

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1956-1957.

SÉANCE DU 21 MARS 1957.

Rapport de la Commission de Justice chargée d'examiner le projet de loi interprétant l'article 31, alinéa 2, de la loi du 25 Ventôse, An XI, contenant organisation du notariat, modifié par la loi du 23 octobre 1950.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1956-1957.

VERGADERING VAN 21 MAART 1957.

Verslag van de Commissie van Justitie, belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot interpretatie van artikel 31, tweede lid, van de wet van 25 Ventôse Jaar XI, houdende inrichting van het notariaat, gewijzigd bij de wet van 23 October 1950.

Présents : MM. ROLIN, président; ANCOT, BRIOT, CAMBY, CHOT, CUSTERS, DE BAECK, GEORGE, LAGAE, LIGOT, ORBAN, PHOLIEN, M^{me} VANDERVELDE et DERBAIX, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis a uniquement pour objet de proposer au Parlement une interprétation de la loi du 23 octobre 1950.

Cette loi, votée par le Sénat le 9 février 1950, à l'unanimité sauf une abstention, a modifié l'article 31, alinéa 2, de la loi du 25 Ventôse An XI, lequel article fixait les règles selon lesquelles les places de notaire, en surnombre dans un canton, pouvaient être supprimées.

L'alinéa premier du dit article 31, alinéa que la loi du 23 octobre 1950 n'a pas modifié et qui est donc toujours en vigueur, fixe comme suit le nombre de places de notaires dans le pays : il y a un notaire au plus par 6.500 habitants dans les cinq agglomérations de Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi, et par 6.000 habitants dans les autres cantons du pays ; avec maximum de six notaires et minimum de deux notaires par canton.

La loi du 23 octobre 1950 devenue l'alinéa 2 nouveau du dit article 31, règle comme suit la suppression des places de notaire, dans les cantons où il y a surnombre :

« La réduction du nombre de places résultant de l'application de l'alinéa précédent se fera au fur et à mesure des vacances ; toutefois, la place devenue

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het voorgelegde wetsontwerp heeft uitsluitend tot doel aan het Parlement een interpretatie van de wet van 23 October 1950 voor te stellen.

Deze wet, die 9 Februari 1950, op 1 onthouding na, eenparig door de Senaat werd aangenomen, heeft in de wet van 25 Ventôse Jaar XI, artikel 31, lid 2, gewijzigd dat de regels bepaalde volgens welke de overtollige plaatsen van notaris in een kanton konden worden afgeschaft.

Het eerste lid van artikel 31, dat de wet van 23 October 1950 niet heeft gewijzigd en dat dus nog altijd van kracht is, bepaalt het aantal notarisplaatsen in het land als volgt : er is ten hoogste één notaris per 6.500 inwoners in de agglomeraties Brussel, Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi, en één notaris per 6.000 inwoners in de overige kantons van het land, met een maximum van zes en een minimum van twee notarissen per kanton.

De wet van 23 October 1950 die het nieuwe tweede lid van artikel 31 is geworden, regelt de afschaffing van de overtallige notarisplaatsen in dezer voege :

« De uit de toepassing van het vorig lid ontstane vermindering van plaatsen geschiedt naarmate plaatsen openvallen ; nochtans kan de plaats die

R. A 5254.

Voir :

Document du Sénat :

22 (Session de 1956-1957) : Projet de loi.

R. A 5254.

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

22 (Zitting 1956-1957) : Wetsontwerp.

vacante dans un canton où le nombre des notaires est supérieur, ne pourra être supprimée que sur avis conformes et motivés de la Chambre de discipline et du Président du Tribunal de l'arrondissement judiciaire. »

C'est l'application de la disposition contenue dans ce dernier membre de phrase qui a donné lieu à des divergences d'interprétation.

Le Conseil d'Etat notamment, dans un Arrêt du 30 mai 1955, a interprété cette disposition en ce sens que, en cas de vacance d'une place dans un canton où il y a surnombre, le Ministre est légalement obligé de supprimer la place lorsque la Chambre de discipline et le Président du Tribunal émettent tous deux un avis motivé concluant à la suppression.

Et c'est se basant sur cette interprétation, que le dit Arrêt a prononcé l'annulation d'un arrêté royal du 20 mars 1954 nommant un notaire à une place en surnombre devenue vacante alors que la Chambre de discipline et le Président du Tribunal avaient tous deux conclu à la suppression de la place.

Le Gouvernement lui interprète la disposition dont s'agit dans ce sens que, dans l'hypothèse prévue les avis motivés des deux autorités consultées concluant à la suppression de la place vacante en surnombre, ne sont que de simples propositions qui ne lient pas le Ministre, lequel reste maître de décider s'il y a lieu de maintenir la place ou de la supprimer.

C'est cette interprétation que le Gouvernement propose au Parlement de consacrer par le vote du présent projet de loi.

Votre Commission de la Justice, chargée de l'examen du projet de loi, a été amenée à revoir les travaux préparatoires de la loi du 23 octobre 1950.

Cette étude a abouti aux constatations et conclusions suivantes :

Au cours de l'examen en Commission et de la discussion en séance publique de la dite loi, tant à la Chambre des Représentants qu'au Sénat, la question en litige de savoir si les avis des autorités consultées concluant à la suppression s'imposent au Ministre, ou au contraire s'ils lui laissent l'entière faculté de maintenir ou de supprimer la place, cette question n'a pas été tranchée ni posée en termes explicites.

Il importe dès lors de rechercher l'intention du législateur. Celle-ci paraît certaine et résulter clairement de deux arguments tirés des travaux préparatoires et soulignés d'ailleurs dans l'exposé du projet de loi :

1. Le texte de la loi du 23 octobre 1950 est l'œuvre de la Commission de la Justice du Sénat. Ayant écarté le texte du projet du Gouvernement que la Chambre avait adopté, Votre Commission y a substitué un texte nouveau, en suite d'un amendement qui, dans sa forme initiale, était libellé comme suit : « La place devenue vacante dans un canton où il y a surnombre *ne sera supprimée* que

openvalt in een kanton waar het aantal notarissen groter is, slechts afgeschaft worden op eensluidende en met redenen omklede adviezen van de tuchtkamer en van de voorzitter der rechtbank van het rechterlijk arrondissement. »

De bepaling in het laatste zinsdeel heeft bij de toepassing aanleiding gegeven tot uiteenlopende interpretaties.

Zo heeft de Raad van State die bepaling in een arrest van 30 Mei 1955 uitgelegd in die zin dat de Minister, bij een vacature in een kanton met overtallige kantoren, wettelijk verplicht is de plaats af te schaffen wanneer de tuchtkamer en de voorzitter van de rechtbank beide een gemotiveerd advies uitbrengen dat tot afschaffing besluit.

Op grond van deze interpretatie heeft het genoemde arrest een koninklijk besluit van 20 Maart 1954 vernietigd waarbij een notaris in een opengevallen overtallige plaats werd benoemd hoewel de tuchtkamer en de voorzitter van de rechtbank beide tot afschaffing van de plaats hadden besloten.

De Regering staat echter op het standpunt dat, in de bedoelde hypothesis, de met redenen omklede adviezen van de beide geraadpleegde overheden die tot afschaffing van de opengevallen overtallige plaats besluiten, slechts voorstellen zijn die de Minister niet binden en dat het deze in zulk een geval nog altijd vrijstaat de plaats te handhaven of af te schaffen.

De Regering stelt aan het Parlement voor, deze interpretatie te bekrachtigen door aanneming van het voorgelegde wetsontwerp.

Uw Commissie van Justitie, die met het onderzoek van het wetsontwerp is belast, heeft de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 23 October 1950 opnieuw ter hand genomen.

Deze studie heeft tot de volgende bevindingen en conclusies geleid :

Zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers als in de Senaat werd bij de behandeling van die wet in de Commissie en in openbare vergadering, de betwiste vraag of de adviezen van de geraadpleegde autoriteiten die tot afschaffing besluiten bindend zijn voor de Minister dan wel of zij hem geheel vrijlaten de plaats te handhaven of af te schaffen, noch opgelost noch uitdrukkelijk gesteld.

Derhalve moet de bedoeling van de wetgever worden nagegaan. Deze schijnt vast te staan en duidelijk voort te vloeien uit twee argumenten die in de voorbereidende werkzaamheden besloten liggen en waarop trouwens in de memorie van toelichting van het wetsontwerp de nadruk wordt gelegd :

1. De tekst van de wet van 23 October 1950 is het werk van de Senaatscommissie van Justitie. Deze had de door de Kamer aangenomen tekst van het Regeringsontwerp afgewezen, en vervangen door een nieuwe tekst die in zijn aanvankelijke vorm luidde als volgt : « Nochtans *zal* de plaats die openvalt in een kanton waar het aantal notarissen groter is, *slechts afgeschaft worden* op eensluidende

sur avis conformes et motivés de la Chambre de discipline et du Président du Tribunal de l'arrondissement Judiciaire ».

Votre Commission a modifié ce texte sur un point important ; les termes « la place ne sera supprimée que sur avis... » ont été remplacés par « la place ne pourra être supprimée que sur avis conformes de... »

Cette modification du texte indique clairement que, dans l'esprit de votre Commission et du Sénat qui l'a adopté, les avis de suppression des autorités consultées ne s'imposent pas au Ministre et que celui-ci décide souverainement de la suppression ou du maintien de la place.

2. Il n'est pas douteux que la Chambre des Représentants, en adoptant à l'unanimité des voix, le projet lui transmis par le Sénat, s'est ralliée à cette interprétation.

Cela résulte notamment des termes du rapport présenté le 8 août 1950 au nom de la Commission de la Justice de la Chambre. « Nous pensons, dit le rapporteur, que la Chambre de discipline et le Président du Tribunal n'hésiteront pas à proposer au Ministre de la Justice la suppression d'une Etude en surnombre lorsqu'ils estimeront que c'est opportun en tenant compte de l'intérêt général et de l'intérêt de la corporation notariale. »

Le texte est formel. Dans la pensée des membres de la Chambre, il ne s'agit donc pas d'une décision des autorités consultées qui entraîne nécessairement la suppression de la place en surnombre, mais d'une simple proposition qui laisse au Ministre l'entière liberté de maintenir ou de supprimer la place.

Soulignons enfin que d'éminents juristes, spécialistes des questions notariales, notamment M. le Professeur Jean Baugniet dans la *Revue Pratique du Notariat* du 10 octobre 1955, de même que le Centre d'études de la Fédération des Notaires de Belgique dans son bulletin du 10 septembre 1955 se sont prononcés de façon formelle en faveur de cette dernière interprétation.

Tels sont les arguments retenus par Votre Commission de la Justice en faveur de l'adoption du projet de loi.

Un membre de la Commission s'est néanmoins déclaré impressionné par l'interprétation du Conseil d'Etat ; et il résume comme suit son argumentation :

La loi a fixé le nombre des places de notaire en limitant ce nombre tant dans les 5 agglomérations que dans les autres cantons du pays et en même temps elle a décrété que les places en surnombre seraient supprimées au fur et à mesure des vacances.

Dès lors, le maintien dans certains cantons de places en surnombre est contraire à la volonté du législateur ; leur suppression est d'ailleurs commandée par l'intérêt général et par l'intérêt de la Corporation notariale.

Et ce raisonnement conclut qu'adopter l'interprétation proposée par le Gouvernement, c'est-à-dire imposer le maintien d'une place en surnombre dès que l'une des deux autorités consultées propose

et met redenen omklede adviezen van de tuchtkamer en van de voorzitter der rechtbank van het rechterlijk arrondissement ».

Uw Commissie heeft deze tekst op een belangrijk punt gewijzigd ; de woorden « ... zal de plaats ... slechts afgeschaft worden ... » werden vervangen door « kan de plaats ... slechts afgeschaft worden ... ».

Deze wijziging geeft duidelijk te kennen dat, naar de opvatting van uw Commissie en van de Senaat, die ze heeft aangenomen, de adviezen van de geraadpleegde autoriteiten tot afschaffing de Minister niet binden en dat deze souverain beslist over de afschaffing of de handhaving van de plaats.

2. Het lijkt geen twijfel dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die het door de Senaat overgezonden ontwerp met algemene stemmen aanvaardde, deze interpretatie heeft goedgekeurd.

Dit blijkt onder meer uit het verslag van 8 Augustus 1950 namens de Kamercommissie van Justitie, « Wij menen, aldus de verslaggever, dat de tuchtkamer en de voorzitter van de rechtbank niet zullen aarzelen aan de Minister van Justitie de afschaffing voor te stellen van een in een kanton overtallige studie, indien zij de mening zijn toegedaan dat zulks wenselijk is, terwijl tevens met het algemeen belang en met het belang van het notariaat zelf zal worden rekening gehouden ».

Deze tekst is formeel. Volgens de Kamerleden is er dus geen sprake van een beslissing van de geraadpleegde instanties, die noodzakelijkerwijze de afschaffing van de overtallige plaats medebrengt, maar van een eenvoudig voorstel dat de Minister geheel vrijlaat de plaats te handhaven of af te schaffen.

Ten slotte valt op te merken dat vooraanstaande deskundigen op het gebied van de notariële aangelegenheden, met name professor Jean Baugniet in de *Revue pratique du Notariat* van 10 October 1955, evenals het Studiecentrum van de Federatie der Notarissen in België in zijn bulletin van 10 September 1955, zich uitdrukkelijk voor deze laatste interpretatie hebben uitgesproken.

Dit zijn de argumenten van uw Commissie van Justitie ten voordele van de aanneming van het wetsontwerp.

Een lid heeft niettemin verklaard dat de uitlegging van de Raad van State indruk op hem heeft gemaakt ; hij vat zijn redenering samen als volgt :

De wet heeft het aantal notarisplaatsen beperken derwijze vastgesteld zowel in de vijf grote steden als in de overige kantons van het land en tevens heeft zij bepaald dat de overtallige plaatsen zullen worden afgeschaft naargelang van de vacatures.

Derhalve is de handhaving van overtallige plaatsen in sommige kantons strijdig met de wil van de wetgever ; het algemeen belang en het belang van het notariaat eisen trouwens dat zij afgeschaft worden.

En het lid besluit dat de aanneming van de door de Regering voorgestelde interpretatie, d.w.z. de verplichte handhaving van een overtallige plaats zodra een van beide geraadpleegde instanties zulks

ce maintien et d'autre part laisser au Ministre le droit de maintenir la place, même lorsque les autorités consultées concluent toutes deux à la suppression, c'est s'écarter de l'objectif poursuivi jusqu'ici en la matière par le législateur, c'est violer la règle légale qui veut que les places en surnombre soient supprimées au fur et à mesure des vacances, c'est en un mot faire du maintien de la place en surnombre la règle et de sa suppression l'exception.

Il a été répondu à cette argumentation que les considérations qu'elle fait valoir constituent assurément une critique de la loi du 23 octobre 1950, mais cela n'est pas en question et sort absolument du cadre du projet de loi dont nous sommes saisis. Celui-ci n'a pas d'autre objet que d'interpréter cette loi, c'est-à-dire d'en faire préciser la portée et l'intention du législateur qui l'a votée.

Par ailleurs les craintes exprimées dans ces observations ne sont nullement confirmées par les résultats de l'application de la loi du 23 octobre 1950.

Cela ressort à l'évidence des renseignements suivants fournis à la demande de la Commission par M. le Ministre de la Justice. Depuis la mise en application de la loi du 23 octobre 1950, 107 places de notaire sont devenues vacantes par décès, démissions ou destitution, dans les cantons où il y a surnombre; de ces 107 places vacantes, 46 ont été supprimées et 61 ont été maintenues; sur un nombre total de 1.155 études réparties dans les 294 cantons que compte le pays, il subsiste à l'heure actuelle 86 études en surnombre dans 57 cantons de justice de paix.

Il résulte incontestablement de ces statistiques qu'en fait l'application de la loi du 23 octobre 1950 n'a pas constitué l'obstacle que d'aucuns pouvaient craindre à la suppression des places en surnombre.

Enfin, le fait que, depuis 7 ans, le Conseil d'Etat n'a été saisi qu'à trois reprises de litiges surgis à l'occasion de l'application de la loi dont s'agit, semble bien indiquer que, dans la quasi unanimité des cas, la décision ministérielle a été prise en concordance avec l'avis des autorités consultées ou pour des raisons devant lesquelles les intéressés ont estimé devoir s'incliner.

Pour les divers motifs ci-dessus résumés, la Commission a adopté le projet de loi à l'unanimité moins une abstention.

Elle a approuvé le présent rapport à l'unanimité.

Le Rapporteur,
C. DERBAIX.

Le Président,
H. ROLIN.

voorstelt en anderzijds het recht van de Minister om de plaats te handhaven, zelfs wanneer de geraadpleegde instanties beide tot afschaffing besluiten, afwijkt van het doel dat de wetgever tot dusverre op dit gebied heeft nagestreefd en een schending is van de wettelijke regels krachtens welke de overtallige plaatsen naargelang van de vacatures moeten worden afgeschaft; in één woord, handhaving van de overtallige plaats wordt de regel en afschaffing de uitzondering.

Hierop is geantwoord dat deze overwegingen voorzeker kunnen gelden als critiek van de wet van 23 October 1950, maar dit komt hier niet ter sprake en valt dus geheel buiten het kader van het wetsontwerp dat ons is voorgelegd. Dit heeft geen ander doel dan de wet te interpreteren, d.w.z. de draagwijdte van de wet en de bedoeling van de wetgever te verduidelijken.

Bovendien blijkt de vrees die in deze opmerkingen tot uitdrukking komt, niet gegrond te zijn wanneer men nagaat hoe de wet van 23 October 1950 wordt toegepast.

Het bewijs hiervan ligt in de volgende gegevens die de Minister van Justitie op verzoek van de Commissie heeft verstrekt. Sinds de tenuitvoerlegging van de wet van 23 October 1950 zijn in de kantons met overtallige plaatsen 107 plaatsen van notaris opengevallen door overlijden, ontslag of ontzetting; van deze 107 opengevallen plaatsen zijn er 46 afgeschaft en 61 gehandhaafd; op een totaal aantal van 1.155 kantoren verspreid over de 294 kantons van het land zijn thans nog 86 kantoren overtallig in 57 gerechtelijke kantons.

Uit deze statistiek volgt onbetwistbaar dat de wet van 23 October 1950 feitelijk geen hinderpaal is geweest voor de afschaffing van overtallige plaatsen, zoals sommigen hebben gevreesd.

Dat de Raad van State ten slotte in de laatste zeven jaren slechts drie maal heeft moeten beschikken op betwistingen over de toepassing van deze wet, schijnt er wel op te wijzen dat de ministeriële beslissing practisch altijd genomen wordt in overeenstemming met het advies van de geraadpleegde instanties of op grond van overwegingen waarbij de belanghebbenden geoordeeld hebben zich te moeten neerleggen.

Om de hiervoren genoemde redenen heeft de Commissie het wetsontwerp eenparig aangenomen. Een lid onthield zich.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
C. DERBAIX.

De Voorzitter,
H. ROLIN.