Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 3 octobre 1959, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la présentation et à la publication des lois et arrêtés", a donné le 10 novembre 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e oktober 1959 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de inkleding en de bekendmaking van wetten en besluiten", heeft de 10e november 1959 het volgend advies gegeven :

Le projet a pour objet de régler la présentation et la publication des lois et arrêtés.

Il tend à remplacer la loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles, qui détermine actuellement les modalités de présentation et de publication des lois et arrêtés.

Selon l'exposé des motifs, le projet a, en ordre principal, pour but de corriger certaines "expressions et tournures incorrectes ou inexactes" qui figurent dans le texte de la loi du 18 avril 1898.

\+

\+ \+

Dans la mesure où les dispositions qu'il contient concernent l'élaboration des lois par les Chambres, le projet règle une matière qui, selon l'article 46 de la Constitution, relève des attributions de chacune des Chambres législatives.

Il résulte de l'examen des travaux préparatoires de la loi du 18 avril 1898 que cette question n'a pas échappé à l'attention du législateur de l'époque. Celui-ci a estimé qu'il appartenait au législateur, et non à chacune des Chambres, d'arrêter les règles essentielles de la procédure d'élaboration des lois en vue de leur adoption dans les deux langues nationales. Pour

justifier son opinion, le législateur de 1898 invoqua notamment l'article 23 de la Constitution, suivant lequel l'emploi des langues pour les actes de l'autorité publique ne peut être réglé que par la loi./

\+

\+ +

Ces règles qui concernent l'élaboration des lois par les Chambres, bien que présentant formellement le caractère de dispositions légales, échappent à l'application de l'article 67 de la Constitution,qui dispose que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. L'exécution de ces règles demeure une prérogative de chacune des Chambres, comme le rappelle l'article 2, dernier alinéa, du projet, qui est la reproduction textuelle de l'alinéa correspondant de la loi du 18 avril 1898.

Toutefois, cette prérogative, que les Chambres tiennent de l'article 46 de la Constitution, ne vaut que pour la phase de l'élaboration des lois qui a lieu devant les Chambres mêmes ,et non pour la phase ultérieure qui comprend la sanction et la promulgation des lois par le Roi, ni pour la publication des lois.

Comme le projet comporte non seulement des dispositions relatives à la participation des Chambres à l'élaboration des lois, mais aussi à la participation du Roi à l'oeuvre législative, ainsi que des dispositions concernant la publication et l'entrée en vigueur des lois, il conviendrait de rédiger le dernier alinéa

de l'article 2 comme suit : "Les Chambres arrêtent, par voie réglementaire, les mesures qu'elles jugent utiles pour assurer, chacune en ce qui la concerne, l'exécution du présent article".

+

+ +

L'article 3 du projet établit la formule de sanction et de promulgation des lois.

La formule française ne diffère pas de la formule actuelle qui, sous réserve de la désignation du chef de l'Etat et de la dénomination du Moniteur, est identique à la formule établie pour la première fois par la loi du 28 février 1845, reprise par la loi du 18 avril 1898 et par la loi du 19 juillet 1951 qui est actuellement en vigueur.

La formule néerlandaise, au contraire, est nouvelle tant dans la partie relative à la salutation que dans celle qui est relative à la promulgation.

La modification que la future loi apportera à la version néerlandaise de cette formule nécessitera logiquement une modification parallèle de la formule de salutation des arrêtés royaux, laquelle n'est établie par aucun texte général; de la formule exécutoire des arrêts, jugements, ordonnances, mandats de justice ou actes emportant exécution parée, établie par l'arrêté royal du 17 juillet 1951, et de la formule des décrets pris par le Roi sur base de l'article 7 de la loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo belge.

+

Les articles 5 et 6 du projet, qui correspondent respectivement à l'article 5 de la loi du 18 avril 1898 et à l'article 6 de la même loi, tel qu'il fut modifié par la loi du 3 août 1924, sont relatifs aux arrêtés royaux.

Les arrêtés ministériels ne sont visés que par l'article 8 du projet, qui dispose que les arrêtés ministériels qui sont publiés par la voie du Moniteur belge paraîtront dans les deux langues, texte français et texte néerlandais en regard.

Les règles relatives à la confection, à la publication et à l'entrée en vigueur des arrêtés ministériels doivent être les mêmes que celles qui président à la confection, à la publication et à l'entrée en vigueur des arrêtés royaux.

Il conviendrait, dès lors, d'étendre l'application des articles 5 et 6 aux arrêtés ministériels.

L'article 6, alinéa 2, ne vise qu'un mode de publication des arrêtés qui n'intéressent pas la généralité des citoyens : à savoir, la publication par extrait. Il ne mentionne ni la publication intégrale, qui est toujours possible, ni la publication par simple mention ne comportant que la date et l'objet de l'arrêté, alors que ce dernier mode de publication est devenu trés fréquent.

.../...

L'article 6, alinéa 3, dispose qu'il n'est pas dérogé aux dispositions en vigueur, qui exigent, en outre, une autre publication des arrêtés de cette nature. L'application de cette disposition, qui ne vise que les seuls arrêtés qui n'intéressent pas la généralité des citoyens, devrait être étendue aux arrêtés réglementaires dont il est question à l'article 5. Cette disposition gagnerait à être rédigée de la manière suivante : "Les lois et règlements peuvent prescrire, en outre, un autre mode de publication des arrêtés".

Le Conseil d'Etat propose une nouvelle rédaction des articles 5 et 6, qui tient compte de ces observations et qui, de plus, comporte une autre présentation des dispositions qu'ils comprennent.

\+

\+ \+

A l'article 8 du projet il est question des arrêtés ministériels et des circulaires qui sont publiés par la voie du Moniteur belge.

Les arrêtés ministériels doivent, pour leur confection, leur publication et leur entrée en vigueur, être assimilés aux arrêtés royaux. Les articles 5 et 6 doivent leur être rendus applicables comme il a été dit ci-dessus, et, dès lors, il n'est plus nécessaire d'en faire mention à l'article 8.

Quant aux circulaires, elles ne constituent qu'une partie des publications qui sont faites dans le Moniteur belge à la requête des autorités administratives. Celles-ci sont tenues de se conformer , pour toutes ces publications, aux règles générales énoncées par la loi du 28 juin 1932 relative à l'emploi des langues en matière administrative. Une disposition qui règle l'emploi des langues en ce qui concerne la publication des circulaires, est superflue

Il suit de ces deux observations que l'article 8 du projet peut être omis.

\+

\+ +

Le projet est muet quant à cette source du droit positif que sont les traités internationaux.

La Cour de cassation, en son arrêt de principe du 11 décembre 1953 (Pas. 1954, I, 298) et la section de législation du Conseil d'Etat, en plusieurs de ses avis, ont affirmé que, pour être opposables aux citoyens belges et les lier, les traités doivent avoir été publiés en Belgique. Le Conseil d'Etat propose un texte destiné à combler cette lacune du projet.

\+

\+ +

.../...

Pour le surplus, le projet appelle quelques observations de forme ne nécessitant pas de commentaire, et qui résultent du texte proposé ci-après :

PROJET DE LOI RELATIF A L'EMPLOI DES LANGUES EN MATIERE LEGISLATIVE, A LA PRESENTATION, A LA PUBLICATION ET A L'ENTREE EN VIGUEUR DES TEXTES LEGAUX ET REGLEMENTAIRES.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de la Justice,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

Notre Ministre de la Justice est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

Article 1er.-

... (comme l'article 1er du projet) ...

Article 2.-

... (comme l'article 2 du projet, sauf le dernier alinéa qui devrait être rédigé comme suit :

"Les Chambres arrêtent par voie réglementaire les mesures qu'elles jugent utiles pour assurer, chacune en ce qui la concerne, l'exécution du présent article".

.../...

Article 3.-

... (comme l'article 3 du projet) ...

Article 4.-

... (comme l'article 4 du projet) ...

Article 5.-

Les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont faits en langue française et en langue néerlandaise.

Ils sont publiés intégralement par la voie du Moniteur belge, texte français et texte néerlandais en regard, dans le mois de leur date. Néanmoins, les arrêtés qui n'intéressent pas la généralité des citoyens peuvent n'être publiés que par extrait ou ne faire l'objet que d'une simple mention au Moniteur belge; si leur publicité ne présente pas de caractère d'utilité publique, ils peuvent ne pas être publiés.

Les lois et règlements peuvent prescrire, en outre, un autre mode de publication des arrêtés royaux et des arrêtés ministériels.

Article 6.-

Les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont obligatoires dans tout le Royaume le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.

Les arrêtés qui n'intéressent pas la généralité des citoyens deviennent obligatoires à dater de la notification aux intéressés.

.../...

Article 7.-

... (comme l'article 7 du projet) ...

Article 8.-

§ 1er. Lorsqu'il y a lieu à publication d'un traité auquel la Belgique est partie, cette publication se fait par la voie du Moniteur belge, dans les deux langues nationales.

Dans le cas où le texte original n'a été rédigé que dans une de ces langues, une traduction dans l'autre langue est également publiée au Moniteur belge.

S'il n'existe pas de texte original dans l'une des langues nationales, une traduction dans chacune de ces langues est publiée au Moniteur belge.

§ 2. Lorsqu'il existe un texte original en une langue autre que le français ou le néerlandais, copie de ce texte est tenue à la disposition du public au Ministère des Affaires étrangères.

Article 9.-

Sont abrogées :

1° la loi du 18 avril 1898 relative à l'emploi de la langue flamande dans les publications officielles, modifiée par l'article 1er de la loi du 3 août 1924 et par la loi du 19 juillet 1951;

2° la loi du 19 juillet 1951 concernant la sanction et la promulgation des lois.

Article 10.-

... (comme l'article 10 du projet) ...

...

...

Het ontwerp heeft tot doel, het opmaken en het bekendmaken van wetten en besluiten te regelen.

Het strekt tot vervanging van de wet van 18 april 1898 betreffende het gebruik der Vlaamse taal in de officiële bekendmakingen, die thans de regelen stelt voor het opmaken en het bekendmaken van wetten en besluiten.

Volgens de memorie van toelichting bedoelt het ontwerp in hoofdzaak, een aantal "gebrekkige of onnauwkeurige Nederlandse uitdrukkingen en zinswendingen" in de tekst van de wet van 18 april 1898 te verbeteren.

\+

\+ +

Inzover het ontwerp voorzieningen treft over het maken van wetten door de Kamers, regelt het een materie die volgens artikel 46 van de Grondwet tot de bevoegdheid van elk der Wetgevende Kamers behoort.

Naar uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 april 1898 blijkt, is dit de toenmalige wetgever niet ontgaan. Deze heeft gemeend dat de essentiële procedureregelen voor het opmaken van de wetten met het oog op hun goedkeuring in beide landstalen, door de wetgever dienen te worden vastgesteld en niet door elk van beide Kamers. Voor deze zienswijze zocht hij steun onder meer in artikel 23 van de Grondwet, volgens hetwelk het gebruik der talen voor handelingen van het openbaar gezag niet dan door de wet kan worden geregeld.

\+

\+ + .../...

Deze regelen betreffende het maken van wetten door de Kamers mogen zich naar de vorm als wetsbepalingen voordoen, zij vallen nochtans niet onder artikel 67 van de Grondwet, hetwelk bepaalt dat de Koning de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. De uitvoering van die regelen blijft een prerogatief van elk van beide Kamers, zoals in herinnering wordt gebracht door artikel 2, laatste lid, van het ontwerp dat, althans in het Frans, woordelijk het overeenkomstig artikel van de wet van 18 april 1898 overneemt.

Dit prerogatief, dat de Kamers aan artikel 46 van de Grondwet ontlenen, geldt echter alleen voor de fase van het opmaken der wetten die zich in de Kamers zelf afwikkelt, niet voor de latere fase, waarin de Koning de wetten bekrachtigt en afkondigt, noch voor de bekendmaking.

Aangezien in het ontwerp bepalingen staan die niet alleen het aandeel van de Kamers in het opmaken van wetten, maar ook het aandeel van de Koning in het wetgevingsbestel betreffen, benevens bepalingen over de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten, behoort het laatste lid van artikel 2 als volgt te worden gelezen : "De kamers bepalen bij reglement de maatregelen die zij dienstig oordelen om, elk wat haar betreft, de uitvoering van dit artikel te verzekeren".

\+

\+ \+

.../...

Artikel 3 bepaalt het formulier voor bekrachtiging en afkondiging der wetten.

Het Franse formulier verschilt niet van het huidige, dit is, op de naam van het Staatshoofd en de titel van het Staatsblad na, het formulier dat door de wet van 28 februari 1845 is ingevoerd en eerst door de wet van 18 april 1898, vervolgens door de thans geldende wet van 19 juli 1951 is overgenomen.

Het Nederlandse formulier daarentegen is nieuw, zowel in het gedeelte over de groet als in dat over de afkondiging.

Als de ontworpen wijziging bij de wet in het Nederlandse formulier zal zijn aangebracht, zal vanzelfsprekend overeenkomstige wijziging nodig zijn in het begroetingsformulier van de koninklijke besluiten dat door geen enkele algemene tekst is vastgesteld, in het bij koninklijk besluit van 17 juli 1951 vastgestelde formulier van tenuitvoerlegging van arresten, vonnissen, bevelschriften, gerechtsbevelen of akten die dadelijke tenuitvoerlegging medebrengen, en in het formulier van de decreten die de Koning vaststelt op grond van artikel 7 van de wet van 18 oktober 1908 op het gouvernement van Belgisch-Congo.

\+

\+ \+

.../...

De artikelen 5 en 6 van het ontwerp, die onderscheidenlijk overeenstemmen met artikel 5 van de wet van 18 april 1898 en met artikel 6 van dezelfde wet, zoals dit werd gewijzigd door de wet van 3 augustus 1924, hebben betrekking op de koninklijke besluiten.

Van ministeriële besluiten is alleen sprake in artikel 8 van het ontwerp, hetwelk bepaalt dat ministeriële besluiten die in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, in beide talen verschijnen, de Nederlandse en de Franse tekst tegenover elkaar.

Terzake van het opmaken, bekendmaken en in werking stellen, moeten voor ministeriële besluiten dezelfde regelen gelden als voor koninklijke besluiten.

Ook ministeriële besluiten moeten dus in de werkingssfeer van de artikelen 5 en 6 worden betrokken.

Voor besluiten die niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben, vermeldt artikel 6, tweede lid, maar één wijze van bekendmaking, namelijk bij uittreksel. Het spreekt niet van de altijd mogelijke, volledige bekendmaking, noch van de bekendmaking met blote vermelding van datum en onderwerp van het besluit, die nochtans steeds vaker voorkomt.

.../...

Artikel 6, derde lid, stelt dat aan de geldende bepalingen die voor dergelijke besluiten bovendien een andere bekendmaking voorschrijven, geen afbreuk wordt gedaan. De toepassing van deze bepaling, die alleen doelt op besluiten welke niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben, zou tot de in artikel 5 bedoelde verordenende besluiten moeten worden uitgebreid. Deze bepaling kan als wolgt worden gelezen : "De wetten en verordeningen kunnen bovendien een andere wijze van bekendmaking voor besluiten voorschrijven".

Voor de artikelen 5 en 6 stelt de Raad van State een nieuwe tekst voor, waarin hij met deze opmerkingen rekening houdt en de bepalingen anders schikt.

\+

\+ \+

Artikel 8 van het ontwerp handelt over ministeriële besluiten en omzendbrieven die in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Ministeriële besluiten zijn, wat het opmaken, bekendmaken en inwerkingstellen betreft, met koninklijke besluiten gelijk te stellen. Zoals reeds is gezegd, moeten ze in de werkingssfeer van de artikelen 5 en 6 worden betrokken; in artikel 8 hoeven ze dan niet meer te worden vermeld.

.../...

Omzendbrieven van hun kant zijn maar een onderdeel van hetgeen in het Belgisch Staatsblad ten verzoeke van de bestuursoverheid verschijnt. Deze overheid moet zich voor al die bekendmakingen gedragen naar de algemene regelen van de wet van 28 juni 1932 betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken. Een bepaling die het gebruik der talen bij de bekendmaking van omzendbrieven regelt, is overbodig.

Om beide genoemde redenen kan artikel 8 vervallen.

\+

\+ +

Het ontwerp zegt niets over een andere bron van het positieve recht : de internationale verdragen.

Het Hof van cassatie in zijn beginselarrest van 11 december 1953 (Pas. 1954, I, 297) en de afdeling wetgeving van de Raad van State in meer dan een advies, hebben verklaard dat verdragen, willen zij aan Belgen kunnen worden tegengeworpen en hen binden, in België bekendgemaakt moeten zijn. De Raad van State stelt een tekst voor om deze leemte in het ontwerp aan te vullen.

\+

\+ +

.../...

Voorts zijn nog enige opmerkingen te maken over de vorm van het ontwerp; zij behoeven echter geen commentaar en blijken genoegzaam uit de hierna voorgestelde tekst :

ONTWERP VAN WET BETREFFENDE HET GEBRUIK DER TALEN IN WETGEVINGSZAKEN, HET OPMAKEN, BEKENDMAKEN EN INWERKINGTREDEN VAN WETTEN EN VERORDENINGEN.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Justitie is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

Artikel 1.-

... (als in het ontwerp) ...

Artikel 2.-

...(als in het ontwerp, behalve het laatste lid, te lezen als volgt :

"De Kamers bepalen bij reglement de maatregelen die zij dienstig oordelen om, elk wat haar betreft, de uitvoering van dit artikel te verzekeren".

.../...

Artikel 3.-

... (als in het ontwerp) ...

Artikel 4.-

... (als in het ontwerp) ...

Artikel 5.-

De koninklijke en de ministeriële besluiten worden in het Nederlands en in het Frans gesteld.

Zij worden binnen een maand na hun dagtekening in hun geheel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt, de Nederlandse tekst en de Franse tekst tegenover elkander. Voor besluiten echter die niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben, kan met een bekendmaking bij uittreksel of met een blote vermelding in het Belgisch Staatsblad worden volstaan; levert hun openbaarheid geen algemeen nut op, dan kan van bekendmaking worden afgezien.

De wetten en verordeningen kunnen bovendien een andere wijze van bekendmaking van koninklijke en ministeriële besluiten voorschrijven.

.../...

Artikel 6.-

Koninklijke en ministeriële besluiten zijn verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen.

Besluiten die niet op de burgers in het algemeen betrekking hebben, worden verbindend zodra daarvan aan de belanghebbenden kennis is gegeven.

Artikel 7.-

... (als in het ontwerp)...

Artikel 8.-

§ 1. Is er aanleiding tot bekendmaking van een verdrag waarbij België partij is, dan wordt dit verdrag in beide landstalen bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Is de oorspronkelijke tekst slechts in een van deze talen gesteld, dan wordt in het Belgisch Staatsblad ook een vertaling in de andere taal bekendgemaakt.

Bestaat er geen oorspronkelijke tekst in een van de landstalen, dan wordt in het Belgisch Staatsblad een vertaling in elk van deze talen bekendgemaakt.

... /...

§ 2. Bestaat er een oorspronkelijke tekst in een andere taal dan het Nederlands of het Frans, dan wordt een afschrift van die tekst op het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het publiek ter inzage gelegd.

Artikel 9.-

Opgeheven worden :

1° de wet van 18 april 1898 betreffende het gebruik der Vlaamse taal in de officiële bekendmakingen, gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 3 augustus 1924 en bij de wet van 19 juli 1951 ;

2° de wet van 19 juli 1951 betreffende de bekrachtiging en de afkondiging van de wetten.

Artikel 10.-

... (als in het ontwerp) ...

...

...

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	J. SUETENS,	premier président, eerste-voorzitter,	
	L. MOUREAU, G. HOLOYE,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	F. DUCHENE, F. VAN GOETHEM,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	C. ROUSSEAUX,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. 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. W. VAN ASSCHE, auditeur, et par M. J. MASQUELIN, membre dirigeant du Bureau de coordination.

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. W. VAN ASSCHE, auditeur, en door de H. J. MASQUELIN, leidend lid van het Coördinatiebureau.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUETENS.