

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

26 FEVRIER 1969.

Proposition de loi interprétant l'article 2 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal du 18 juillet 1966.

DEVELOPPEMENTS

MESSIEURS,

Selon d'aucuns la situation exacte des six communes érigées en arrondissement distinct par l'article 7 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ne serait pas claire : il ne leur paraît pas absolument sûr que ces communes ont été considérées comme ne faisant pas partie de la région de langue néerlandaise.

Il n'y a guère, un membre du Gouvernement déclarait qu'à son avis « il est difficile au vu du texte de la loi du 2 août 1963, telle qu'elle est rédigée, de ranger les six communes dans une région linguistique ». Et en conclusion il souhaitait « qu'il soit mis fin aux controverses par une décision du Parlement » (Annales parl., Chambre des Représentants 20 février 1969).

On aurait pu croire, à la suite de pareille déclaration, que le Gouvernement s'empresserait de déposer un projet de loi interprétative des dispositions faisant difficulté. Cependant, aucune initiative gouvernementale n'a été prise en ce sens.

C'est pour remédier à cette lacune et pour mettre fin à toute équivoque que la présente proposition de loi est déposée.

Il va de soi qu'elle ne porte pas préjudice aux mesures qui devront être décidées en vue d'organiser une consultation des populations, quant à l'apparte-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1968-1969.

26 FEBRUARI 1969.

Voorstel van wet tot uitlegging van artikel 2 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 18 juli 1966.

TOELICHTING

MIJNE HEREN,

Volgens sommigen zou de juiste toestand van de zes gemeenten die door artikel 7 van de wet op het gebruik van de talen in bestuurszaken in een afzonderlijk arrondissement zijn ingedeeld, niet duidelijk zijn : het lijkt hun niet volstrekt zeker dat die gemeenten geacht worden niet tot het Nederlandse taalgebied te behoren.

Onlangs nog verklaarde een lid van de Regering dat het zijns inziens moeilijk is om op grond van de tekst van de wet van 2 augustus 1963, zoals zij luidt, de zes gemeenten bij een taalgebied in te delen. En tot besluit sprak hij de wens uit dat een einde zal worden gemaakt aan de betwistingen door een beslissing van het Parlement (Parl. Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 20 februari 1969).

Na een dergelijke verklaring had men kunnen verwachten dat de Regering zich zou beijverd hebben een ontwerp van wet in te dienen tot uitlegging van de bepalingen die aanleiding geven tot moeilijkheden. Zij heeft evenwel geen enkel initiatief in die zin genomen.

Ten einde in die leemte te voorzien en iedere dubbelzinnigheid uit te sluiten wordt dit voorstel van wet ingediend.

Het spreekt vanzelf dat het geen afbreuk doet aan de maatregelen die zullen moeten worden genomen om in alle gemeenten of gedeelten van gemeenten

nance à telle ou telle région, dans toutes les communes ou parties de communes où un nombre important d'électeurs en ferait la demande.

**

Examen des textes.

Les six « communes périphériques » ont été groupées en un arrondissement administratif *distinct*, par l'article 7 de la loi du 2 août 1963 (art. 6 *bis* du texte voté par la Chambre des Représentants le 11 juillet 1963) : entité territoriale ne relevant d'aucune des quatre régions nommées à l'article 2.

Dans les quatre dispositions précédentes, en effet, le législateur a défini de façon détaillée les quatre régions, et aucune de ces définitions n'englobe les « communes périphériques ». En ce qui concerne la région néerlandaise, très spécialement, le législateur a expressément exclu les six communes; l'article 3 englobe dans cette région l'arrondissement de Hal-Vilvorde, qui est délimité de la façon suivante : les communes de l'ancien arrondissement de Bruxelles autres que les 19 communes de Bruxelles-Capitale (de l'art. 6) et que les six communes périphériques (de l'art. 7).

Il est vrai que ces six communes, selon le dernier alinéa de l'article 3, continuent à former avec Hal-Vilvorde et Bruxelles-Capitale un même arrondissement *électoral* (art. 3, § 2, al. 2). Mais on ne voit pas pourquoi, de cette unité maintenue sur le plan électoral, on déduirait leur appartenance, sur le plan administratif, au territoire néerlandais — pas plus d'ailleurs que leur appartenance à Bruxelles-Capitale.

Aussi bien, toute la structure de cette législation confirme que ces six communes ont été considérées comme une entité territoriale distincte, et ceux qui furent chargés de la coordination des textes ne s'y sont pas trompés : alors que les communes de la frontière linguistique connaissant un régime de facilités pour assurer « la protection de leurs minorités (linguistiques) » sont groupées dans une longue énumération de l'article 8 et qu'ils voient leur régime spécial défini au chapitre III section II, c'est-à-dire dans les mêmes dispositions que les régions homogènes de langue française, de langue néerlandaise ou de langue allemande, les six « communes périphériques » sont au contraire énumérées dans un article 7, faisant suite immédiatement à celui qui cite les communes de la région de Bruxelles-Capitale, et le régime qui leur est applicable est décrit en une section spéciale (chap. III section IV).

On doit ajouter que si les six communes avaient été rattachées à la région de langue néerlandaise, on ne voit pas pourquoi le législateur les aurait soumises, en même temps et de la même façon que la région de Bruxelles-Capitale, à la tutelle du « commissaire du gouvernement pour la capitale du royaume » (art. 65 des lois coordonnées).

Analyse des travaux parlementaires.

Si l'on suit l'évolution que connurent les textes proposés par le Gouvernement, on doit distinguer trois phases.

waar een groot aantal kiezers erom verzoeken, een raadpleging van de bevolking te houden ten einde na te gaan tot welk gebied zij behoort.

**

Onderzoek van de teksten.

Artikel 7 van de wet van 2 augustus 1963 (art. 6 *bis* van de tekst aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 11 juli 1963) deelt de zes « randgemeenten » in in een *afzonderlijk* administratief arrondissement : een territoriale eenheid die tot geen van de vier in artikel 2 genoemde gebieden behoort.

In de vier voorgaande artikelen heeft de wetgever immers de vier gebieden nauwkeurig bepaald en geen enkele van die bepalingen omvat de « randgemeenten ». Wat betreft het Nederlandse taalgebied, heeft de wetgever zeer in het bijzonder de zes gemeenten uitgesloten; artikel 3 plaatst in dit gebied het arrondissement Halle-Vilvoorde, dat omschreven wordt als volgt : *de andere gemeenten van het vroegere arrondissement Brussel dan de negentien gemeenten van Brussel-Hoofdstad* (van art. 6) *en de zes randgemeenten* (van art. 7).

Wel is waar blijven deze zes gemeenten, volgens het laatste lid van artikel 3, samen met Halle-Vilvoorde en Brussel-Hoofdstad eenzelfde *kiesarrondissement* vormen (art. 3, § 2, lid 2). Men ziet echter niet waarom uit deze eenheid die met betrekking tot de verkiezingen is gehandhaafd, afgeleid zou worden dat zij op het administratieve vlak tot het Nederlandse taalgebied zouden behoren — evenmin trouwens als tot Brussel-Hoofdstad.

De gehele structuur van die wet bevestigt trouwens dat de zes gemeenten werden beschouwd als een afzonderlijke territoriale eenheid en ook degenen die belast waren met de coördinering van de teksten, hebben zich daarin niet vergist : terwijl de taalgrensgemeenten, waar tegemoetkomingen bestaan « ter bescherming van hun (taal) - minderheden », bijeen zijn gebracht in een lange opsomming in artikel 8 en de bijzondere regeling voor hen bepaald is in hoofdstuk III, afdeling II, d.w.z. in dezelfde bepalingen als de homogeen Franse, Nederlandse of Duitse taalgebieden, zijn de zes « randgemeenten » daarentegen opgesomd in artikel 7, dat onmiddellijk volgt op dat waarin de gemeenten van het gebied Brussel-Hoofdstad worden vermeld en is de op hen toepasselijke regeling beschreven in een bijzondere afdeling (Hoofdstuk III, afdeling IV).

Bovendien ziet men niet waarom de wetgever de zes gemeenten terzelfder tijd en op dezelfde wijze als het gebied Brussel-Hoofdstad zou onderworpen hebben aan de voogdij van de « regeringscommissaris voor de hoofdstad van het Rijk » (art. 65 van de gecoördineerde wetten), indien zij bij het Nederlandse taalgebied waren ingedeeld.

Ontleding van de parlementaire werkzaamheden.

Wanneer men de ontwikkeling nagaat in de teksten van de Regering, kunnen drie fases onderscheiden worden.

a) Dans le projet initial, déposé en 1962, les six communes périphériques devaient faire partie de la région néerlandaise; celle-ci, selon l'article 3, comprenait notamment : « 2° l'arrondissement de Bruxelles à l'exception des communes énumérées à l'article 6 » (le dit article 6 définissait l'agglomération bruxelloise). Et l'article consacré aux communes à facilités prévoyait que « huit communes de l'arrondissement de Bruxelles (donc, selon ce projet, de la région néerlandaise) étaient « dotées d'un régime (administratif) spécial en vue de la protection de leurs minorités ».

b) Comme ce projet ne recueillait pas de majorité, le Gouvernement modifia sa conception et organisa différemment la région bruxelloise, appelée désormais « Bruxelles-Capitale », à laquelle il rattacha six communes périphériques; la définition de la région néerlandaise fut modifiée en conséquence (Doc. Ch. 331/27).

c) Cette solution fut adoptée en commission de la Chambre mais souleva, ensuite, une vive hostilité de certains milieux : après le « conclave de Val-Duchesse », le Gouvernement décida de retirer les six communes litigieuses de Bruxelles-Capitale et d'en faire un arrondissement administratif *distinct*, demeurant soumis (comme Bruxelles-Capitale) à la surveillance du « commissaire du gouvernement pour la capitale du royaume ».

Sans aucun doute eût-il été, dès lors, préférable, pour la clarté des textes, d'adapter l'article 2 de la loi et d'annoncer l'existence de cette entité territoriale particulière en même temps que les quatre régions. Le Gouvernement y songea d'ailleurs, puisqu'il déposa un amendement en ce sens (Doc. Ch. 331/31). Selon les Annales Parlementaires du 11 juillet 1963, c'est le texte ainsi amendé qui fut voté. C'est, peut-être, à l'occasion de la transmission au Sénat que ce membre de phrase fut omis, sans que personne le remarquât. En tout état de cause, il est certain que la Chambre n'adopta aucun amendement réintroduisant les six communes dans la région de langue néerlandaise.

Opinions doctrinales.

Que le législateur de 1963, après avoir retiré de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale (défini à l'article 6) les six communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-St-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem, n'ait pas voulu les rattacher à la région de langue néerlandaise définie à l'article 3, la chose a été clairement démontrée par M. P. Maroy dans une étude détaillée publiée par les *Annales de droit* (1967, p. 308).

M. Vandezande a tenté de développer la thèse opposée, mais sans réfuter les arguments alignés par M. Maroy (R.W. 1968-1969, col. 721).

La position de M. Maroy a aussi été reconnue par la Cour de Strasbourg dans l'arrêt du 23 juillet 1968,

a) In het oorspronkelijke ontwerp, ingediend in 1962, zouden de zes randgemeenten deel uitmaken van het Nederlandse taalgebied; volgens artikel 3 omvatte dit onder meer : « 2° het arrondissement Brussel, behalve de gemeenten vermeld in artikel 6 » (het genoemde art. 6 bepaalde de Brusselse agglomeratie). En het artikel betreffende de gemeenten met tegemoetkomingen bepaalde dat « acht gemeenten van het arrondissement Brussel » (volgens dat ontwerp dus van het Nederlandse taalgebied) « met het oog op de bescherming van hun minderheden met een speciale (administratieve) regeling begiftigd » werden.

b) Daar dat ontwerp geen meerderheid verkreeg, wijzigde de Regering haar zienswijze en kwam zij met een andere formule voor het gebied Brussel, nu « Brussel-Hoofdstad » geheten, waar zij zes randgemeenten *aan verbond*; de bepaling van het Nederlandse taalgebied werd dienovereenkomstig gewijzigd (Gedr. St. Kamer, 331-27).

c) Die oplossing werd in de Kamercommissie aangenomen maar stuitte in bepaalde kringen op heftig verzet : na het « conclaaf van Hertoginnedal », besloot de Regering de zes betwiste gemeenten uit Brussel-Hoofdstad terug te trekken en er een *afzonderlijk* administratief arrondissement van te maken, dat (evenals Brussel-Hoofdstad) onderworpen bleef aan het toezicht van de « regeringscommissaris voor de hoofdstad van het Rijk ».

Zonder enige twijfel was het dan voor de duidelijkheid van de teksten beter geweest artikel 2 van de wet aan te passen en mede te delen dat die bijzondere territoriale eenheid bestond naast de vier taalgebieden. De Regering dacht er trouwens aan, aangezien zij een amendement in die zin indiende (Gedr. St. K. 331/31). Volgens de Parlementaire Handelingen van 11 juli 1963 is het de aldus geamendeerde tekst die werd aangenomen. Het is wellicht bij de verzending naar de Senaat, dat dit zinsdeel is weggelaten, zonder dat iemand het opmerkte. Hoe dan ook, het staat vast dat de Kamer geen enkel amendement goedkeurde waardoor de zes gemeenten opnieuw in het Nederlandse taalgebied werden ondergebracht.

De Rechtsleer.

Dat de wetgever van 1963, na de zes gemeenten Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, St-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem, te hebben onttrokken aan het arrondissement Brussel-Hoofdstad (bepaald in art. 6), ze niet opnieuw heeft willen voegen bij het Nederlandse taalgebied bepaald in artikel 3, is klaar bewezen door de heer P. Maroy in een omstandige studie opgenomen in de *Annales de Droit* (1967, blz. 308).

De heer Vandezande heeft gepoogd de tegenovergestelde thesissen te ontwikkelen, zonder evenwel de door de heer Maroy aangevoerde argumenten te weerleggen (R.W. 1968-1969, kol. 721).

Het standpunt van de heer Maroy is ook aangenomen door het Hof van Straatsburg in zijn arrest

où il est dit notamment : « *La situation est tout autre dans le cas des six communes « à facilités », qui appartiennent à l'agglomération entourant Bruxelles, capitale d'un Etat bilingue et centre international. D'après les renseignements fournis à la Cour, les dites communes comptent un nombre important de familles francophones; elles constituent jusqu'à un certain point, une région de caractère « mixte ». C'est pour répondre à cette donnée de fait que l'article 7 de la loi du 2 août 1963 a dérogé au principe de territorialité, ainsi que la Cour l'a noté en traitant la troisième question. Il ressort, en effet, de son paragraphe 1^{er} que les six communes ne relèvent plus de la région unilingue néerlandaise, mais forment « un arrondissement administratif distinct doté d'un « statut propre ». Le paragraphe 2 en tire une première série de conséquences. Il prévoit en substance que les six communes dont il s'agit bénéficient d'un régime bilingue « en matière administrative »...* »

Cette thèse a également été reconnue exacte par celui qui était Ministre de l'Intérieur au moment où fut votée la loi du 2 août 1963 (voir *La Relève*, février 1969) et par celui qui fut rapporteur de la loi à la Chambre (*La Libre Belgique*, 24 février 1969).

On observera, enfin, que le député Van der Elst, en 1963, déplora expressément le fait que les six communes étaient détachées du territoire flamand (*Annales parlementaire*, 9 juillet 1963).

Puisqu'il apparaît, à l'examen, que la volonté du législateur a été de dire que les six communes périphériques étaient érigées en un territoire ne relevant ni de Bruxelles-Capitale ni de la région néerlandaise, et que d'autre part une lecture rapide du texte de l'article 2 ne permet pas de se rendre compte aisément de cette intention, il est souhaitable de compléter le dit article 2.

A. LAGASSE.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE.

L'article 2 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 est interprété de la manière suivante :

« Le pays comprend quatre régions linguistiques : la région de langue néerlandaise, la région de langue française, la région de langue allemande et Bruxelles-Capitale. Il comprend en outre l'arrondissement administratif distinct visé à l'article 7 ».

A. LAGASSE.
M. THIRY.
R. BOURGEOIS.
J. GOFFART.
J. POHL.

van 23 juli 1968, waarin o.m. wordt gezegd : « *De situatie ligt geheel anders in het geval van de zes gemeenten « met faciliteiten » die behoren tot de agglomeratie om Brussel, de hoofdstad van een tweetalige staat en een internationaal centrum. Volgens de aan het Hof verstrekte gegevens tellen genoemde gemeenten een groot aantal Franssprekende gezinnen; zij vormen tot op zekere hoogte een gebied met een « gemengd » karakter. Om tegemoet te komen aan deze feitelijke situatie, is artikel 7 van de wet van 2 augustus 1963 afgeweken van het territorialiteitsprincipe, zoals het Hof reeds opmerkte naar aanleiding van de derde vraag. Uit de eerste paragraaf van dat artikel blijkt namelijk dat de zes gemeenten niet meer tot het éentalige Nederlandse gebied behoren, maar een « apart administratief arrondissement » vormen met een « eigen regeling ». Paragraaf 2 trekt hieruit een eerste reeks consequenties : in hoofdzaak bepaalt dit, dat de zes betreffende gemeenten een tweetalige regeling « in bestuurszaken » genieten... »*

Deze stelling werd eveneens als de juiste erkend door degene die minister van Binnenlandse Zaken was ten tijde dat de wet van 2 augustus 1963 werd aangenomen (zie *La Relève*, februari 1969) en door de toenmalige verslaggever van de wet in de Kamer (*La Libre Belgique*, 24 februari 1969).

Ten slotte zij opgemerkt dat volksvertegenwoordiger Van der Elst in 1963 uitdrukkelijk het feit betreunde dat de zes gemeenten werden losgemaakt van het Vlaamse grondgebied (*Parl. Hand.*, 9 juli 1963).

Aangezien bij onderzoek blijkt dat de wetgever heeft willen zeggen dat de zes randgemeenten een gebied vormen dat noch tot Brussel-Hoofdstad noch tot het Nederlandse gebied behoort en men zich anderzijds bij een vlugge lezing van de tekst van artikel 2 niet gemakkelijk van die bedoeling rekenschap kan geven, is het wenselijk het genoemde artikel 2 aan te vullen.

**

VOORSTEL VAN WET

ENIG ARTIKEL.

Artikel 2 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, wordt uitgelegd als volgt :

« Het land is ingedeeld in vier taalgebieden : het Nederlandse, het Franse, het Duitse en Brussel-Hoofdstad. Het omvat bovendien het afzonderlijk administratief arrondissement, bedoeld in artikel 7. »