ADV. — 1 — L. 7909/2.

18. JUN 1962

Coordination (2)

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE. AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e april 1962 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een Sociaal Fonds voor de diamantarbeiders", heeft de 23e mei 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 19 avril 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 12 avril 1960 portant création d'un Fonds social pour les ouvriers diamantaires", a donné le 23 mai 1962 l'avis suivant :

Blijkens de memorie van toelichting heeft het ontwerp een drieledig doel.

Het beoogt in de eerste plaats zowel voor het verleden als voor de toekomst aan de gevolgen van een arrest van de Raad van State van 3 april 1962 te ontkomen. Dit arrest vernietigt de artikelen 4 en 8 tot 11 van het koninklijk besluit van 21 november 1960 tot vaststelling van de statuten van het bij de wet van 12 april 1960 ingestelde Sociaal Fonds voor de diamantarbeiders, krachtens welke artikelen de bijdragen voor de werking van het Fonds geheel ten laste van de in- en uitvoerders van ruw diamant, maar niet, onder meer, van de werkgevers van diamantarbeiders komen. Tot dit doel dient artikel 2 van het ontwerp, dat in de wet van 12 april 1960 een artikel 2bis invoegt.

Vervolgens strekt het ontwerp tot wijziging van artikel 4 van dezelfde wet, ten einde wettelijke dekking te geven aan de wijze waarop de Koning bij besluit van 28 februari 1961 de raad van beheer van het Fonds heeft samengesteld, namelijk alleen uit vertegenwoordigers van de werkgevers, en niet van de in- en uitvoerders , die er nochtans volgens artikel 4 van de wet deel moesten van uitmaken. Een beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 28 februari 1961 is thans bij de Raad van State aanhangig.

Ten slotte moest artikel 5 van de wet worden aangepast aan de wijzigingen, welke het invoegen van een artikel 2bis voor de wet medebrengt. Het daaraan gewijde artikel 3 van het ontwerp doet zulks door vervanging van artikel 5, 4° en 5°, van de wet.

.../...

Het is de bedoeling alle nieuwe bepalingen uitwerking te geven op 1 januari 1960. De wet van 12 april 1960 zelf werkte tot 1 januari 1959 terug.

\+

\+ \+

Het ontwerp heeft de verdienste klaar en duidelijk te zijn. Het stelt de Regering niet alleen in staat de gerezen problemen op te lossen voor de toekomst maar tevens de concrete oogmerken te bereiken die zij met betrekking tot het verleden nastreeft : eensdeels, de bijdragen die de invoerders van ruw diamant ingevolge het vernietigde koninklijk besluit hebben gestort, aan het Fonds te laten en hen die uit twijfel omtrent de wettigheid van het besluit, nog geen zulke bijdragen hebben betaald, daartoe te verplichten; anderdeels een essentiële grond voor het thans bij de Raad van State aanhangige geschil over de samenstelling van de raad van beheer van het Fonds weg te nemen.

Zoals het is opgevat, heeft het ontwerp echter het bezwaar, dat het op het verleden terugkomt om de voor dat verleden wettig geldende bepalingen te vervangen door nieuwe, die deels van de thans geldende, zoals de Raad van State ze heeft uitgelegd, afwijken, deels uitdrukkelijk met de tegenwoordige wetsbepalingen in strijd komen. Het ontwerp brengt de voor een voorbije periode definitief vastgestelde normen dus opnieuw ter sprake en wijzigt, voor die periode, in aanzienlijke mate de rechten en plichten van hen die onder de wetgeving op het Sociaal Fonds voor de diamantarbeiders vallen.

.../...

Het brengt daardoor de rechtszekerheid in gevaar en doet afbreuk aan de waarborg die de door de wet aan de Raad van State opgedragen bevoegdheid, tot het toetsen van de wettigheid van handelingen van bestuursoverheden medebrengt.

Stellig bevestigt artikel 28 van de Grondwet dat de wetgevende macht het recht heeft een authentieke uitlegging van de wet te geven en haar uitlegging boven die van de rechter te doen gaan. Maar dit veronderstelt dat in de wettekst een onduidelijkheid, een gebrek aan samenhang of een leemte te verhelpen is. Wat het eerste oogmerk van het ontwerp betreft, is hier wellicht ruimte voor een authentieke uitlegging van artikel 5, 4°, van de wet. Het lijdt geen twijfel dat die uitlegging terugwerkt tot de dag van de inwerkingtreding van de uitgelegde wet. De essentie zelf van de uit te leggen wet brengt dit mede.

Ook heeft zich in de praktijk van het parlementaire stelsel een bevoegdheid voor de wetgever ontwikkeld om zonder rechgsgrond verrichte handelingen van de uitvoerende macht te dekken.

De eigen aard van beide rechtsverrichtingen echter verzet er zich tegen, dat de wetgever er gebruik van maakt om bepalingen die eenmaal van kracht zijn geweest, door nieuwe te vervangen, in het eerste geval omdat hij daardoor heel wat meer doet dan onduidelijkheid, gebrek aan samenhang of leemten in een bestaande rechtsregel te verhelpen, in het tweede omdat hij verder gaat dan het dekken van voltrokken onregelmatigheden.

.../...

De Wetgevende Kamers staan hier dus voor een vraag : moeten zij het ontwerp volgen waar het voorstelt voor de periode sedert 1 januari 1960 op het Sociaal Fonds voor de diamantarbeiders en de eronder ressorterenden nieuwe regelen toepassing te doen vinden welke verschillen van die waaraan zij toentertijd werkelijk onderworpen waren; of moeten zij er de voorkeur aan geven voor de gerezen moeilijkheden een klassieker oplossing te zoeken,die meer rekening houdt met de weerzin van onze instellingen tegen terugwerkende maatregelen, hetgeen zou betekenen dat zij zich bepalen, eensdeels, tot een authentieke uitlegging van artikel 5, 4°, van de wet van 12 april 1960, anderdeels tot het dekken van de onregelmatig genomen maatregelen ?

Le projet a, comme le montre l'exposé des motifs, trois objets.

Il tend à écarter pour le passé de même que pour l'avenir les conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 avril 1962, par lequel celui-ci a annulé les articles 4 et 8 à 11 de l'arrêté royal du 21 novembre 1960 fixant les statuts du Fonds social pour les ouvriers diamantaires créé par la loi du 12 avril 1960, aux termes desquels les cotisations destinées à assurer le fonctionnement du Fonds étaient mises à la seule charge des importateurs et exportateurs de diamants bruts, à l'exclusion notamment des employeurs des ouvriers diamantaires. C'est l'objet de l'article 2 du projet, qui insère dans la loi du 12 avril 1960 un article 2bis.

Le projet tend ensuite à couvrir, par une modification de l'article 4 de la même loi, la manière dont le Roi a composé, par son arrêté du 28 février 1961 , le conseil d'administration du Fonds, en n'y nommant que des représentants des employeurs, à l'exclusion des représentants des importateurs et des exportateurs dont l'article 4 de la loi prescrit la présence. Un recours en annulation dirigé contre l'arrêté royal du 28 février 1961 est, en ce moment, pendant devant le Conseil d'Etat.

Il tend, enfin, à adapter l'article 5 de la loi aux modifications qui sont apportées à celle-ci par l'insertion d'un article 2bis. L'article 3 du projet est consacré à cette modification et procède par remplacement de l'article 5, 4° et 5°, de la loi.

.../...

Chacune des dispositions nouvelles est appelée à sortir ses effets au 1er janvier 1960. La loi du 12 avril 1960 était, elle-même, entrée rétroactivement en vigueur à la date du 1er janvier 1959.

\+

\+ \+

Le projet a le mérite de la clarté. Il permet au Gouvernement non seulement de régler pour l'avenir les problèmes qui le préoccupent, mais aussi d'atteindre les buts concrets qu'il poursuit pour le passé, savoir : d'une part, conserver au Fonds les cotisations payées par les importateurs de diamants bruts sous l'empire de l'arrêté royal annulé et contraindre au paiement des cotisations ceux qui, doutant de la légalité de l'arrêté, ne s'en sont pas acquittés jusqu'à présent; d'autre part, priver d'un fondement essentiel la contestation dont connaît actuellement le Conseil d'Etat relativement à la composition du conseil d'administration du Fonds.

Tel qu'il est conçu, le projet offre toutefois l'inconvénient de revenir sur le passé pour substituer aux dispositions qui ont légalement régi celui-ci, des dispositions nouvelles qui, tantôt s'écartent des dispositions en vigueur telles que le Conseil d'Etat les a interprétées, tantôt sont en contradiction formelle avec les dispositions actuelles de la loi. Il s'ensuit que le projet remet en question les normes définitivement fixées, afférentes à une période révolue, et apporte pour cette période des

.../...

modifications importantes aux droits et aux obligations des personnes assujetties à la législation sur le Fonds social des ouvriers diamantaires. En ce faisant, il porte atteinte à la sécurité juridique et compromet la garantie du contrôle juridictionnel de la légalité des actes des autorités administratives, confié par la loi au Conseil d'Etat.

Certes, la Constitution consacre à l'article 28, le droit pour le pouvoir législatif d'interpréter d'autorité la loi et de faire prévaloir son interprétation sur celle du juge. Mais encore faut-il que le texte de la loi comporte des obscurités, des incohérences ou des lacunes auxquelles il importe de remédier. Pour ce qui concerne le premier objet du projet, il y a sans doute place pour une interprétation par voie d'autorité de l'article 5, 4°, de la loi et il n'est pas douteux que cette interprétation aura effet à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi interprétée. C'est là une conséquence inhérente à la nature de la loi interprétative.

De même, la pratique du régime parlementaire a-t-elle dégagé pour le législateur la faculté de couvrir des actes accomplis sans droit par le pouvoir exécutif.

La nature même de ces opérations juridiques s'oppose toutefois, dans une hypothèse comme dans l'autre, à ce que, sous le couvert de celles-ci, le législateur substitue des règles nouvelles à celles qui étaient en vigueur à l'époque. Dans la première hypothèse, parce qu'il ferait beaucoup plus que de remédier aux obscurités,

.../...

incohérences ou lacunes d'une règle existante; dans la seconde hypothèse, parce qu'il outrepasserait la couverture des irrégularités consommées.

La question que le projet soulève est, en conséquence, pour les Chambres législatives, celle de savoir s'il convient de suivre les suggestions qu'il comporte en soumettant, pour la période révolue depuis le 1er janvier 1960, le Fonds social des ouvriers diamantaires et ses assujettis, à des normes nouvelles différentes de celles qui les ont effectivement régis à l'époque, ou s'il ne serait pas préférable de se contenter de remédier aux difficultés survenues, d'une manière plus classique et plus conforme à l'aversion de nos institutions pour les mesures rétroactives, en se bornant, d'une part, à recourir à une interprétation par voie d'autorité de l'article 5, 4°, de la loi du 12 avril 1960, et, d'autre part, à couvrir les mesures qui auraient été prises irrégulièrement.

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. VAN GOETHEM,	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. F. LEPAGE.

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. F. LEPAGE.

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.