen maken van de door de wet geboden mogelijkheid van delegatie. De thans bestaande ongezonde toestand zou aldus blijven voortduren. Door de desbetreffende bepalingen meer imperatief te stellen, zou de wetgever in ieder geval blijk geven van de ernst van zijn bezorgdheid om aan dergelijke toestanden een einde te maken. Er dient dan ook te worden bepaald dat, waar nodig en volgens de noodwendigheden, een of meer beambten worden aangesteld om de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand waar te nemen.

De aanstelling van deze beambten kan blijkbaar het best worden toevertrouwd aan het schepencollege, dat een uitvoerend orgaan is. De bevoegdheid om een titularis ambtenaar van de burgerlijke stand aan te stellen is trouwens ook nu opgedragen aan het college wanneer de burgemeester deze bediening niet zelf kan of wenst uit te oefenen.

Het is logisch dat het aantal beambten overeenstemt met de reële noodwendigheden, zonder deze nochtans bovenmatig te overtreffen. Dit aantal staat evenwel in nauw verband met het aantal en de aard van de feiten en gebeurtenissen die zich inzake burgerlijke stand op het grondgebied van de gemeente voordoen. Dit aantal wordt op zijn beurt bepaald door zeer diverse factoren, zoals de infrastructuur van de gemeente, haar ligging, de structuur van de bevolking. Bepalend zijn aldus ondermeer: het al dan niet voorhanden zijn in de gemeente van een of meer ziekenhuizen, kraaminrichtingen, bejaardentehuizen, het feit dat de gemeente al dan niet een toeristisch centrum is, dat zij al dan niet een residentieel karakter heeft, de gemiddelde leeftijd van de bevolking en de eventuele aanwezigheid in de gemeente van een groot aantal vreemdelingen.

Het is dan ook niet mogelijk om bv. alleen op basis van het bevolkingscijfer algemene normen te bepalen met betrekking tot het aantal beambten van de burgerlijke stand. In ieder geval lijkt het niet aangewezen om zulks uitsluitend aan het oordeel van de betrokken lokale besturen over te laten.

Aangezien in hoofdzaak wordt beoogd om in het algemeen belang een einde te maken aan bepaalde juridisch onverantwoorde toestanden, is het verkieslijk dit aantal door de Koning, op voordracht van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, te laten bepalen.

In de meer belangrijke gemeenten — in die van 10 000 en meer inwoners — dient minstens één beambte te worden aangesteld om, naast de burgemeester of de schepen, de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uit te oefenen. Een terzake geldende imperatieve bepaling in de nieuwe tekst van artikel 93 is niet alleen volkomen verantwoord, maar zou het bovendien mogelijk maken het aantal terzake te nemen koninklijke besluiten te beperken.

Gelet op de bijzondere opdracht van de burgemeester of van de door het college aangewezen schepen en gezien zijn persoonlijke verantwoordelijkheid lijkt het dan ook noodzakelijk, dat de aldus door het college aangestelde beambten de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uitoefenen onder zijn toezicht en dat hij omtrent de bedoelde aanstellingen wordt gehoord.

Même sous surveillance, l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil suppose l'indépendance voulue et implique la capacité juridique requise. Les agents concernés devront posséder non seulement une bonne formation générale, mais aussi les connaissances spécialisées en rapport avec l'exercice de leurs fonctions. Ces connaissances peuvent résulter soit d'une longue pratique, soit de la possession des diplômes ou certificats d'études utiles, qui garantissent de solides connaissances des règles de droit applicables en matières d'état civil, du droit des personnes, du droit familial, des dispositions légales relatives aux patronymes, des lois sur la nationalité... ainsi que des règles du droit international privé applicables en matière d'état civil. Il conviendrait de fixer ces conditions générales relatives à l'exercice de la fonction et aux titres de capacité par arrêté royal (1).

Les diplômes qui sont délivrés à l'issue d'une session complète de cours par les écoles provinciales de sciences administratives et dont les titulaires peuvent accéder en vertu de l'arrêté royal du 20 juillet 1976 (*Moniteur belge* du 10 août 1976) aux fonctions de responsabilité de secrétaire communal, secrétaire communal adjoint et receveur communal, pourraient constituer le critère de capacité minimal. Un cours très détaillé d'état civil est en effet inscrit au programme de ces cours. De plus, ces écoles pourraient si nécessaire organiser un examen d'officier de l'état civil, dont le programme serait fixé par arrêté royal.

L'arrêté royal fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire les agents communaux pour exercer les fonctions d'officier de l'état civil devrait également prévoir les mesures transitoires requises en faveur des agents qui, en raison des fonctions dirigeantes qu'ils occupent au service de l'état civil et/ou d'une longue pratique, on fait la preuve qu'ils possédaient les connaissances et capacités nécessaires pour exercer ces fonctions.

En vertu des règles en vigueur sur la tenue des registres de population (2), la direction du service de la population appartient au bourgmestre ou à l'échevin désigné par le collège, qui remplit les fonctions d'officier de l'état civil. Cette unité de direction doit être maintenue. La tenue des registres de population fait en outre partie de l'administration générale de la commune, de sorte que le bourgmestre ou échevin qui est officier de l'état civil agit également dans ce cas en qualité de représentant du collège échevinal. Cette mission doit dès lors rester de la compétence exclusive du bourgmestre ou de l'échevin qui est officier de l'état civil.

« Lorsque des motifs sérieux le justifient, le Roi peut également disposer que, dans les communes de moins de 10 000 habitants, un ou plusieurs agents communaux seront désignés dans les mêmes conditions pour exercer ces fonctions. »

Cette disposition se justifie. Même dans les communes de moins de 10 000 habitants, la désignation d'un ou plusieurs agents communaux pour exercer les fonctions d'officier de l'état civil peut être nécessaire. Les situations et cir-

Het uitoefenen van de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand, zelfs indien dit gebeurt onder toezicht, kan evenwel niet los worden gezien van het daartoe vereiste zelfstandige optreden en van de daartoe nodige rechtsbekwaamheid. Ook dienen de betrokken beambten niet alleen een degelijke algemene vorming te hebben, doch ook over een met betrekking tot de ambtsuitoefening vereiste gespecialiseerde kennis te beschikken. Deze kan ofwel voortvloeien uit een lange ambtspraktijk of blijken uit de terzake nuttige diploma's of studiegetuigschriften, die een degelijke kennis waarborgen van de inzake burgerlijke stand toepasbare rechtsregels, het personenrecht, het familie-recht, het naamrecht, de nationaliteitswetten, alsook de inzake burgerlijke stand toepasbare regels van internationaal privaatrecht. Deze algemene voorwaarden voor de ambtsuitoefening en bekwaamheidsvereisten zouden best bij koninklijk besluit worden bepaald (1).

De diploma's die worden afgeleverd na het beëindigen van een volledige cyclus van leergangen van de provinciale scholen voor bestuurswetenschappen en waarvan de houders krachtens het koninklijk besluit van 20 juli 1976 (*Belgisch Staatsblad* van 10 augustus 1976) toegang krijgen tot de verantwoordelijke ambten van gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en gemeenteontvanger, zouden als minimumvoorwaarde van bekwaamheid kunnen worden gesteld. Die leergangen omvatten immers een zeer uitgebreide cursus burgerlijke stand. Bovendien zou zo nodig bij bedoelde scholen een examen van ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen worden ingericht, waarvan het programma bij koninklijk besluit zou worden bepaald.

Het koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de gemeentebeambten moeten voldoen om de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uit te oefenen, zou evenwel ook de nodige overgangsmatregelen moeten omvatten ten gunste van die beambten die, door de hun toebedeelde leidinggevende functie bij de dienst burgerlijke stand en/of door een lange ambtspraktijk, hebben bewezen over de nodige kennis en bekwaamheid te beschikken om bedoelde bediening uit te oefenen.

Volgens de van kracht zijnde regelen op het houden van de bevolkingsregisters (2) komt aan de burgemeester of de door het college aangewezen schepen, die de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand vervult, ook de leiding toe over de bevolkingsdienst. Deze eenheid van leiding dient te worden bewaard. Het houden van de bevolkingsregisters maakt bovendien deel uit van de algemene administratie van de gemeente, zodat de burgemeester- of de schepen-ambtenaar van de burgerlijke stand hier tevens optreedt als afgevaardigde van het schepencollege. Bedoelde opdracht dient derhalve verder uitsluitend door de burgemeester- of de schepen-ambtenaar van de burgerlijke stand te worden waargenomen.

« Ook kan de Koning, wanneer ernstige redenen dit wet-tigen, voor de gemeenten van minder dan 10 000 inwoners bepalen dat een of meer gemeentebeambten, onder dezelfde voorwaarden, tot het uitoefenen van deze bediening worden aangesteld. »

Deze bepaling is verantwoord. Ook in de gemeenten van minder dan 10 000 inwoners kan het aanstellen van een of meer gemeentebeambten om de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uit te oefenen nodig zijn.

(1) Ces conditions et titres de capacité figurent également dans la législation allemande, notamment au paragraphe 10 du règlement administratif promulgué par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice conformément aux articles 84 de la Constitution et 70 de la *Personenstandsgesetz*.

(2) Artikel 1, deuxième alinéa, de l'arrêté royal du 1^{er} avril 1960 (*Moniteur belge* du 30 avril 1960).

(1) Die voorwaarden en bekwaamheidsvereisten komen ook voor in de Duitse wetgeving, en wel in paragraaf 10 van het door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie overeenkomstig de artikelen 84 van de Grondwet en 70 van het *Personenstandsgesetz* uit-gevaardigde bestuursvoorschrift.

(2) Artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 1 april 1960 (*Belgisch Staatsblad* van 30 april 1960).

constances locales seront déterminantes à cet égard. Dans ces communes également, les actes de l'état civil doivent en effet satisfaire aux conditions d'authenticité prévues à l'article 1317 du Code civil.

« Le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné établit, si nécessaire, une répartition des tâches entre eux. »

Si la désignation de plusieurs officiers de l'état civil répond à une nécessité, il faut également qu'il y ait une répartition des tâches. Cela ne signifie toutefois pas une répartition de la compétence, comme le montre clairement la jurisprudence néerlandaise.

La répartition détaillée des tâches n'est pas seulement nécessaire à la bonne marche du service, mais est également importante pour la responsabilité des officiers de l'état civil à l'égard des actes qu'ils ont posés ou des négligences et imprudences qu'ils ont commises.

Cinquième alinéa

« Lorsque des circonstances exceptionnelles existant dans des communes à déterminer par le Roi le justifient, le collège peut désigner, dans les limites du nombre fixé par le Roi et après avoir entendu le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné, un ou plusieurs échevins pour assister les premiers nommés et remplir, sous leur surveillance et selon des modalités qu'ils fixeront, les fonctions d'officier de l'état civil pour la célébration des mariages. »

En cas de répartition des tâches entre les divers officiers de l'état civil, le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné se réservera en général la célébration des mariages. D'ailleurs, la célébration du mariage par le bourgmestre ou l'échevin contribue d'une manière non négligeable à la dignité et à la solennité de la cérémonie. Cependant, dans certaines villes qui viennent de faire l'objet d'une fusion de communes, le chiffre de la population est devenu si important que des problèmes sérieux se posent à cet égard. Certaines villes ont adopté des règlements qui ne sont pas prévus par la loi et plusieurs échevins y ont été désignés comme officiers de l'état civil. Il faut éviter en tout cas une extension effrénée de ce procédé. Il est possible de l'éviter en prévoyant cette possibilité moyennant le respect de conditions très strictes.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 93 de la loi communale est remplacé par la disposition suivante :

« Article 93. — Le collège des bourgmestre et échevins veille à la tenue des registres de l'état civil et à l'organisation d'un service de l'état civil. »

Veel zal hierbij afhangen van de plaatselijke toestanden en omstandigheden. Ook in deze gemeenten dienen de akten van de burgerlijke stand immers te voldoen aan de in artikel 1317 van het Burgerlijk Wetboek gestelde vereisten inzake authenticiteit.

« De burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen maakt, zo nodig, een ben betreffende werkverdeling op. »

Indien het aanstellen van verscheidene ambtenaren van de burgerlijke stand beantwoordt aan een noodzakelijkheid, moet er ook een werkverdeling komen. Dit betekent echter niet een verdeling van bevoegdheid, zoals in de Nederlandse rechtspraak duidelijk wordt gesteld.

Een omstandige werkverdeling is evenwel niet alleen nodig voor de goede gang van zaken in de dienst, maar ook in verband met de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de ambtenaren van de burgerlijke stand voor de door hen gestelde daden of begane nalatigheden en onvoorzichtigheden.

Vijfde lid

« Wanneer uitzonderlijke omstandigheden in de daartoe door de Koning te bepalen gemeenten zulks wettigen, kan het college, binnen de perken van het hiertoe door de Koning vastgestelde aantal en na de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen te hebben behoord, tot diens bijstand een of meer schepenen aanwijzen, om onder zijn toezicht en volgens een door hem vast te stellen regeling, als ambtenaar van de burgerlijke stand op te treden voor het voltrekken van huwelijken. »

Bij een werkverdeling onder de verschillende ambtenaren van de burgerlijke stand zal de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen zich doorgaans het voltrekken van de huwelijken voorbehouden. De voltrekking van het huwelijk door de burgemeester of de schepen blijkt trouwens in een niet geringe mate bij te dragen tot de waardigheid en het plechtige karakter van het huwelijk. In bepaalde bij de jongste samenvoegingen van gemeenten betrokken steden is het bevolkingscijfer evenwel zo groot geworden dat terzake ernstige problemen rijzen. In bepaalde steden werden regelingen getroffen waarin de wet niet voorziet en werden verscheidene schepenen tot ambtenaar van de burgerlijke stand aangesteld. Een ongecontroleerde uitbreiding van een dergelijke gang van zaken dient in ieder geval te worden vermeden. Dergelijk risico zou best kunnen worden vermeden door, onder zeer restrictief gestelde voorwaarden, dergelijke mogelijkheid te voorzien.

E. DESUTTER

WETSVOORSTEL

Enig artikel

Artikel 93 van de gemeentewet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Artikel 93. — Het college van burgemeester en schepenen zorgt er voor dat de registers van de burgerlijke stand worden bijgehouden, en dat een dienst voor de burgerlijke stand wordt ingericht. »

Ce service est placé sous la direction et la surveillance directe du bourgmestre ou d'un échevin désigné à cet effet par le collège, lequel est particulièrement chargé de faire observer exactement tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres. Il a, à cet effet, sous ses ordres un ou plusieurs employés, dans les limites d'un cadre du personnel à fixer par le conseil suivant les besoins du service. Le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné entendu, ces employés sont nommés, suspendus ou révoqués par le conseil communal. La nomination se fait conformément aux dispositions de l'article 84, § 1^{er}.

Le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné exerce de plein droit la fonction d'officier de l'état civil. En cas d'empêchement, il sera remplacé momentanément, pour l'exercice de cette fonction et de toutes les missions et attributions en matière d'état civil qui lui incombent, par le bourgmestre, ou par un échevin ou un conseiller, dans l'ordre des nominations respectives.

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, le collège, le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné entendu, nomme, conformément aux conditions à fixer par le Roi, un et, moyennant décision royale, deux ou plusieurs agents communaux pour exercer, sous le contrôle du bourgmestre ou de l'échevin désigné, les fonctions d'officier de l'état civil, à l'exception des tâches et des attributions relatives au service de la population et qui incombent personnellement, en cette qualité, au bourgmestre ou à l'échevin désigné par le collège. Lorsque des motifs sérieux le justifient, le Roi peut également disposer que, dans les communes de moins de 10 000 habitants, un ou plusieurs agents communaux seront désignés dans les mêmes conditions pour exercer ces fonctions. Le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné établit, si nécessaire, une répartition des tâches entre eux.

Lorsque des circonstances exceptionnelles existent dans des communes à déterminer par le Roi le justifient, le collège peut désigner, dans les limites du nombre fixé par le Roi et après avoir entendu le bourgmestre ou, le cas échéant, l'échevin désigné, un ou plusieurs échevins pour assister les premiers nommés et remplir, sous leur surveillance et selon des modalités qu'il fixeront, les fonctions d'officier de l'état civil pour la célébration des mariages. »

13 juillet 1983.

Deze dienst staat onder de leiding en het rechtstreeks toezicht van de burgemeester of van een schepen daartoe aangewezen door het college, die er inzonderheid mee is belast om alles wat de akten en het houden van de registers betreft, stipt te doen nakomen. Binnen de perken van een door de raad in overeenstemming met de behoeften vast te stellen diensteigen personeelsformatie, heeft hij hiertoe een of meer beambten onder zijn gezag. Deze beambten worden, de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen gehoord, door de gemeenteraad benoemd, geschorst of afgezet. De benoeming geschiedt met inachtneming van de bepalingen van artikel 84, § 1.

De burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen vervult van rechtswege de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand. Bij verhindering wordt hij voor het vervullen van dit ambt en alle hem inzake burgerlijke stand toekomende opdrachten en bevoegdheden tijdelijk vervangen door de burgemeester, of door een schepen of een raadslid in de volgorde van de onderscheiden benoemingen.

In de gemeenten van 10 000 en meer inwoners stelt het college, de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen gehoord, overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden, één en, mits bepaling door de Koning, twee of meer gemeentebeambten aan om, onder het toezicht van de burgemeester of van de aangewezen schepen, de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand uit te oefenen, met uitzondering van de opdrachten en bevoegdheden die als dusdanig aan de burgemeester of de door het college aangewezen schepen persoonlijk toekomen over de bevolkingsdienst. Ook kan de Koning, wanneer ernstige redenen dit wettigen, voor de gemeenten van minder dan 10 000 inwoners bepalen dat een of meer gemeentebeambten, onder dezelfde voorwaarden, tot het uitoefenen van deze bediening worden aangesteld. De burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen maakt, zo nodig, een hen betreffende werkverdeling op.

Wanneer uitzonderlijke omstandigheden in de daartoe door de Koning te bepalen gemeenten zulks wettigen, kan het college, binnen de perken van het hiertoe door de Koning vastgesteld aantal en na de burgemeester of de in voorkomend geval aangewezen schepen te hebben gehoord, tot diens bijstand een of meer schepenen aanwijzen, om onder zijn toezicht en volgens een door hem vast te stellen regeling, als ambtenaar van de burgerlijke stand op te treden voor het voltrekken van huwelijken. »

13 juli 1983.

E. DESUTTER
F. GROOTJANS