1
Coordinatie
bureau

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 6e Maart 1954 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende aanvulling van de tabel der gemeenten, waarover de bevoegdheid der arrondissementscommissarissen zich niet uitstrekt", heeft de 11e Maart 1954 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 6 mars 1954, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "complétant le tableau des communes sur lesquelles ne s'étend pas la compétence des commissaires d'arrondissement", a donné le 11 mars 1954 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot aanvulling van le bij het besluit van de Regent van 17 Maart 1949 gevoegde tabel der gemeenten, waarover de bevoegdheid der arrondissementscommissarissen zich niet uitstrekt.

Het wordt geacht zijn rechtsgrond te vinden in artikel 132, tweede lid, van de provinciale wet, welk artikel bij de wet van 31 Maart 1874 is gewijzigd en zegt dat de bevoegdheid van de arrondissementscommissaris zich uitstrekt over de gemeenten waarvan de bevolking minder dan 5.000 zielen telt, voor zover die gemeenten geen arrondissementshoofdplaatsen zijn.

Volgens de considerans behoren een aantal gemeenten, van nu af aan, aan de bevoegdheid van de arrondissementscommissarissen te worden onttrokken omdat de bevolkingsregisters op 31 December 1952 en 31 December 1953 bepaalde cijfers bereiken en op een tendens naar verhoging wijzen.

Hierbij schijnt men te veronderstellen, dat het niet van de wet alleen afhangt, of een gemeente ontheven wordt van het toezicht van de arrondissementscommissaris, en dat voor een gemeente die aan de bij de wet gestelde voorwaarden voldoet, de Koning de erkenning van haar hoedanigheid van ontvoogde gemeente naar goeddunken kan vervroegen of uitstellen.

Dit zou het geval zijn indien de wet uitdrukkelijk zodanige macht aan de Koning toekende, maar dit doet zij juist niet.

.../...

Wel zou het eveneens denkbaar zijn, dat de Koning de erkenning van de hoedanigheid van gemeente met 5.000 en meer inwoners zou kunnen verbinden aan voorwaarden welke hij vaststelt, indien artikel 132, tweede lid, van de provinciale wet in zodanige bewoordingen was gesteld, dat het niet zou kunnen worden uitgevoerd zonder dat de Koning daartoe een verordening of een bijzondere beslissing uitvaardigde.

In dit opzicht moet worden onderzocht of de wet, wanneer zij spreekt van een "bevolking van minder dan 5.000 zielen", zich beroept op een rechtsbegrip dat door de wetgeving is bekrachtigd, dan wel op een zuiver feitelijk begrip dat alleen rechtsgevolg zou kunnen hebben dank zij een beoordeling van de uitvoerende macht of dank zij een door haar uitgevaardigde verordening.

Aangezien de wet van 2 Juni 1856 op de algemene tellingen en de bevolkingsregisters heeft voorgeschreven, dat in alle gemeenten van het Rijk om de tien jaar een algemene telling van de bevolking plaats heeft en dat in iedere gemeente bevolkingsregisters worden bijgehouden, kan men niet beweren dat de wetgever van 1874 zou hebben gedacht aan een ander bevolkingscijfer dan dat van de tellingsverrichtingen, welke de wet juist voorschrijft met het oog op de vaststelling van de bevolking in iedere gemeente van het Rijk. Redelijkerwijze kan de wetgever niet de bedoeling worden toegeschreven, de wetgeving op de telling en de bevolkingsregisters buiten beschouwing te hebben willen laten en zich te

.../...

hebben beroepen op een zuiver feitelijk begrip, dat de uitvoerende macht zou dienen te beoordelen of nader te bepalen.

Indien er hier grond is voor een optreden van de Koning, kan het alleen zijn om te constateren dat de bevolking van een gemeente, zoals zij ter uitvoering van de wet van 2 Juni 1856 is vastgesteld, het cijfer 5.000 bereikt, en niet om, zoals het ontwerp, naar de considerans te oordelen, wil doen, aan een gemeente een hoedanigheid toe te kennen, welke haar ook niet had kunnen worden toegekend.

Uit dit alles mag evenwel niet worden afgeleid, dat het ontwerp volkomen tegen critiek bestand zou zijn indien het, in plaats van een zuivere opportuniteitsmaatregel te zijn, zich beperkte tot de vaststelling dat de opgesomde gemeenten volgens hun registers op 31 December 1953 ten minste 5.000 inwoners tellen en tot de op deze vaststelling gegronde conclusie dat deze gemeenten niet langer aan het toezicht van de arrondissementscommissaris zijn onderworpen.

Zodanig besluit zou alleen dan met de wet stroken, indien het bevolkingscijfer waarvan in artikel 132, tweede lid, van de provinciale wet sprake is, datgene was, dat aan de hand van de bevolkingsregisters kan worden vastgesteld en niet datgene wat uit de laatste tienjaarlijkse telling blijkt.

.../...

Gesteld dat aan die bepaling van de provinciale wet deze betekenis moet worden gehecht, dan zou de Koning niet het recht maar de plicht hebben zodanig besluit uit te vaardigen zodra de registers van een bepaalde gemeente ten minste 5.000 inwoners aangeven. En dan zouden ook alle besluiten, die sedert 1874 bij toepassing van artikel 132, tweede lid, van de provinciale wet zijn uitgevaardigd en die zonder uitzondering het door de laatste tienjaarlijkse telling vastgestelde bevolkingscijfer in aanmerking hebben genomen, deze bepaling verkeerd hebben toegepast.

Tot de onwettigheid van een zo langdurige en vaste praktijk kan alleen worden geconcludeerd, indien de interpretatie van de wil van de wetgever te dien aanzien geen enkele twijfel overlaat.

Heel wat waarschijnlijker is het echter dat de wetgever gedacht heeft aan het bevolkingscijfer dat uit de jongste tienjaarlijkse telling blijkt, dan aan het cijfer dat aan de hand van de bevolkingsregisters kan worden vastgesteld.

Het eerste van die cijfers wordt uitdrukkelijk genoemd in de wet van 2 Juni 1856; het andere is slechts een gegeven dat kan worden gekend dank zij de bij artikel 3 van deze wet voorgeschreven registers.

Het eerste cijfer is een gegeven, dat tot de volgende tienjaarlijkse telling onveranderlijk blijft; het ander, ofschoon het, althans voor alle gemeenten samen, slechts éénmaal 's jaars, namelijk op 31 December, wordt vastgesteld, kan om het even wanneer worden

.../...

berekend en wisselt van dag op dag. Als maatstaf voor het administratief statuut der gemeenten, waaraan dan toch een minimum stabiliteit moet zijn verbonden, biedt het eerste cijfer ten opzichte van het tweede voordeler die verder niet behoeven te worden aangetoond.

Tenslotte moet het volgende worden opgemerkt: reeds onder de gelding van het oorspronkelijke artikel 132, tweede lid, van de provinciale wet, volgens hetwelk de bevoegdheid van de arrondissementscommissaris zich onder meer uitstrekte tot de steden met een bevolking van minder dan 5.000 zielen, dat wil zeggen vooraleer de wet de tienjaarlijkse tellingen voorschreef, werd aangenomen dat de in artikel 19 van de gemeentewet bepaalde rangschikking van de gemeenten bij de toepassing van deze bepaling van de provinciale wet moest worden in acht genomen (beslissing van het departement van Binnenlandse Zaken van 8 Juni 1837, nr 10946 B, eerste afdeling, aangehaald door BIVORT in zijn "Commentaire de la loi provinciale", blz. 93). Deze rangschikking, die naderhand volgens de uitslagen van de tienjaarlijkse tellingen werd opgemaakt, was toen nog voor periodes van twaalf jaar vastgesteld.

Indien in de lange reeks van koninklijke besluiten, welke op dit gebied van 1874 tot heden zijn uitgevaardigd, een juiste toepassing is gemaakt van artikel 132, tweede lid, van de provinciale wet, is de nieuwe interpretatie waarop men zou kunnen geneigd zijn beroep te doen, verkeerd.

.../...

Tevergeefs zou men trachten aan dit alternatief te ontkomen door te beweren, dat de twee interpretaties geoorloofd zijn, met andere woorden dat de Koning de keuze zou hebben tussen een der twee bevolkingscijfers.

Men zou daarbij immers uit het oog verliezen, dat het begrip "bevolking" volgens de betekenis van artikel 132, tweede lid, van de provinciale wet, een rechtsbegrip is, vervolgens dat de gemeenten die aan de gestelde voorwaarde voldoen, krachtens de wet zelf het recht hebben om niet langer onder het toezicht van de arrondissementscommissaris te staan, dat de Koning alleen heeft te constateren of aan de voorwaarde is voldaan en tenslotte dat het doen van een keuze, waarbij de mogelijkheid bestaat om gemeenten die in een zelfde toestand verkeren op verschillende wijze te behandelen, noodzakelijk een beoordeling veronderstelt en nooit tot een eenvoudige constatatie kan worden beperkt.

Om al deze redenen is de Raad van State van oordeel, dat het ontwerp, in zijn tegenwoordige vorm, de wet op verkeerde wijze toepast en dat het onwettig zou blijven zelfs indien het er zich toe bepaalde te constateren, dat de bevolking van de opgesomde gemeenten, zoals zij uit de bevolkingsregisters blijkt, het cijfer 5.000 bereikt, en daaruit te besluiten dat de bevoegdheid van de arrondissementscommissarissen zich niet langer tot deze gemeenten uitstrekt.

Le projet a pour objet de compléter le tableau des communes auxquelles ne s'étendent pas les attributions des commissaires d'arrondissement, annexé à l'arrêté du Régent du 17 mars 1949.

Il est censé trouver son fondement légal dans l'article 132, alinéa 2, de la loi provinciale, modifié par la loi du 31 mars 1874, aux termes duquel les attributions du commissaire d'arrondissement s'étendent sur les communes dont la population est inférieure à 5.000 âmes, pour autant que ces communes ne soient pas des chefs-lieux d'arrondissement.

D'après les considérants il importe de soustraire dès à présent certaines communes aux attributions des commissaires d'arrondissement en raison des chiffres de population accusés par les registres de population au 31 décembre 1952 et au 31 décembre 1953 et de la tendance à l'accroissement marquée par ces chiffres.

Ceci semble impliquer qu'il ne dépend pas de la loi seule qu'une commune cesse d'être soumise à la surveillance du commissaire d'arrondissement et que le Roi peut à son gré avancer ou différer la reconnaissance de la qualité de commune émancipée aux localités qui satisfont à la condition prévue par la loi.

Il en serait ainsi si la loi attribuait expressément pareil pouvoir au Roi, mais tel n'est pas le cas.

.../...

Sans doute, se concevrait-il également que le Roi pût subordonner la reconnaissance de la qualité de commune de 5.000 habitants et plus à des conditions qu'il déterminerait, si l'article 132, alinéa 2,de la loi provinciale était conçu en des termes tels qu'il ne pourrait être exécuté sans une intervention du Roi par voie de règlement ou par voie de décision particulière.

Il convient d'examiner à cet égard si la loi, lorsqu'elle se sert de l'expression "population inférieure à 5.000 âmes",se réfère à une notion de droit, consacrée par la législation, ou à une notion de pur fait, qui ne serait susceptible de produire d'effet juridique qu'à la faveur d'une appréciation du pouvoir exécutif ou d'un règlement pris par celui-ci.

Etant donné que la loi du 2 juin 1856 sur les recensements généraux et sur les registres de la population avait prescrit d'opérer tous les dix ans un recensement général de la population dans toutes les communes du Royaume et de tenir dans chaque commune des registres de la population, on ne peut soutenir que le législateur de 1874 ait pu songer à un chiffre de population autre que celui que font apparaître les opérations prescrites par la loi précisément en vue d'établir la population dans chaque commune du Royaume. On ne peut raisonnablement lui prêter l'intention d'avoir voulu faire abstraction de la législation sur les recensements et les registres de la population et de se référer à une notion de pur fait,qu'il appartiendrait à l'exécutif d'apprécier ou de préciser.

.../...

S'il y a, en l'espèce, matière à intervention du Roi, ce ne peut donc être qu'en vue de constater que la population d'une commune, telle qu'elle a été établie en exécution de la loi du 2 juin 1856, atteint 5.000 habitants et non, comme le projet, à en juger par ses considérants, tend à le faire, en vue d'attribuer à une commune une qualité qu'on eût pu ne pas lui reconnaître.

On ne peut toutefois inférer de ce qui précède que le projet serait à l'abri de toute critique si, au lieu d'avoir pour objet une mesure de pure opportunité, il se bornait à constater que les communes qu'il énumère ont atteint au 31 décembre 1953, d'après leurs registres, une population de 5.000 habitants au moins et à tirer de cette constatation la conclusion qu'elles cessent d'être soumises à la surveillance du commissaire d'arrondissement.

Pareil arrêté ne serait conforme à la loi qu'à condition que le chiffre de population auquel se réfère l'article 132, alinéa 2, de la loi provinciale soit celui que permettent d'établir les registres de la population, et non celui qui résulte du dernier recensement décennal.

A supposer que tel soit le sens à attacher à cette disposition de la loi provinciale, le Roi n'aurait pas la faculté mais l'obligation de prendre pareil arrêté dès que les registres d'une commune déterminée font apparaître

.../...

une population d'au moins 5.000 habitants. Il s'ensuivrait que tous les arrêtés qui ont été pris depuis 1874 par application de l'article 132, alinéa 2, de la loi provinciale et qui ont invariablement pris en considération la population établie par le dernier recensement décennal, auraient fait une fausse application de cette disposition.

On ne peut conclure à l'illégalité d'une pratique aussi longue et aussi constante qu'à condition que l'interprétation de la volonté du législateur ne permette aucun doute à cet égard.

Or, il est infiniment plus probable que le législateur ait entendu se référer au chiffre de population découlant du dernier recensement décennal, qu'il n'ait voulu faire prendre en considération celui que permettent d'établir les registres de population.

Le premier de ces chiffres est prévu de manière expresse par la loi du 2 juin 1856; l'autre n'est qu'une donnée pouvant être connue grâce à la tenue des registres prescrits par l'article 3 de cette loi.

.../...

Le premier constitue une donnée immuable jusqu'au prochain recensement décennal; l'autre, bien qu'en fait il ne soit établi, tout au moins pour l'ensemble des communes, qu'une fois l'an, c'est-à-dire le 31 décembre, peut être calculé à tout moment et varie de jour en jour. Comme critère du statut administratif des communes, lequel doit être empreint d'un minimum de stabilité, le premier présente par rapport au second des avantages qui ne requièrent aucune démonstration.

Il est à remarquer enfin que, déjà sous l'empire de l'article 132, alinéa 2, primitif de la loi provinciale, d'après lequel les attributions du commissaire d'arrondissement s'étendaient notamment sur les villes dont la population était inférieure à 5.000 âmes, avant donc que des recensements décennaux n'eussent été prescrits par la loi, on admettait que la classification des communes prévue par l'article 19 de la loi communale devait être respectée dans l'application de cette disposition de la loi provinciale (Décision du département de l'Intérieur du 8 juin 1837, n° 10946 B - 1ère Division, citée par Bivort dans son "Commentaire de la loi provinciale", p. 93). Or, cette classification, qui a été basée ultérieurement sur les résultats des recensements décennaux, était établie en ce temps pour des périodes de douze ans.

Si la longue série d'arrêtés royaux pris en cette matière depuis 1874 jusqu' à nos jours ont fait une application correcte de l'article 132, alinéa 2, de la loi provinciale, l'interprétation nouvelle à laquelle on pourrait être tenté de faire appel est erronée.

.../...

On prétendrait en vain échapper à cette alternative en soutenant que les deux interprétations sont permises, qu'en d'autres termes, le Roi pourrait à son choix se baser sur l'un ou l'autre de ces chiffres de population.

Ce serait perdre de vue qu'au sens de l'article 132, alinéa 2, de la loi provinciale, la notion de population est une notion de droit, que les communes qui satisfont à la condition prévue tiennent de la loi elle-même le droit de ne plus subir de surveillance du commissaire d'arrondissement, que le Roi n'a qu'à constater la réalisation de la condition et que l'exercice d'un choix, impliquant la possibilité de traiter de manière différente des communes se trouvant dans des situations identiques, suppose nécessairement une appréciation et ne peut jamais se ramener à une simple constatation.

Pour les motifs qui viennent d'être développés, le Conseil d'Etat estime que le projet, tel qu'il est conçu, fait une fausse application de la loi, et qu'il demeurerait illégal même s'il se bornait à constater que la population des communes qu'il énumère, telle qu'elle ressort des registres de population, atteint 5.000 habitants et à en conclure que les attributions du commissaire d'arrondissement ne s'étendent plus sur elles.

De kamer was samengesteld uit | La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	F.LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	J.COYETTE, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	F.VAN GOETHEM,	bijzitter van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,	
	J.CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.MEES.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister van Binnenlandse Zaken.
expédition délivrée à M. le Ministre de l'Intérieur.

De 1954.

Le 1954.

De Griffier van de Raad van State,

Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.