LEGISLATION - WETGEVING
L.
- 2 03. 1970
- 1 -
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. Construction

Dr

MTL.

L.11.010/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture française, le 29 décembre 1969, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant règlement organique des Commissions de surveillance des Conservatoires royaux de musique de Bruxelles (section française), Liège et Mons", a donné le 4 février 1970 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e december 1969 door de Minister van Franse Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "portant règlement organique des Commissions de surveillance des Conservatoires royaux de musique de Bruxelles (section française), Liège et Mons", heeft de 4e februari 1970 het volgend advies gegeven :

C. E. - R. S.
Sect. - Afd.
2-3-1970
GOORE.

Elaboré en exécution des articles 6, 3°, et 7 de la loi du 14 mai 1955 sur l'enseignement artistique, le projet a pour objet de déterminer la composition, les attributions et le mode de fonctionnement des commissions de surveillance des conservatoires de musique de Bruxelles (section française), de Liège et de Mons. Le Gouvernement a rédigé le projet exclusivement en langue française en se fondant sur l'article 56, alinéa 2 , des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966.

Reproduisant l'article 5, alinéa ler, de la loi du 31 mai 1961, l'article 56, alinéa ler, desdites lois énonce la règle générale : "Les arrêtés royaux et ministériels sont rédigés en français et en néerlandais". L'alinéa 2 établit une exception : "Toutefois, ils peuvent être unilingues quand ils se rapportent exclusivement soit à la région de langue française ou de langue néerlandaise, soit à un des cadres ou rôles linguistiques des services visés aux articles 39 à 47". La détermination du champ d'application de cette disposition fait surgir plusieurs problèmes (1).

Certains de ces problèmes sont d'autant plus difficiles à résoudre que les travaux préparatoires ne fournissent pas d'indications précises (2) et que, pour l'interprétation de l'article 56, alinéa 2, des lois coordonnées,

.../...

(1) A. VANDER STICHELE, "Het gebruik der talen inzake verordeningen", Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1964, pp.155-162.

(2) Voir l'analyse de ces travaux préparatoires dans l'étude citée, pp. 156-158.

il est nécessaire de tenir compte de l'alinéa 5 du même article. Ce dernier alinéa porte : "Les arrêtés royaux et ministériels rédigés en une seule langue ne peuvent faire l'objet que d'une simple mention dans les deux langues au Moniteur belge; si une telle mention ne présente aucun caractère d'utilité publique, il peut y être renoncé". Telle qu'elle est formulée, la disposition paraît interdire la publication au Moniteur belge d'un arrêté royal ou ministériel unilingue sous une forme autre que celle d'une simple mention. Or, conformément à l'esprit sinon à la lettre de l'article 129 de la Constitution, l'article 56, alinéa 4, des lois coordonnées déjà citées - qui reproduit l'article 5, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 - et l'article 6 de cette dernière loi subordonnent la force obligatoire des arrêtés "intéressant la généralité des citoyens" à leur publication intégrale au Moniteur belge. Par la généralité de ses termes, l'article 56, alinéa 2, semblerait ne pas interdire la rédaction, en une seule langue, d'"arrêtés intéressant la généralité des citoyens". Mais, pour devenir obligatoires, ces arrêtés devraient faire l'objet au Moniteur belge d'une publication intégrale,que semble exclure l'alinéa 5 du même article. Cet alinéa viderait ainsi l'alinéa 2 d'une partie de sa substance. A quoi servirait, en effet, la faculté de faire des arrêtés réglementaires unilingues, si ceux-ci ne peuvent acquérir de force obligatoire ?

Ainsi se manifeste une antinomie, tout au moins apparente, entre l'alinéa 2 et l'alinéa 5 de l'article 56.

Pour éliminer cette antinomie, plusieurs solutions sont susceptibles d'être envisagées.

On pourrait soutenir que le texte de l'alinéa 5 est le résultat d'une erreur de rédaction, qui a amené le déplacement de la négation. Selon cette première thèse, il résulte du principe consacré par l'article 129 de la Constitution et de l'économie des diverses dispositions de l'article 56 que la véritable pensée du législateur aurait dû être exprimée par le texte suivant : "Les arrêtés royaux et ministériels rédigés en une seule langue peuvent ne faire l'objet que d'une simple mention dans les deux langues au Moniteur belge ... ".

On pourrait également soutenir, pour des motifs analogues à ceux qui viennent d'être indiqués, que l'alinéa 5 doit être interprété en ce sens qu'il réduit obligatoirement à une simple mention la publication au Moniteur belge d'un arrêté rédigé en une seule langue, uniquement s'il s'agit d'une publication dans les deux langues nationales. Ainsi comprise, la disposition permettrait la publication au Moniteur belge du texte complet unilingue de l'arrêté.

Ces deux thèses ne trouvent appui ni dans les travaux préparatoires de la loi, ni dans les autres dispositions de celle-ci.

Selon une troisième thèse (1), il résulte de la combinaison des alinéas 2 et 5 que, nonobstant les termes plus larges dans lesquels est rédigé l'alinéa 2, cette disposition a simplement pour objet de permettre la rédaction en une seule langue des arrêtés royaux qui n'intéressent pas

.../...

---

(1) Voir, en ce sens, l'étude déjà citée, p. 158.

la généralité des citoyens et qui, dès lors, ne doivent pas être publiés intégralement au Moniteur belge. Cette interprétation concilie les alinéas 2 et 5 de l'article 56, tout en assurant pleinement le respect de l'article 129 de la Constitution. Si elle attribue à l'alinéa 2 une portée plus limitée que celle que le texte semble lui donner, elle a le mérite de trouver certains appuis dans les travaux préparatoires (1).

On rappellera, en outre, que, le 22 janvier 1965, le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique a demandé l'avis de la Commission permanente de contrôle linguistique au sujet d'un projet de circulaire contenant des instructions relatives à l'application de l'article 47 de la loi du 2 août 1963 (2). Cette circulaire n'a jamais été prise. Mais il ressort du texte du projet reproduit dans l'avis de la Commission permanente que selon les instructions envisagées, seuls les arrêtés "qui ne doivent pas être publiés intégralement au Moniteur belge" peuvent être rédigés uniquement soit en néerlandais, soit en français; en revanche "seront rédigés en français et en néerlandais : A. les arrêtés qui doivent être publiés intégralement au Moniteur belge ...". La Commission permanente a émis l'avis que les instructions en projet étaient "conformes à l'article 47 de la loi du 2 août 1963" (3).

.../...

---

(1) Avis du Conseil d'Etat du 7 février 1962 sur le projet de loi (Doc. parl. Ch. sess. 1961-1962, n°331/1, p.22, et Pasinomie 1963, p.944); déclaration de M. le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique à la séance publique du Sénat du 25 juillet 1963 (Ann. parl. p.1584, et Pasinomie, p.1051).

(2) Article qui deviendra ultérieurement l'article 56 des lois coordonnées.

(3) Avis donné en séance plénière le 18 mars 1965, au sujet de l'affaire 1119 (Rapport annuel de la Commission pour la période 1er mars-31 décembre 1965) (Doc. parl.Sénat, sess. 1965-1966 , n°307, p.31).

L'arrêté en projet a un caractère réglementaire. Il y a lieu de le considérer comme un arrêté intéressant la généralité des citoyens qui doit, dès lors, être publié intégralement au Moniteur belge.

Il résulte des considérations développées ci-dessus qu'il doit être rédigé dans les deux langues nationales.

*

* *

Au surplus, en l'espèce, une autre raison impose la rédaction du projet dans les deux langues nationales. Il concerne non seulement les conservatoires de musique de Liège et de Mons mais également le conservatoire de Bruxelles (section française). Sans doute, l'article 22 des lois coordonnées, qui fait partie de la section III du chapitre III relative à "Bruxelles-capitale", porte que "Par dérogation aux dispositions de (cette section), les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique sont soumis au régime applicable à la région correspondante". Et on peut soutenir que par l'effet de la combinaison des articles 56, alinéa 2, 22 et 39 des lois coordonnées, le Gouvernement a le pouvoir de rédiger uniquement en français un arrêté se rapportant exclusivement à des établissements à "activité culturelle" situés en région française et dans l'arrondissement de Bruxelles-capitale.

Mais si l'activité des établissements d'enseignement est une activité culturelle au sens large de cette expression, ces établissements ne peuvent pas être considérés comme des établissements à "activité culturelle" pour l'application de l'article 22 des lois coordonnées. En effet, la

législation sur l'emploi des langues fait une nette distinction entre les établissements "à activité culturelle" et les établissements d'enseignement, qui sont même soumis les uns et les autres à des lois différentes : les premiers sont régis par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, les seconds par la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

Le Gouvernement ne peut donc se fonder sur les articles 56, alinéa 2, et 22 des lois coordonnées pour justifier que le présent projet soit rédigé uniquement en langue française (1).

---

(1) L'arrêté royal du 20 octobre 1966 portant création d'une commission de surveillance auprès de la section néerlandaise du Conservatoire royal de musique à Bruxelles a été rédigé dans les deux langues nationales et publié intégralement au Moniteur belge (24 janvier 1967).

Het ontwerp, dat opgemaakt is ter uitvoering van de artikelen 6, 3°, en 7 van de wet van 14 mei 1955 tot regeling van het kunstonderwijs, strekt ertoe de samenstelling, de bevoegdheden en de werkwijze van de commissies van toezicht bij de muziekconservatoria te Brussel (Franstalige afdeling), Luik en Bergen te bepalen. De Regering heeft het alleen in het Frans opgesteld. Zij is daarbij uitgegaan van artikel 56, tweede lid, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

Artikel 56, eerste lid, van die wetten herhaalt artikel 5, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 en stelt als **algemene regel** : "De koninklijke en ministeriële besluiten worden gesteld in het Nederlands en in het Frans". Het tweede lid maakt een uitzondering : "Zij mogen echter eentalig zijn wanneer zij uitsluitend betrekking hebben hetzij op het Nederlandse of op het Franse taalgebied, hetzij op een van de taalkaders of rollen van de diensten bedoeld in de artikelen 39 tot 47". Er rijzen een aantal problemen wanneer men de werkingssfeer van die bepaling wil omschrijven (1).

Voor een deel zijn die problemen des te moeilijker op te lossen, daar de parlementaire voorbereiding geen nauwkeurige gegevens aan de hand doet (2) en voor de interpretatie van artikel 56, tweede lid, van de gecoördineerde wetten

.../...

---

(1) A.VANDER STICHELE, "Het gebruik der talen inzake verordeningen", Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1964, blz. 155-162.

(2) Zie het onderzoek van die parlementaire voorbereiding in genoemde studie, blz. 156-158.

noodzakelijk rekening moet worden gehouden met het vijfde lid van hetzelfde artikel, dat bepaalt : "De koninklijke en ministeriële besluiten die in één taal gesteld zijn, mogen enkel het voorwerp zijn van een gewone vermelding in de twee talen in het Belgisch Staatsblad ; indien zulke vermelding geen openbaar nut heeft, mag daarvan afgezien worden". Zoals de bepaling geformuleerd is, lijkt zij te verbieden dat een eentalig koninklijk of ministerieel besluit in het Belgisch Staatsblad bekend wordt gemaakt in een andere vorm dan een gewone vermelding. Overeenkomstig de geest zo niet overeenkomstig de letter van artikel 129 van de Grondwet echter wordt in artikel 56, vierde lid, van de gecoördineerde wetten -waarin artikel 5, tweede lid,van de wet van 31 mei 1961 is overgenomen - en in artikel 6 van laatstgenoemde wet de eis gesteld, dat besluiten "die op de burgers in het algemeen betrekking hebben", willen zij verbindend zijn, in hun geheel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt. De zo algemene bewoordingen van artikel 56, tweede lid, lijken niet te verbieden, dat "besluiten die op de burgers in het algemeen betrekking hebben" in slechts één taal worden gesteld. Willen die besluiten echter verbindend worden, dan zouden zij in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden, maar juist dat schijnt het vijfde lid van hetzelfde artikel uit te sluiten. Dat vijfde lid zou het tweede dus gedeeltelijk uithollen. Welk nut heeft het immers, toe te staan dat eentalige verordeningsbesluiten worden gemaakt als ze geen bindende kracht kunnen krijgen ?

Hier komt een, althans schijnbare, tegenstrijdigheid tussen het tweede en het vijfde lid van artikel 56 aan het licht.

Om die tegenstrijdigheid weg te werken kunnen verschillende oplossingen onder ogen worden genomen.

.../...

Betoogd zou kunnen worden, dat het vijfde lid niet geheel correct geredigeerd is, met name dat het woord "enkel" eigenlijk niet slaat op "mogen het voorwerp zijn" maar vooruitloopt op "een gewone vermelding". Volgens deze eerste stelling volgt uit het beginsel van artikel 129 van de Grondwet en uit de economie van de diverse bepalingen van artikel 56, dat de bedoeling van de wetgever in een tekst als de volgende juist zou zijn weergegeven : "Voor eentalige koninklijke en ministeriële besluiten mag met een gewone vermelding, in de twee talen, in het Belgisch Staatsblad worden volstaan".

Om gelijkaardige redenen zou als interpretatie ook kunnen worden voorgesteld, dat het vijfde lid voorschrijft de bekendmaking van eentalige besluiten in het Belgisch Staatsblad alleen dan tot een gewone vermelding te beperken, als het om een tweetalige bekendmaking gaat. Volgens die opvatting zou de bepaling toestaan dat de volledige, eentalige tekst van het besluit in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt wordt.

Geen van beide stellingen vindt echter steun in de parlementaire voorbereiding van de wet, noch in haar overige bepalingen.

Een derde stelling (1) komt hierop neer, dat uit de combinatie van het tweede en het vijfde lid volgt dat het tweede lid, ondanks zijn ruimere bewoordingen, gewoon bedoelt toe te staan dat koninklijke besluiten die niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben en derhalve niet in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden, in één taal worden gesteld. In deze interpretatie worden het tweede en het vijfde lid van artikel 56 overeengebracht en

.../...

---

(1) Zie in die zin de eerdervermelde studie, blz. 158.

wordt artikel 129 van de Grondwet ten volle nagekomen. Al kent zij aan het tweede lid een beperktere strekking toe dan de tekst zelf eraan schijnt te verlenen, zij heeft het voordeel dat zij enige steun vindt in de parlementaire voorbereiding (1).

Ook moge erop worden gewezen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt op 22 januari 1965 de Vaste Commissie voor taaltoezicht verzocht heeft hem van advies te dienen over een ontwerp-omzendbrief met onderrichtingen voor de toepassing van artikel 47 van de wet van 2 augustus 1963 (2). Die omzendbrief is er nooit gekomen, maar uit de tekst van het ontwerp welke de Vaste Commissie in haar advies overneemt, blijkt dat volgens de voorgenomen onderrichtingen alleen besluiten "die niet in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden" uitsluitend in het Nederlands óf in het Frans gesteld mogen worden. Daarentegen moeten "in het Nederlands en in het Frans worden gesteld : A. de besluiten die in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moeten worden...". De Vaste Commissie heeft geadviseerd dat de ontworpen onderrichtingen "stroken met artikel 47 van de wet van 2 augustus 1963" (3).

.../...

---

(1) Advies van de Raad van State van 7 februari 1962 over het ontwerp van wet (Gedr. St., Kamer, zitting 1961-1962, nr. 331/1, blz. 22) ; verklaring van de Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt in de openbare vergadering van de Senaat van 25 juli 1963 (Parl. Handelingen, blz. 1584).

(2) Nadien artikel 56 van de gecoördineerde wetten.

(3) Advies op 18 maart 1965 in voltallige zitting uitgebracht over de zaak 1119 (Jaarverslag van de Commissie over de periode 1 maart-31 december 1965) (Gedr. St., Senaat, zitting 1965-1966, nr. 307, blz. 31).

Het ontwerp-besluit heeft een verordenend karakter. Het moet worden geacht op de burgers in het algemeen betrekking te hebben en moet derhalve in zijn geheel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Uit dit alles volgt dat het in beide landstalen moet worden gesteld.

*
* *

Nog om een andere reden is een redactie in beide landstalen nodig. De muziekconservatoria waarover het ontwerp handelt zijn niet alleen die van Luik en Bergen, maar ook dat van Brussel (Franstalige afdeling). Wel bepaalt artikel 22 van de gecoördineerde wetten, dat staat onder afdeling III : "Brussel-Hoofdstad" van hoofdstuk III : "In afwijking van de bepalingen van deze afdeling zijn de instellingen waarvan de culturele activiteit een enkele taalgroep interesseert, onderworpen aan de regeling die geldt voor het overeenkomstige gebied". Ook kan worden betoogd dat de Regering, door de combinatie van de artikelen 56, tweede lid, 22 en 39 van de gecoördineerde wetten, een besluit dat exclusief betrekking heeft op instellingen met een "culturele activiteit" uit het Franse taalgebied en het arrondissement Brussel-Hoofdstad uitsluitend in het Frans mag stellen.

Maar al hebben onderwijsinrichtingen een "culturele activiteit" in ruime zin, voor de toepassing van artikel 22 van de gecoördineerde wetten kunnen zij niet worden geacht instellingen met een "culturele activiteit" te zijn. De wetgeving op het gebruik van de talen maakt een duidelijk onderscheid tussen instellingen met een "culturele activiteit"

.../...

en onderwijsinrichtingen ; voor elk van beide gelden zelfs verschillende wetten : voor de eerste de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken ; voor de andere de wet van 30 juli 1963 houdende taalregeling in het onderwijs.

De Regering kan zich dus niet op de artikelen 56, tweede lid, en 22 van de gecoördineerde wetten beroepen om een uitsluitend Franse redactie van het onderhavige ontwerp-besluit te verantwoorden (1).

---

(1) Het koninklijk besluit van 20 oktober 1966 tot oprichting van een Commissie van toezicht bij de Nederlandstalige afdeling van het Koninklijk Muziekconservatorium te Brussel is in beide landstalen gesteld en in zijn geheel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (24 januari 1967).

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	G.VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J.MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G.CISELET,	staatsraden,	
Messieurs : de Heren :	G.ARONSTEIN,	assesseurs de la section de législation,	
	M.VERSCHELDEN,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	M.JACQUEMIJN,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. 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.Ch.HUBERLANT, auditeur.

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.Ch.HUBERLANT, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) M.JACQUEMIJN. (s.) M.G.VAN BUNNEN.