KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 25e maart 1964 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "genomen in uitvoering van artikel 79 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en werkloosheid", heeft de 17e april 1964 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 25 mars 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "pris en exécution de l'article 79 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage", a donné le 17 avril 1964 l'avis suivant :

In de lijst van de gewestelijke bureaus onder artikel 1 van het ontwerp worden de plaatsnamen, in de Franse en in de Nederlandse tekst, aangeduid in de taal van het taalgebied waarin de gewestelijke bureaus gelegen zijn. Ronse en Moeskroen worden tweetalig vermeld.

Het ontwerp volgt aldus de aanduiding der plaatsnamen zoals deze voorkomen in de tabel gevoegd bij het koninklijk besluit van 23 december 1963 tot wijziging van de rangschikking der gemeenten, waarbij de rangschikking der gemeenten is aangepast aan de resultaten van de volkstelling op 31 december 1961, met inachtneming van de wetter van 8 november 1962 (taalgrenswet) en 2 augustus 1963 op het gebruik der talen in bestuurszaken.

In die tabel, gevoegd bij het koninklijk besluit van 23 december 1963, worden de steden en gemeenten aangeduid in de benaming van de taal die, ingevolge de wetten van 8 november 1962 en 2 augustus 1963, voor het taalgebied, waarin die steden en gemeenten gelegen zijn, geldt. Steden en gemeenten in een zuiver ééntalig taalgebied gelegen, worden slechts onder één enkele benaming aangeduid en wel in de taal van de streek. De aanduiding in de andere taal komt niet meer voor.

De vraag die thans dient te worden onderzocht, is of de in het koninklijk besluit van 23 december 1963 gevolgde handelwijze, zoals zij haar onmiddellijke weerslag blijkt te hebben in onderhavig ontwerp, strookt met het positief recht ; meer in het bijzonder, of het tot de bevoegdheid van de Koning behoort de tot heden gebruikelijke en als dusdanig wettelijk erkende aanduidingen in de beide landstalen te vervangen door één enkele, zijnde de aanduiding in de taal van het taalgebied waar de plaats

.../...

in kwestie gelegen is. De twee versies zouden alleen behouden blijven voor de taalgebieden met een tweetalig stelsel of plaatsen waarvoor faciliteiten zijn voorzien op taalgebied.

Het koninklijk besluit van 23 december 1963 is niet voor advies aan de Raad van State overgelegd.

\+

\+ +

De grondwetgever van 7 februari 1831 liet aan de wetgever de zorg van de territoriale afbakening en de organisatie van de gemeentelijke inrichtingen. Sedert de organieke gemeentewet van 30 maart 1836 in haar artikel 19 de Koning bevoegd maakte om voor het eerst de gemeenten om bestuurlijke redenen te rangschikken naar gelang van het bevolkingsaantal, werden de gemeenten aangeduid met de benaming voorkomend in de lijsten van administratieve rangschikking.

Op grond van genoemd artikel 19 van de wet van 30 maart 1836 werden de gemeenten met aanduiding van hun benaming, voor het eerst na de totstandkoming van de Belgische Staat, gerangschikt bij koninklijk besluit van 12 april 1836.

Die rangschikking werd herhaaldelijk herzien, telkens door de wetgever : aldus de wetten van 18 april 1848, 29 februari 1860, 28 maart 1872, 4 juni 1878, 26 mei 1882, 29 december 1892, 31 december 1902, 27 augustus 1913, 20 juli 1926 en 22 juli 1932. Telkens werden de gemeenten aangeduid maar de definitieve schrijfwijze lag nog niet vast.

.../...

Bij artikel 4 van de wet van 26 mei 1882 was de Koning ondertussen uitdrukkelijk gemachtigd de schrijfwijze van de plaatsnamen vast te stellen. Dit gebeurde dan uiteindelijk bij het besluit van de Regent van 20 december 1949,waarbij tegelijk de gemeenten werden gerangschikt op grond van de artikelen 3, 4 en 19 van de gemeentewet en de schrijfwijze van hun aanduiding definitief bepaald op grond van artikel 4 van de wet van 26 mei 1882.

In dit besluit worden geen nieuwe namen gevormd of worden ook geen namen geschrapt. Van de bestaande aanduidingen, in de Nederlandse en de Franse versie, wordt de definitieve schrijfwijze bepaald.

Op grond van datzelfde artikel 4 van de wet van 26 mei 1882 werden meerdere koninklijke besluiten genomen waarbij de benaming van bestaande gemeenten werd herzien om taalkundige redenen,of aangepast om feitelijke motieven vooral van geografische aard. Als voorbeeld kunnen worden ingeroepen de koninklijke besluiten van 18 juli 1934, 26 augustus 1935, 8 mei 1940, 2 augustus 1946, 17 september 1946, 10 februari 1948, 31 januari 1949 en 15 april 1949. In de aanhef van deze besluiten vindt men doorgaans een considerans terug waarin wordt gewezen op het uitzonderlijk karakter van de wijziging in de benaming van de gemeente of stad.

De wettelijkheid van deze koninklijke besluiten dient uitdrukkelijk te worden beperkt tot de omvang van de opdracht omschreven in het bepaalde van artikel 4 van meergenoemde wet van 26 mei 1882.

+

+ +

.../...

Afgezien van de zeer ruime bepalingen vervat in de artikelen 91 tot 95 van de wet van 14 februari 1961 met betrekking tot de samensmelting van gemeenten, behelst ons positief recht geen preciese aanduiding van de autoriteit, bevoegd om de benaming van de gemeenten vast te stellen of te wijzigen. Het overgrote deel van de gemeentenamen zijn het gevolg van feitelijke en historische omstandigheden waarbij het overheidsoptreden (doorgaans doch niet uitsluitend de wetgever) zich ertoe beperkte, deze feitelijkheid definitief vast te leggen. Gemeenten van meer recente datum ontvingen hun naam in de wet die, in toepassing van artikel 3 van de Grondwet, tot hun oprichting overging.

Met de loop der tijden is naast de oorspronkelijke aanduiding in de taal van de streek een equivalent in de andere landstaal gegroeid. Deze andere versie, die men bezwaarlijk in alle gevallen een eenvoudige vertaling kan noemen, heeft zich door haar in meerdere gevallen eeuwenoud gebruik tot een feitelijkheid opgedrongen, die haar bekrachtiging vond in het optreden van de wetgever. Vanaf dat ogenblik werden beide versies door de wetgever bekrachtigd.

Uit het herhaaldelijk optreden van de wetgever tussen 18 april 1848 en 22 juli 1932 dient redelijkerwijze te worden afgeleid dat, naar de idee van de wetgever, de gemeentelijke benamingen hun uiteindelijk beslag moeten vinden in een tussenkomst van de hoogste bevoegdheid in ons Staatsbestel, zijnde de wetgever. Deze zienswijze vindt haar bevestiging in de wet van 26 mei 1882, waarbij in

.../...

artikel 4 het nodig werd geoordeeld de Koning, expressis verbis, te moeten machtigen de schrijfwijze van de gemeentenamen vast te leggen. Indien de Koning op het vlak der enkele schrijfwijze slechts kan optreden ingevolge een uitdrukkelijke habilitatie, dan is dergelijke machtiging a fortiori absoluut onmisbaar om regelend op te treden om hetzij een bestaande benaming te wijzigen, hetzij een tot wettelijk gebruik gegroeide versie in de andere landstaal weg te laten. Dergelijke opdracht kan niet vervat zijn in het bepaalde van artikel 4 van de wet van 26 mei 1882, hetwelk zich beperkte tot de schrijfwijze.

"Aujourd'hui, aldus een niet getekend artikel in "La Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique" (jaargang 1886, blz. 362), on admet généralement que la détermination des appellations communales appartient à la loi, mais que le législateur ne doit pas revendiquer une autorité absolue".

Komt de uiteindelijke beslissing toe aan de wetgever, en aan de wetgever alleen, dan is zijn optreden niet van discretionaire aard. Het past de wetgever de historische en feitelijke gegevens te bekrachtigen, met eerbiediging van het gemeentelijk aspect van de zaak.

\+

\+ \+

De wet van 22 juli 1932 was de laatste interventie van de wetgever ter zake. De gemeenten werden aangeduid onder de tot dan toe gebruikelijke benaming. Voor meerdere gemeenten, waarvan mettertijd een equivalent in de andere landstaal tot een vast gebruik was gegroeid, werden de beide gebruikte versies aangewezen.

.../..

Het komt de Koning niet toe af te wijken van de gemeentebenamingen zoals het bestaan daarvan in 1932 bij de wet werd bevestigd . Het komt de Koning ook niet toe de gebruikelijke versie in de andere landstaal, waarvan eveneens het bestaan werd bekrachtigd en bevestigd door de wetgever, ter zijde te laten. Zolang de wetgever niet uitdrukkelijk is tussengekomen, dienen de gemeentebenamingen, voorkomend in de wet van 22 juli 1932 , behouden te blijven in de schrijfwijze vastgelegd bij besluit van de Regent van 20 december 1949 genomen op grond van de wet van 26 mei 1882. Tot zolang, en in voorkomend geval, dienen beide versies te worden gebruikt.

Om daarin enige wijziging te kunnen brengen, zou de Koning zich moeten kunnen beroepen op een uitdrukkelijke wettekst. Er is reeds gezegd dat het bepaalde in artikel 4 van de wet van 26 mei 1882 ter zake niet dienend kan zijn. Anderzijds kan noch in de wet van 8 november 1962 waarbij de taalgrens is afgebakend, noch in de wet van 2 augustus 1963 op het gebruik van de talen in bestuurszaken enige aanduiding worden weergevonden die er op wijst dat het in de bedoeling van de wetgever zou hebben gelegen, af te zien van de aanduiding der gemeenten in de versie van de taal die niet de streektaal is. Integendeel, wanneer het gaat om gemeenten, waarvoor in beide landstalen een verschillende benaming gebruikelijk is, dan wordt, zowel in de wet van 8 november 1962 als in deze van 2 augustus 1963, in de Nederlandse tekst de Nederlandse versie en in de Franse tekst de Franstalige versie gebruikt. Deze lijn wordt doorgetrokken in het op 10 december 1963 bij de Senaat neergelegde ontwerp van wet tot invoering van het Gerechtelijk Wetboek (Gedrukte Stukken, Senaat, 1963-1964, nr 60, blz. 683 en volgende). In de aanvullende bepalingen omtrent de gebiedsomschrijving van de gerechtelijke kantons worden de plaatsen vermeld in de beide bestaande gebruikelijke benamingen.

.../...

Het optreden van de wetgever blijkt overigens de enige weg te zijn om te vermijden dat verschillende ministeriële departementen op dit gebied uiteenlopende praktijken huldigen, wat gewis een betreurenswaardige staat van zaken zou zijn.

Derhalve is er geen reden om af te wijken van hetgeen gevolgd werd in artikel 1 van het ministerieel besluit van 31 augustus 1961, genomen in uitvoering van artikel 74sexies, § 5, van het besluit van de Regent van 26 mei 1945 betreffende de inrichting van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, en dienen de plaatsen in de Nederlandse tekst in het Nederlands en in de Franse tekst in het Frans te worden aangeduid.

\+

\+ \+

Bij artikel 2 dient te worden opgemerkt dat artikel 79 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 aan de Minister alleen opdraagt de lijst op te maken van de gewestelijke bureaus die voor de toepassing van dit artikel in aanmerking komen ; het geeft hem niet de bevoegdheid voor de toepassing ervan een ander ambtsgebied voor de gewestelijke bureaus te bepalen dan dat wat vastgesteld is door het beheerscomité van de Rijksdienst ter uitvoering van artikel 17 van het genoemde besluit.

.../...

Artikel 2 van het ontwerp mist derhalve rechtsgrond. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het bovendien overbodig, aangezien het ambtsgebied van de gewestelijke bureaus, zoals het in dit artikel is omschreven, in feite overeenstemt met het ambtsgebied door het beheerscomité vastgesteld.

\+

\+ \+

Ten slotte leze men het opschrift van het ontwerp als volgt :

"Ministerieel besluit tot vaststelling van de lijst der gewestelijke bureaus van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening , bedoeld in artikel 79 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid".

Les versions française et néerlandaise de la liste des bureaux régionaux figurant à l'article 1er du projet mentionnent les diverses localités dans la langue de la région linguistique où les bureaux régionaux sont établis. Renaix et Mouscron sont mentionnées dans les deux langues.

Le projet reprend ainsi les appellations des localités qui figurent au tableau annexé à l'arrêté royal du 23 décembre 1963 apportant des modifications à la classification des communes, arrêté qui adapte cette classification aux résultats du recensement de la population au 31 décembre 1961 compte tenu des lois des 8 novembre 1962 (loi fixant la frontière linguistique) et 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative.

Dans ce tableau, annexé à l'arrêté royal du 23 décembre 1963, les noms des villes et communes sont mentionnés dans la langue qui, en vertu des lois des 8 novembre 1962 et 2 août 1963, est d'application dans la région linguistique où ces villes et communes sont situées. Les villes et communes faisant partie d'une région unilingue homogène ne sont indiquées qu'avec une seule dénomination, celle de la langue de la région. La dénomination dans l'autre langue n'est plus reprise.

Il y a lieu d'examiner à présent si le procédé inauguré par l'arrêté royal du 23 décembre 1963, tel qu'il semble se prolonger dans le présent projet, est bien conforme au droit positif ou, plus spécialement, s'il appartient au Roi de remplacer les appellations bilingues usitées jusqu'ici et légalement consacrées

.../...

comme telles par une appellation unique, rédigée dans la langue de la région où la localité en question est située, la double version n'étant maintenue que pour les régions linguistiques à régime bilingue et pour les localités à facilités linguistiques.

L'arrêté royal du 23 décembre 1963 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

\+

\+ +

Le constituant du 7 février 1831 s'en est remis au législateur du soin de la délimitation territoriale et de l'organisation des institutions communales. Depuis qu'en son article 19 la loi communale organique du 30 mars 1836 a habilité le Roi à établir, pour la première fois, pour des motifs d'ordre administratif une classification des communes fondée sur le chiffre de la population, les communes ont été mentionnées avec la dénomination qui figure aux listes de classification administrative.

C'est en vertu du susdit article 19 de la loi du 30 mars 1836 que, pour la première fois depuis la création de l'Etat belge, l'arrêté royal du 12 avril 1836 a classé les communes avec indication de leur dénomination.

Cette classification a été revisée à plusieurs reprises, chaque fois à l'intervention du législateur, notamment par les lois des 18 avril 1848, 29 février 1860, 28 mars 1872, 4 juin 1878, 26 mai 1882, 29 décembre 1892, 31 décembre 1902, 27 août 1913, 20 juillet 1926 et 22 juillet 1932. Chaque fois aussi, les communes étaient nommément désignées, mais leur orthographe définitive n'était pas encore établie. .../...

Dans l'intervalle, l'article 4 de la loi du 26 mai 1882 avait expressément habilité le Roi à déterminer l'orthographe des noms des communes et des hameaux. C'est ce que réalisa finalement l'arrêté du Régent du 20 décembre 1949 qui, en même temps qu'il établit une classification des communes fondée sur les articles 3, 4 et 19 de la loi communale, fixa l'orthographe de leur dénomination en vertu de l'article 4 de la loi du 26 mai 1882.

Cet arrêté ne crée pas de nouvelles dénominations pas plus qu'il n'en supprime d'anciennes. Il fixe dans leurs versions néerlandaise et française, l'orthographe définitive des dénominations existantes.

Plusieurs arrêtés royaux ont été pris sur la base de l'article 4 de la loi du 26 mai 1882 qui, soit ont revu la dénomination de communes existantes pour des motifs d'ordre philologique, soit l'ont adaptée à des situations de fait d'ordre essentiellement géographique. A titre d'exemples, on peut citer les arrêtés royaux des 18 juillet 1934, 26 août 1935, 8 mai 1940, 2 août 1946, 17 septembre 1946, 10 février 1948, 31 janvier 1949 et 15 avril 1949. Le préambule de ces arrêtés comporte généralement un considérant qui souligne le caractère exceptionnel de la modification apportée à la dénomination de la ville ou commune intéressée.

Il y a lieu de considérer la légalité de ces arrêtés royaux comme étant strictement limitée à la portée de la mission définie à l'article 4 de la susdite loi du 26 mai 1882.

\+

\+ \+

.../...

Abstraction faite des dispositions très larges que les articles 91 à 95 de la loi du 14 février 1961 ont prévues en matière de fusion de communes, notre droit positif ne contient aucune indication précise quant à l'autorité compétente pour fixer ou modifier la dénomination des communes. La très grande majorité des noms de communes sont le résultat de circonstances de fait ou de contingences historiques dans lesquelles la part d'intervention de l'autorité (le plus souvent, mais pas toujours, c'est le législateur) s'est réduite à la consécration définitive de cette situation de fait. Les communes plus récentes tirent leur dénomination de la loi qui les a créées en application de l'article 3 de la Constitution.

Au cours des siècles, on a vu, à côté de la dénomination originelle de telle ville ou commune, se former une dénomination équivalente dans l'autre langue nationale. Cette autre version, qu'il est difficile de qualifier dans tous les cas uniformément de traduction pure et simple, s'est imposée, par un usage souvent séculaire, comme une situation de fait qui allait par la suite trouver sa consécration dans une intervention du législateur. Dès ce moment, on se trouve en présence de deux versions consacrées par la loi.

Des interventions législatives répétées qui se situent entre le 18 avril 1848 et le 22 avril 1932, il faut logiquement conclure que, dans la pensée du législateur, les noms des communes doivent trouver leur consécration dans une intervention de la plus haute autorité de notre organisation étatique, le pouvoir législatif. Cette manière de voir est confirmée par la loi du 26 mai 1882 qui, en son article 4, estime devoir habiliter le Roi expressis verbis à arrêter l'orthographe des noms de communes. Si, déjà dans le domaine de

.../...

l'orthographe, le Roi n'est autorisé à agir que pour autant qu'il y ait été expressément habilité, à plus forte raison pareille habilitation est-elle absolument indispensable pour qu'il puisse intervenir par voie de règlements soit en vue de modifier une dénomination existante, soit en vue de supprimer, dans l'autre langue, une version érigée en usage légal. Une telle délégation ne saurait être contenue dans l'article 4 de la loi du 26 mai 1882, qui ne vise que les questions de pure orthographe.

"Aujourd'hui"- ainsi s'exprime un article non signé paru dans la Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique (année 1886, p. 362) - " on admet généralement que la détermination des appellations communales appartient à la loi, mais que le législateur ne doit pas revendiquer une autorité absolue".

Si la décision finale appartient au législateur et à lui seul, son intervention ne revêt cependant pas un caractère discrétionnaire, Il convient, en effet, qu'en consacrant les éléments de fait et les éléments historiques le législateur tienne compte de l'aspect communal du problème.

\+

\+ \+

La dernière intervention du législateur en cette matière a conduit à la loi du 22 juillet 1932. Dans cette loi, les communes étaient désignées par l'appellation usitée jusqu'alors. Plusieurs communes pour lesquelles une dénomination équivalente dans l'autre langue nationale s'était progressivement érigée en usage constant, y étaient mentionnées dans les deux versions.

.../...

Il n'appartient pas au Roi de déroger aux appellations communales telles qu'elles ont été confirmées par la loi de 1932, pas plus qu'il ne lui appartient d'omettre la version usitée dans l'autre langue nationale, cette version étant, elle aussi, confirmée et consacrée par le législateur. Aussi longtemps que le législateur ne sera pas à nouveau expressément intervenu en la matière, les appellations communales figurant dans la loi du 22 juillet 1932 devront être maintenues avec l'orthographe fixée par l'arrêté du Régent du 20 décembre 1949 pris en exécution de la loi du 26 mai 1882. En attendant, il y a lieu, le cas échéant, d'employer les deux versions.

Pour modifier cet état de choses, le Roi devrait pouvoir invoquer un texte législatif exprès. Ainsi qu'il a déjà été dit, les dispositions de l'article 4 de la loi du 26 mai 1882 ne lui procurent pas, à cet égard, un fondement légal adéquat. D'autre part, ni la loi du 8 novembre 1962 fixant la frontière linguistique, ni celle du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative ne contiennent le moindre élément qui montre que le législateur ait eu l'intention de renoncer à l'indication des noms de communes dans la version qui n'est pas celle de la langue de la région. Bien au contraire, lorsqu'il s'agit de communes pour lesquelles une dénomination différente est usitée dans nos deux langues nationales, la loi du 8 novembre 1962 tout autant que celle du 2 août 1963 emploient la version néerlandaise dans le texte néerlandais, la version française dans le texte français. Et cette ligne de conduite est suivie dans le projet de loi instaurant le Code judiciaire déposé au Sénat le 10 décembre 1963 (Doc., Sénat, 1963-1964, n° 60, pages 683 et suivantes). Dans les dispositions additionnelles de ce projet, relatives au ressort des cantons judiciaires, les localités sont, en effet, mentionnées avec les deux dénominations usuelles. .../...

L'intervention du législateur se révèle d'ailleurs la seule solution qui soit de nature à éviter que les départements ministériels n'aillent, dans ce domaine, appliquer des procédés divergents, ce qui, à coup sûr, serait chose regrettable.

Il n'y a dès lors aucun motif de s'écarter du procédé adopté à l'article 1er de l'arrêté ministériel du 31 août 1961 pris en exécution de l'article 74sexies, § 5, de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 organique de l'Office national de l'emploi. Aussi les localités doivent-elles être mentionnées en néerlandais, dans la version néerlandaise, en français, dans la version française.

\+

\+ +

Au sujet de l'article 2, il convient d'observer que l'article 79 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 se borne à confier au Ministre le soin d'établir la liste des bureaux régionaux en vue de l'application dudit article; il ne l'habilite pas à attribuer aux bureaux régionaux, à cette fin, un ressort autre que celui qui a été fixé par le comité de gestion en exécution de l'article 17 de l'arrêté royal précité.

L'article 2 est dès lors dépourvu de fondement légal. Selon le fonctionnaire délégué, il est du reste superflu puisque le ressort des bureaux régionaux, tel qu'il est fixé dans cet article, coïncide en fait avec celui qui a été déterminé par le comité de gestion.

\+

\+ + .../...

Enfin, l'intitulé du projet devrait être rédigé ainsi qu'il suit :

"Arrêté ministériel fixant la liste des bureaux régionaux de l'Office national de l'emploi prévue à l'article 79 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

F. DUCHENE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. VAN HECKE, assessseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. BUCH.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H. LENAERTS, substituut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. BUCH.
Le rapport a été présenté par M. H. LENAERTS, substitut.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.