ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 9 mai 1972, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les attributions et devoirs des secrétaires et secrétaires adjoints des agglomérations et fédérations de communes", a donné le 6 juin 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e mei 1972 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bevoegdheden en plichten van de secretaris en adjunct-secretaris van de agglomeraties en federaties van gemeenten", heeft de 6e juni 1972 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet tend à adapter, pour les secrétaire et secrétaire adjoint de l'agglomération et de la fédération de communes, quelques dispositions de la loi communale et de l'arrêté-loi du 23 décembre 1946 relatives au secrétaire communal et au secrétaire adjoint communal.

2. Il se donne comme fondements les articles 43, 45, § 3, et 46, § 1er, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Ces articles disposent, en ce qui peut concerner le présent projet :

"Sans préjudice de l'application des dispositions particulières de la présente loi, les dispositions de la loi communale relatives au fonctionnement du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sont applicables, mutatis mutandis, au fonctionnement du conseil et du collège de l'agglomération et de la fédération"(article 43).

"Les règlements et tous autres actes émanant du conseil ou du collège, les publications, les actes publics et la correspondance sont signés par le président ou celui qui le remplace et contresignés par le secrétaire" (article 45, § 3, alinéa 1er).

" Il y a dans chaque agglomération ou fédération un personnel, lequel comprend un secrétaire et un receveur qui sont nommés par le conseil.

Dans les agglomérations et les fédérations de 80.000 habitants ou plus il peut y avoir un secrétaire adjoint.

.../...

Le conseil fixe, dans les limites des dispositions générales arrêtées par le Roi, le cadre ainsi que les statuts administratif et pécuniaire du personnel" (article 46, § 1er, alinéas 1er à 3).

Seul le dernier alinéa cité confère au Roi des pouvoirs, d'ailleurs doublement limités : le Roi ne peut arrêter que des dispositions générales et il ne peut le faire qu'au sujet du cadre, du statut administratif et du statut pécuniaire du personnel de l'agglomération (ou de la fédération).

Quant à l'article 43, il ne confère en lui-même aucun pouvoir au Roi. La modalité mutatis mutandis est applicable de plein droit. Le Roi ne doit intervenir, en vertu de l'article 67 de la Constitution, que s'il y a nécessité, c'est-à-dire, en l'espèce, si l'adaptation d'un texte de la législation communale au fonctionnement du conseil ou du collège d'agglomération ne va pas entièrement de soi, mais présente quelque alternative ou autre incertitude. Un arrêté royal ne pourrait donc pas se borner à reproduire une disposition de la loi communale telle quelle ou avec les seules adaptations obvies.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

3. Bien que la législation communale ne prévoie pas explicitement que le secrétaire communal assiste aux séances du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, cela ressort de l'économie de la loi communale, notamment des articles 67 et 112 qui chargent le secrétaire de la rédaction, de la signature et de la transcription des procès-verbaux.

.../...

En disposant expressément que le secrétaire assiste aux séances , le Roi ne ferait que rappeler une règle qui découle de l'économie de la loi communale.

Cette disposition est dépourvue de portée juridique propre. Par ailleurs, elle pourrait provoquer une interprétation "a contrario" de la loi communale.

En conséquence, l'article 1er doit être omis.

4. En tant qu'il prévoit que le secrétaire est tenu de se conformer aux instructions du conseil et du collège, l'article 2 du projet n'a pas de raison d'être, la disposition étant prévue par la loi elle-même, à savoir par les articles 113 de la loi communale et 43 de la loi du 26 juillet 1971 combinés.

En tant qu'il prévoit que le secrétaire est tenu de se conformer aux instructions du président, l'article 2 ne se retrouve pas dans les dispositions précitées, puisque l'article 43 ne concerne que le fonctionnement du conseil et du collège. Toutefois, cette partie de l'article 2 est un corollaire nécessaire du pouvoir hiérarchique que le président du collège d'agglomération exercera, dans les limites de ses compétences, à l'égard du secrétaire. En tant qu'il concerne le président, l'article 2 est donc inutile.

L'article 2 du projet doit être omis.

.../...

5. L'article 3 du projet est illégal à double titre :

a) en tant qu'il reproduit l'article 112, alinéa 1er, de la loi communale, en y remplaçant non seulement le mot "bourgmestre" par le mot "président" - ce qui constitue l'application de la loi mutatis mutandis -, mais aussi les mots "deux registres" par "des registres", ce qui est dangereux quant à l'interprétation des deux textes comparés;

b) en tant qu'il omet l'alinéa 2 du même article 112, qui confie la signature des procès-verbaux transcrits au bourgmestre et au secrétaire, alors que le Roi n'a pas le droit d'amputer une disposition rendue applicable aux agglomérations par l'article 43 de la loi du 26 juillet 1971.

L'article 3 doit donc être omis.

6. Les articles 4 à 7 du projet, dont le premier concerne le secrétaire et les trois autres le secrétaire adjoint, reproduisent en partie les articles 7, 3, 4 et 8 de l'arrêté-loi du 23 décembre 1946 portant création d'une place de secrétaire adjoint dans les communes de plus de 125.000 habitants.

Aucun de ces derniers articles ne concernant le fonctionnement du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins, il n'y a pas lieu de se demander s'ils étaient adaptables par eux-mêmes aux conseil et collège d'agglomération.

.../...

En vertu de l'article 46, § 1er, alinéa 3, de la loi du 26 juillet 1971, ci-dessus reproduit (sub 2), le Roi peut arrêter les dispositions générales relatives au statut administratif du personnel d'agglomération.

Le Conseil d'Etat est d'avis que cette attribution de pouvoirs ne permet au Roi d'autoriser ni le secrétaire à déléguer son contreseing à des fonctionnaires , ni le collège à confier certaines fonctions du secrétaire au secrétaire adjoint : la loi du 26 juillet 1971 n'a pas permis de telles altérations des fonctions du secrétaire, et l'article 43 de cette loi n'a pas adapté aux secrétaire et secrétaire adjoint d'agglomération les articles 7 et 4 de l'arrêté-loi du 23 décembre 1946. En conséquence, les articles 4 et 6 du projet doivent être omis.

En revanche, les articles 5 et 7, qui ne vont pas de soi, peuvent être considérés comme étant des dispositions générales autorisées par la loi. Toutefois, dans un but d'uniformité, il serait opportun d'y reprendre intégralement les termes des articles 3 et 8 de l'arrêté-loi du 23 décembre 1946, y compris la phrase finale de l'article 3, relative à la signature "pour le secrétaire".

*

* *

Compte tenu des observations qui précèdent, l'arrêté royal pourrait se présenter comme suit :

.../...

ARRETE ROYAL RELATIF AUX RAPPORTS ENTRE LES FONCTIONS DE SECRETAIRE ET DE SECRETAIRE ADJOINT D'AGGLOMERATION OU DE FEDERATION DE COMMUNES.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, notamment l'article 46, § 1er;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'avis de nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Article 1er.-

Le secrétaire adjoint d'agglomération ou de fédération est subordonné au secrétaire, qu'il aide et assiste.

Il le remplace en cas d'empêchement, d'absence ou de maladie. En ce cas, sa signature est précédée de la mention : "Pour le secrétaire empêché, le secrétaire adjoint".

.../...

Article 2.-

En cas de démission, de révocation ou de décès du secrétaire, le secrétaire adjoint exerce les fonctions de secrétaire jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'installation du successeur régulièrement nommé.

Article 3.-

Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à , le

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Intérieur,

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp strekt ertoe, een aantal bepalingen van de gemeentewet en van de besluitwet van 23 december 1946 betreffende de gemeentesecretaris en de adjunct-gemeentesecretaris aan te passen met het oog op de secretarissen en adjunct-secretarissen van agglomeraties en federaties van gemeenten.

2. De rechtsgrond waarop het ontwerp zich beroept zijn de artikelen 43, 45, § 3, en 46, § 1, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten. De bepalingen die daarin van belang kunnen zijn voor het onderhavige ontwerp zeggen het volgende :

"Onverminderd de toepassing van de bijzondere bepalingen van deze wet, zijn de bepalingen van de gemeentewet betreffende de werking van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen, mutatis mutandis, van toepassing op de werking van de raad en van het college van de agglomeratie en van de federatie" (artikel 43).

"De verordeningen en alle andere akten van de raad of van het college, de bekendmakingen, de openbare akten en de briefwisseling worden ondertekend door de voorzitter of door degene die hem vervangt en medeondertekend door de secretaris" (artikel 45, § 3, eerste lid).

"In elke agglomeratie of federatie zijn er personeelsleden, waaronder een secretaris en een ontvanger die door de raad worden benoemd.

.../...

In de agglomeraties en federaties met 80.000 inwoners of meer mag er een adjunct-secretaris bestaan.

De raad bepaalt, binnen de perken van de door de Koning vastgestelde algemene bepalingen, het personeelskader en het administratief en geldelijk statuut van de personeelsleden"(artikel 46, § 1, eerste tot derde lid).

Alleen de laatst aangehaalde alinea verleent de Koning bevoegdheden, met overigens een dubbele beperking : de Koning kan alleen algemene bepalingen vaststellen en dan nog slechts wat het kader, het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van het personeel van de agglomeratie (of de federatie) betreft.

Artikel 43 van zijn kant geeft op zichzelf generlei bevoegdheid aan de Koning. De regel mutatis mutandis is van rechtswege toepasselijk. Krachtens artikel 67 van de Grondwet dient de Koning slechts op te treden wanneer dit nodig is, dat wil in dit geval zeggen : wanneer de aanpassing van een tekst uit de gemeentewetgeving aan de werking van de agglomeratieraad of het agglomeratiecollege niet geheel voor de hand ligt, maar enig alternatief of enige andere onzekerheid oplevert. Een koninklijk besluit zou zich er derhalve niet toe mogen beperken, een bepaling van de gemeentewet zonder meer of met de voor de hand liggende aanpassingen over te nemen.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

3. Ofschoon de gemeentewetgeving niet met zoveel woorden stelt dat de gemeentesecretaris de vergaderingen van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen bijwoont, volgt dit uit de economie van de gemeentewet, met name uit de artikelen 67 en 112, die de secretaris belasten met het opmaken, ondertekenen en overschrijven van de processen-verbaal.

Door uitdrukkelijk te stellen dat de secretaris de vergaderingen bijwoont, zou de Koning alleen maar een regel in herinnering brengen die uit de economie van de gemeentewet volgt.

Die bepaling heeft geen eigen rechtsbetekenis. Zij zou trouwens aanleiding kunnen geven tot een uitlegging "a contrario" van de gemeentewet.

Artikel 1 moet derhalve achterwege blijven.

4. In zover artikel 2 van het ontwerp stelt dat de secretaris verplicht is zich te gedragen naar de onderrichtingen van de raad en van het college, heeft het geen reden van bestaan, aangezien die bepaling al voorkomt in de wet zelf, met name in artikel 113 van de gemeentewet juncto artikel 43 van de wet van 26 juli 1971.

In zover het stelt dat de secretaris verplicht is zich te gedragen naar de onderrichtingen van de voorzitter, vindt men artikel 2 niet terug in de evengenoemde bepalingen; artikel 43 heeft immers alleen betrekking op de werking van raad en college. Dit onderdeel van artikel 2 is echter het noodzakelijke collorarium van het hiërarchische

.../...

gezag dat de voorzitter van het agglomeratiecollege, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, over de secretaris zal uitoefenen. In zover het slaat op de voorzitter is artikel 2 dus overbodig.

Artikel 2 van het ontwerp dient te worden geschrapt.

5. Artikel 3 van het ontwerp is onwettig om twee redenen :

a) in zover daarin artikel 112, eerste lid, van de gemeentewet wordt overgenomen, met vervanging niet alleen van het woord "burgemeester" door "voorzitter" - wat een mutatis-mutandis - toepassing van de wet is -, maar ook van de woorden "twee registers" door "registers", wat gevaar oplevert als beide teksten vergelijkenderwijs moeten worden uitgelegd;

b) in zover niet is overgenomen het tweede lid van hetzelfde artikel 112, dat de ondertekening van de overgeschreven processen-verbaal opdraagt aan burgemeester en secretaris; de Koning heeft niet het recht een bepaling die krachtens artikel 43 van de wet van 26 juli 1971 toepassing vindt op de agglomeraties te besnoeien.

Artikel 3 moet derhalve worden geschrapt.

6. De artikelen 4 tot 7 van het ontwerp, waarvan het eerste betrekking heeft op de secretaris, de drie andere op de adjunct-secretaris, zijn een gedeeltelijke herhaling van de artikelen 7, 3, 4 en 8 van de besluit-wet van 23 december 1946 tot instelling van een betrekking van adjunct-secretaris in de gemeenten van meer dan 125.000 inwoners.

.../...

Geen van de laatstgenoemde artikelen betreft de werking van de gemeenteraad of het schepencollege. Men dient zich dus niet af te vragen of zij uit zich zelf voor aanpassing aan de agglomeratieraad en het agglomeratiecollege in aanmerking komen.

Krachtens het hiervoren (sub 2) aangehaalde artikel 46, § 1, derde lid, van de wet van 26 juli 1971 kan de Koning de algemene bepalingen betreffende het administratief statuut van het agglomeratiepersoneel vaststellen.

Naar 's Raads oordeel gaat die opdracht van bevoegdheid niet zo ver, dat de Koning de secretaris kan toestaan zijn medeondertekening aan ambtenaren te delegeren, en evenmin dat Hij het college kan machtigen om bepaalde functies van de secretaris aan de adjunct-secretaris toe te vertrouwen. De wet van 26 juli 1971 heeft zodanige veranderingen in de secretarisfunctie niet mogelijk gemaakt; artikel 43 van die wet heeft de artikelen 7 en 4 van de besluitwet van 23 december 1946 niet aan de secretarissen en adjunct-secretarissen van agglomeraties aangepast. De artikelen 4 en 6 van het ontwerp moeten dan ook vervallen.

Daarentegen kunnen de artikelen 5 en 7, die niet vanzelfsprekend zijn, geacht worden algemene bepalingen te zijn als krachtens de wet kunnen worden vastgesteld. De eenvormigheid zou er echter mee gediend zijn als de bewoordingen van de artikelen 3 en 8 van de besluitwet van 23 december 1946, met inbegrip van de slotzin van artikel 3 betreffende de ondertekening "voor de secretaris", integraal werden overgenomen.

*

* *

.../...

Met inachtneming van al deze opmerkingen wordt voor het koninklijk besluit de volgende redactie voorgesteld :

KONINKLIJK BESLUIT BETREFFENDE DE BETREKKINGEN TUSSEN DE AMBTEN VAN SECRETARIS EN ADJUNCT-SECRETARIS VAN EEN AGGLOMERATIE OF FEDERATIE VAN GEMEENTEN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn er nierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten, inzonderheid op artikel 46, § 1;

Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en op het advies van onze in raad vergadere Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Artikel 1.-

De adjunct-secretaris van een agglomeratie of federatie is ondergeschikt aan de secretaris, die hij helpt en bijstaat.

Hij vervangt hem bij verhindering, afwezigheid of ziekte. In dat geval gaat aan zijn handtekening vooraf de vermelding : "Voor de verhinderde secretaris, de adjunct-secretaris".

.../...

Artikel 2.-

Bij ontslag, afzetting of overlijden van de secretaris oefent de adjunct-secretaris het ambt van secretaris uit tot de regelmatig benoemde opvolger geïnstalleerd is.

Artikel 3.-

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit.

Gegeven te ,

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Binnenlandse Zaken,

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE