ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 28 mai 1964, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif aux bureaux des douanes", a donné le 8 juin 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e mei 1964 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de douanekantoren", heeft de 8e juni 1964 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet :

a) de créer un bureau des douanes et accises à Vroenhoven;

b) de modifier les attributions des bureaux de :

- Veldwezelt - réglées actuellement par l'arrêté ministériel du 12 juillet 1948;
- Losheimergraben - réglées actuellement par l'arrêté ministériel du 9 novembre 1959;
- Menin - réglées actuellement par l'arrêté ministériel du 16 octobre 1963.

Il a pour fondement légal l'article 313 de la loi générale du 26 août 1822 concernant la perception des droits d'entrée, de sortie et de transit et des accises, remplacé par la loi du 30 avril 1958.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 avril 1958 le visa de la loi du 6 août 1849 sur le transit, dans le préambule des arrêtés relatifs aux bureaux des douanes, se justifiait par le fait que l'article 5, § 1er, de cette loi donnait au Gouvernement le pouvoir de désigner les bureaux ouverts au transit et les voies à suivre pour traverser le rayon de douane.

Cette disposition a été abrogée par la loi du 30 avril 1958, qui a modifié par ailleurs l'article 313 de la loi du 26 août 1822 et a étendu les pouvoirs du Ministre des Finances en ce qui concerne l'établissement des bureaux de douane et leurs attributions.

Le visa de la loi du 6 août 1849 est donc inutile.

+

Le texte français du projet et du tableau qui y est annexé donne à la commune de Menin l'appellation de "Menen"; dans le même tableau, la commune de Courtrai est dénommée "Kortrijk".

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, 15 avril 1949 et 20 décembre 1963. 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 juillet 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.

\+

\+ \+

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 différente 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 celui-ci ne les aura pas modifiées, les appellations 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. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 26 mai 1882 ne constituent 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 , ni celle du 9 août 1963 qui modifie notamment le ressort de certaines juridictions, ne contiennent le moindre élément qui montre que le législateur ait eu l'intention de renoncer à l'indication des noms de communes dans une autre langue que celle 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 des 2 et 19 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 instituant 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 sous les deux dénominations.

Un grand nombre d'arrêtés fixent les attributions des bureaux des douanes. Il serait utile qu'un arrêté ministériel nouveau reprenne l'ensemble de la matière et abroge expressément tous les arrêtés ministériels relatifs aux bureaux des douanes.

Het ontwerp strekt ertoe :

a) een kantoor der douane en accijnzen op te richten te Vroenhoven;

b) wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheid van de kantoren te :
   - Veldwezelt - thans geregeld in het ministerieel besluit van 12 juli 1948;
   - Losheimergraben - thans geregeld in het ministerieel besluit van 9 november 1959;
   - Menen - thans geregeld in het ministerieel besluit van 16 oktober 1963.

Rechtsgrond voor het ontwerp is artikel 313 van de algemene wet van 26 augustus 1822 over de heffing der rechten van in-, uit- en doorvoer en van de accijnzen, vervangen door de wet van 30 april 1958.

Vóór de inwerkingtreding van de wet van 30 april 1958 was het verantwoord, in de aanhef van de besluiten betreffende de douanekantoren naar de wet van 6 augustus 1849 op de doorvoer te verwijzen, omdat artikel 5, § 1, van die wet de Regering machtigde tot het aanwijzen van de doorvoerkantoren en van de wegen welke de transiterende goederen doorheen de tolkring moesten volgen.

Die bepaling is opgeheven door de wet van 30 april 1958, die overigens artikel 313 van de wet van 26 augustus 1822 heeft gewijzigd en de Minister van Financiën een ruimere bevoegdheid heeft verleend voor het oprichten van douanekantoren en het vaststellen van hun bevoegdheid.

Verwijzing naar de wet van 6 augustus 1849 is dus overbodig.

+

.../...

De Franse tekst van het ontwerp en van de erbij gevoegde tabel wijst de gemeenten "Menen" en "Kortrijk" aan met hun Nederlandse naam.

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 wetten 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, 15 april 1949 en 20 december 1963. 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.

\+

\+ \+

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, waarvoor mettertijd een andere benaming 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 ze niet zal hebben gewijzigd, dienen de benamingen, 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 uitdrukkelijk wettekst. Het bepaalde in artikel 4 van de wet van 26 mei 1882 is ter zake niet dienend. 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, noch in die van 9 augustus 1963, die onder meer het rechtsgebied van sommige gerechte wijzigt, 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 een 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 die van 2 en 9 august 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 onder beide benamingen.

Een groot aantal besluiten bepalen de bevoegdheid van de douanekantoren. Het ware nuttig de materie in haar geheel te verwerken in een nieuw ministerieel besluit, dat alle vroegere ministeriële besluiten betreffende de douanekantoren zou opheffen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN,

Ch.VAN REEPINGHEN, assesseurs de la section de législation,
J. DE MEYER,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : eerste voorzitter,

raadsheren van State,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. H. ROUSSEAU, substitut.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. H. ROUSSEAU, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.