

Proposition de loi

ayant pour objet de modifier la loi communale du 13 décembre 1988.

Avis du Conseil d'Etat

(2 juillet 2012)

Par dépêche du 22 mars 2013, à la demande du Président de la Chambre des députés, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi sous rubrique, déposée par les députés Xavier Bettel et Jean-Pierre Klein en date du 27 février de l'année en cours et déclarée recevable à la Chambre des députés, le 19 mars 2013.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire de l'article unique.

Considérations générales

La proposition de loi vise à ajouter, à l'article 69 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après: loi communale), une disposition permettant une délégation des pouvoirs de l'officier de l'état civil ou de l'officier de l'état civil délégué à un échevin ou à un conseiller communal pour célébrer un mariage. L'objet principal des deux auteurs consiste à conférer une base légale nette à une pratique communément admise, d'une façon implicite, certes, qui se base sur une interprétation hasardeuse de l'alinéa 2 de l'article 69 de la loi communale.

Si le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec la visée générale du texte, il n'en est rien en ce qui concerne les modalités proposées ainsi que les arguments évoqués dans l'exposé des motifs.

Examen du texte de la proposition de loi

Le Conseil d'Etat propose d'abord de modifier l'intitulé de la proposition de loi puisqu'il s'agit de préciser qu'il s'agit de modifier la « loi communale *modifiée* du 13 décembre 1988 ». Cette précision est à ajouter également dans le corps du texte.

En ce qui concerne les aspects légaux, le Conseil d'Etat rappelle que d'après l'article 69, alinéa 1^{er} de la loi communale, c'est le bourgmestre qui assure de plein droit les fonctions d'officier de l'état civil dans sa commune. Si toutefois le bourgmestre souhaite ne pas exercer ces fonctions lui-même, il peut déléguer l'office de l'état civil à un échevin ou même à un conseiller

communal de son choix, lequel portera alors le titre d'officier de l'état civil et exercera seul toutes les attributions liées à cette fonction.

Tant que dure cette délégation, le bourgmestre ne peut pas se substituer à l'officier de l'état civil par lui délégué. Il peut toutefois le remplacer momentanément en cas d'empêchement. Le bourgmestre est à tout moment libre de retirer à l'officier de l'état civil délégué la délégation qu'il lui a conférée. Dans ce cas, le bourgmestre récupère la fonction d'officier de l'état civil et en exercera dorénavant seul toutes les attributions.

D'après l'article 69, alinéa 2 de la loi communale, lorsque l'officier de l'état civil ou l'officier de l'état civil délégué est empêché, il est remplacé par le bourgmestre (si celui-ci a délégué l'office de l'état civil), par l'un des échevins dans l'ordre des nominations, ou, à défaut, par un conseiller communal d'après le rang d'ancienneté.

Le remplacement de l'officier de l'état civil n'est que momentané et exceptionnel.

Pour être complet, il y a lieu de mentionner encore l'article 4 de l'arrêté royal grand-ducal du 8 juin 1823 contenant des dispositions à l'égard des officiers et des registres de l'état civil, d'après lequel « les officiers de l'état civil ne pourront recevoir aucun acte qui les concerne personnellement ou qui concernerait leurs épouses, leurs père et mère ou leurs enfants. Dans ce cas, le bourgmestre ... nommera par un acte spécial soit un autre bourgmestre, échevin ou assesseur, soit au besoin un autre membre du conseil communal ».

Le nouvel alinéa 3 qu'il est proposé d'ajouter à l'article 69 de la loi précitée du 13 décembre 1988 doit permettre à l'officier de l'état civil ou à l'officier de l'état civil délégué « de déléguer un échevin ou un conseiller communal pour célébrer un mariage ». La nouvelle possibilité de délégation n'est plus liée à l'empêchement de l'officier de l'état civil en titre et ne doit jouer que pour la célébration des mariages et la rédaction des actes de mariage. Par ailleurs, les auteurs de la proposition de loi sous examen justifient la nouvelle disposition par la convenance personnelle des futurs mariés; il est même question dans l'exposé des motifs « d'un conseiller communal étant donné qu'il s'agit d'une bonne connaissance (...) » ou, plus loin, « d'un conseiller communal qu'ils (les futurs mariés...) connaissent bien et avec lequel il existe éventuellement une relation familiale ».

Désormais, d'après les deux auteurs, les futurs mariés pourront choisir eux-mêmes leur officier de l'état civil.

Or, selon l'article 108 de la Constitution, « la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions communales ». L'état civil se conçoit dès lors comme un service public national dans lequel interviennent les autorités communales. En matière de service public, l'administré n'est généralement pas admis à choisir le fonctionnaire qui représente le service public à son égard. Dans ce contexte, il est malaisé d'expliquer pourquoi il doit en être autrement pour les mariages. Le Conseil d'Etat aurait moins de difficultés à accepter la

nouvelle disposition si elle se fondait sur les avantages ou la nécessité d'une meilleure organisation du service public.

Le type de motivation évoquée dans la proposition de loi, basée sur des arguments personnels, relationnels voire familiaux ne devrait pas avoir sa place dans un document parlementaire.

Le Conseil d'Etat constate que le texte de la proposition de loi contient une erreur matérielle, alors qu'il y est question de la « loi du 13 décembre 2013 ». Comme la proposition de loi vise de manière indubitable la loi communale, tant par son intitulé que par son exposé des motifs, il y a lieu de lire correctement: « L'article 69 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est complété par un alinéa 3 nouveau, dont la teneur est la suivante: ... ».

La nouvelle disposition qu'il est proposé d'insérer à l'article 69 ouvre à « l'officier de l'état civil ou [à] l'officier de l'état civil délégué » la possibilité de déléguer un échevin ou un conseiller communal pour célébrer un mariage.

Quant à la forme, le Conseil d'Etat est d'avis que la disposition sous examen n'a pas sa place à l'article 69 de la loi communale alors que cet article traite de l'état civil en général et non pas des mariages en particulier. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat propose de réserver à la disposition en question un article à part.

Quant au fond, le Conseil d'Etat propose de se référer aux mécanismes de délégation en matière d'état civil mis en place par l'article 4 de l'arrêté royal grand-ducal précité du 8 juin 1823, par l'article 44*bis* du Code civil et par l'article 70 de la loi communale, et de réserver la faculté de délégation au seul bourgmestre. Même si la proposition de loi reste muette à ce sujet, il est cependant clair que la délégation doit être accordée dans les formes de l'article 77 de la loi communale, d'après lequel « toute délégation doit se faire par un acte formel qui est inscrit au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins ». Une délégation irrégulière risquerait en effet d'entraîner l'incompétence de l'officier de l'état civil. Il doit être clair, par ailleurs, que la délégation, prévue par la disposition sous examen, est une délégation spéciale qui n'est valable que pour un mariage déterminé. La proposition de texte sous examen ne fait pas obligation à l'officier de l'état civil délégué de mentionner, dans l'acte de mariage qu'il reçoit, les qualités dans lesquelles il agit. Aussi le Conseil d'Etat demande-t-il que la nouvelle disposition soit complétée dans le sens à exiger que dans chaque acte de mariage reçu par un officier de l'état civil délégué il soit fait mention de la délégation avec indication de sa date, par analogie avec l'article 69, alinéa 2, qui impose de faire mention du motif de l'empêchement dans chaque acte d'état civil reçu par le remplaçant de l'officier d'état civil empêché.

Tenant compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose d'insérer à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 un nouvel article 69*bis* de la teneur suivante:

« **Art. 69*bis*.** Le bourgmestre peut déléguer à un échevin ou à un conseiller communal les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la célébration d'un mariage déterminé. La délégation

est accordée conformément à l'article 77; il en est fait mention dans chaque acte. »

*

Allant au-delà de la modification proposée par les auteurs de la proposition de loi, le Conseil d'Etat suggère d'abandonner la faculté de délégation générale de l'office de l'état civil, actuellement inscrite à l'article 69, alinéa 1^{er} de la loi communale. D'après les informations dont dispose le Conseil d'Etat, cette faculté est en effet restée lettre morte depuis de nombreuses années. Selon le Conseil d'Etat, le texte de l'alinéa 1^{er} de l'article 69 de la loi communale se bornerait alors à énoncer le principe selon lequel chaque bourgmestre est l'officier de l'état civil dans sa commune. L'article 70 de la loi communale, identique à l'article 44*bis* du Code civil, accorde déjà au bourgmestre la faculté de déléguer à des fonctionnaires communaux les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil en ce qui concerne la réception de tous les actes, à l'exception des actes de mariage et des actes de consentement au mariage. Avec la nouvelle possibilité de délégation, qui, selon le Conseil d'Etat, fera l'objet de l'article 69*bis* nouveau de la loi communale et vise précisément les actes liés au mariage, le bourgmestre disposerait, en sa qualité d'officier de l'état civil, d'une possibilité de délégation pour tous les actes de l'état civil.

Les modifications que le Conseil d'Etat propose d'apporter à l'alinéa 1^{er} de l'article 69 de la loi communale demandent une adaptation conséquente de l'alinéa 2. Le Conseil d'Etat propose encore de préciser à l'alinéa 3 que les écritures de l'état civil et en matière d'indigénat se font sous la surveillance et la responsabilité du bourgmestre pris en sa qualité d'officier de l'état civil. A l'alinéa 4, il convient de préciser que les fonctionnaires et employés affectés à l'office de l'état civil sont placés directement sous ses ordres.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de reformuler l'article 69 de la loi communale pour lui donner la teneur suivante:

« **Art. 69.** Le bourgmestre remplit les fonctions d'officier de l'état civil; il est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres de l'état civil.

En cas d'empêchement, le bourgmestre est remplacé momentanément dans ses fonctions d'officier de l'état civil par un échevin dans l'ordre des nominations ou par un conseiller communal d'après le rang d'ancienneté. Il est fait mention dans chaque acte du motif du remplacement.

Le secrétaire communal est chargé des écritures des actes de l'état civil et des actes d'indigénat, sous la surveillance et la responsabilité du bourgmestre, officier de l'état civil.

Dans le cas où le secrétaire communal est dispensé de la rédaction des actes, le bourgmestre, officier de l'état civil, peut, à ces fins, avoir sous ses ordres, suivant les besoins du service, un ou plusieurs fonctionnaires ou employés rémunérés par la commune. »

*

Au vu de ce qui précède, la proposition de loi prendrait la teneur suivante:

Proposition de loi ayant pour objet de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Art. 1^{er}. L'article 69 de loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié comme suit:

« Art. 69. Le bourgmestre remplit les fonctions d'officier de l'état civil; il est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne les actes et la tenue des registres de l'état civil.

En cas d'empêchement, le bourgmestre est remplacé momentanément dans ses fonctions d'officier de l'état civil par un échevin dans l'ordre des nominations ou par un conseiller communal d'après le rang d'ancienneté. Il est fait mention dans chaque acte du motif du remplacement.

Le secrétaire communal est chargé des écritures des actes de l'état civil et des actes d'indigénat, sous la surveillance et la responsabilité du bourgmestre, officier de l'état civil.

Dans le cas où le secrétaire communal est dispensé de la rédaction des actes, le bourgmestre, officier de l'état civil, peut, à ces fins, avoir sous ses ordres, suivant les besoins du service, un ou plusieurs fonctionnaires ou employés rémunérés par la commune. »

Art. 2. Un article *69bis* est ajouté dans cette même loi, libellé comme suit:

« Art. 69bis. Le bourgmestre peut déléguer à un échevin ou à un conseiller communal les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la célébration d'un mariage déterminé. La délégation est accordée conformément à l'article 77; il en est fait mention dans chaque acte. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 juillet 2012.

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Marc Besch

s. Victor Gillen