

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 29 décembre 1981, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'amendement au projet de loi "attribuant certains pouvoirs au Roi", a donné le 30 décembre 1981 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 29e december 1981 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement op het ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning heeft de 30e december 1981 het volgende advies gegeven :

Par sa lettre parvenue au Conseil d'Etat le 29 décembre 1981, le Premier Ministre a demandé l'avis de la section de législation sur le paragraphe 4 que le Gouvernement a l'intention d'insérer dans l'article 4 du projet de loi attribuant certains pouvoirs au Roi, projet sur lequel le Conseil d'Etat a donné son avis (L. 14.457/VR) le 23 décembre 1981.

Suivant ce paragraphe 4,

"Les arrêtés royaux pris en application de cette loi peuvent rétroagir jusqu'au 1er janvier 1982".

Cette disposition est rédigée en des termes généraux. Bien que le Conseil d'Etat n'ait pas pu obtenir de précisions à ce sujet, elle paraît donc destinée à s'appliquer aux arrêtés que le Roi sera habilité à prendre dans toutes les matières visées aux articles 1er, 2 et 3, § 3.

.../...

I. L'article 2 du Code civil porte que "La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif".

L'article énonce une règle d'interprétation de la loi et non une prescription qui limiterait le pouvoir du législateur. En effet, cet article est inscrit dans un texte ayant autorité de loi et non dans une disposition constitutionnelle. Comme la Cour de cassation l'a déclaré dans son arrêt du 18 janvier 1924 (1), pour le législateur, le principe de la non-rétroactivité constitue "un précepte" (2). Le législateur n'enfreint pas la Constitution en adoptant une loi qui a effet rétroactif. A de nombreuses reprises, la Cour de cassation a affirmé "que le juge doit appliquer la loi au passé si telle a été l'intention expresse ou tacite du législateur" (3).

II. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, et selon l'ensemble de la doctrine, la règle de la non-rétroactivité constitue un principe général de droit auquel, quant à elles, les autorités administratives sont soumises : sauf exception qu'il est impossible d'exposer ici, ces autorités ne peuvent prendre ni des règlements, ni des actes individuels qui produisent des effets dans le passé, du moins s'ils portent atteinte à des droits acquis.

.../...

(1) Pas. 1924, I, 144.

(2) Dont il convient que le législateur ne s'écarte qu'avec beaucoup de prudence (P. ROUBIER, Le droit transitoire, Conflits des lois dans le temps, p. 224, Paris, Dalloz et Sirey, 2e éd., 1960).

(3) Arrêt du 18 janvier 1924 déjà cité. Voir également : Cass. 28 novembre 1939, Pas. 1939, I, 495; 27 janvier 1944, Pas. 1944, I, 172; 21 septembre 1956, Pas. 1957, I, 29; Cass. 18 mars 1960, Pas. 1960, I, 844; Cass. 12 mai 1966, Pas. 1966, I, 1154.

Par exemple, par un arrêt du 22 octobre 1970, la Cour de cassation a affirmé "qu'il incombe au pouvoir exécutif, dans l'accomplissement de la mission que lui confère l'article 67 de la Constitution, d'observer lui-même le principe général de la non-rétroactivité dans l'exécution d'une loi non rétroactive"(1).

A de nombreuses reprises, le Conseil d'Etat a annulé, pour méconnaissance du principe de la non-rétroactivité, des décisions prises par les autorités administratives (2).

III. Le législateur, qui peut déroger au principe de la non-rétroactivité, peut habiliter le Roi à déroger à ce principe.

Dans un arrêt du 5 mai 1970 (3), la Cour de cassation a précisé que les cours et tribunaux ne peuvent refuser l'application d'un arrêté royal pour le motif que ses dispositions auraient un effet rétroactif dès lors que cet arrêté royal n'étend ni ne restreint la portée de la loi et que la rétroactivité est conforme au principe et à l'économie générale de cette loi.

.../...

-
- (1) Pas. 1971, I, 144, avec les conclusions du Procureur général GANSHOF van der MEERSCH; Rev. crit. jur. belge 1972, p. 283, avec observations de A. VANWELKENHUYZEN.
 - (2) Cyr CAMBIER, La censure de l'excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, col. 42-46; Bruxelles, Larcier 1956;
P. LEWALLE, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, notamment pages 127 et suivantes, Faculté de droit, Liège; Martinus Nijhoff, La Haye, 1975;
LES NOVELLES, Droit administratif, Tome VI, Le Conseil d'Etat n°s 1458-1474, Bruxelles, Larcier 1975.
 - (3) Pas. 1970, I, 766, avec les conclusions du premier avocat général MAHAUX.

Quant à l'arrêt du 22 octobre 1970 déjà cité, il souligne que "si les règlements et arrêtés pris pour l'exécution d'une loi ... ne peuvent comporter de disposition rétroactive", ce n'est qu'"à défaut par la loi elle-même d'en avoir expressément prévu la faculté si ce n'est dans la mesure nécessaire pour que la loi puisse recevoir l'application voulue par le législateur ...".

IV. Il y a lieu d'exclure des arrêtés auxquels un effet rétroactif pourra être attaché, les arrêtés qui créent des infractions ou aggravent des peines. En effet, pour ces catégories d'arrêtés, la rétroactivité serait contraire à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ailleurs, dans le très court délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier si, en d'autres matières, la rétroactivité prévue par la disposition en projet ne se heurterait pas à d'autres obligations internationales de la Belgique.

+

+ +

Le paragraphe 4 est rédigé en termes trop généraux. Il faudrait écrire, sur le modèle du paragraphe 1er :

"Les arrêtés royaux pris en application des articles 1er, 2 et 3, § 3, peuvent rétroagir au 1er janvier 1982".

Met een op 29 december 1981 bij de Raad van State ingekomen brief vraagt de Eerste Minister het advies van de afdeling wetgeving over de paragraaf 4 die de Regering wenst in te voegen in artikel 4 van het ontwerp van wet tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning, over welk ontwerp de Raad van State geadviseerd heeft op 23 december 1981 onder nr L. 14.457/VR.

Die paragraaf 4 luidt als volgt :

"De in toepassing van deze wet genomen koninklijke besluiten mogen terugwerken tot 1 januari 1982".

Die bepaling is in algemene bewoordingen gesteld. Zij lijkt dus, hoewel de Raad van State daaromtrent geen nadere uitleg heeft kunnen krijgen, gelding te moeten hebben voor de besluiten die de Koning gemachtigd zal zijn vast te stellen in al de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 1, 2 en 3, § 3.

I. Artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt : "De wet beschikt alleen voor het toekomstige; zij heeft geen terugwerkende kracht".

Wat dat artikel aangeeft, is een regel voor de uitlegging van de wet, geen voorschrift dat een beperking zou leggen op de bevoegdheid van de wetgever. Het artikel staat immers in een tekst met gezag van wet, niet in een grondwetstekst. Voor de wetgever heeft het beginsel van de niet-terugwerking de waarde van hetgeen het Hof van Cassatie in een arrest van 18 januari 1924 (1), "un précepte" (2) heeft genoemd. De wetgever miskent

.../...

(1) Pas. 1924, I, 144.

(2) Waarvan de wetgever niet dan zeer behoedzaam zal afwijken (P. ROUBIER, Le droit transitoire, Conflits des lois dans le temps, blz. 224, Parijs, Dalloz et Sirey, 2e druk, 1960).

de Grondwet niet als hij een wet aanneemt die terugwerkt. Het Hof van Cassatie heeft herhaalde malen gesteld dat de rechter de wet moet toepassen voor het verleden als dat de uitdrukkelijke of stilzwijgende bedoeling van de wetgever is geweest (1).

II. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van de Raad van State en mede uit de gehele rechtsleer blijkt dat de regel van de niet-terugwerking een algemeen rechtsbeginsel is waarnaar, van hun kant, de administratieve overheden zich te gedragen hebben : die overheden mogen, behoudens in uitzonderingsgevallen waarop hier niet nader kan worden ingegaan, geen verordeningen noch individuele handelingen vaststellen die uitwerking hebben voor het verleden, althans niet wanneer daardoor afbreuk wordt gedaan aan verkregen rechten.

Zo bijvoorbeeld heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 22 oktober 1970 verklaard "dat de uitvoerende macht bij het vervullen van de opdracht die haar bij artikel 67 van de Grondwet wordt toegekend, zelf het algemene beginsel van de niet-terugwerking dient in acht te nemen bij de tenuitvoerlegging van een wet zonder terugwerkende kracht" (2).

.../...

-
- (1) Het reeds aangehaalde arrest van 18 januari 1924. Zie ook : Cass. 28 november 1939, Arr. Verbr., 1939, blz. 228; 27 januari 1944, Pas. 1944, I, 172; 21 september 1956, Arr. Verbr., 1957, blz. 17; Cass. 18 maart 1960, Arr. Verbr., 1960, blz. 678; Cass. 12 mei 1966, Pas. 1966, I, 1154.
- (2) Arresten Cass. 1971, blz. 173, met de conclusie van Procureur-generaal GANSHOF van der MEERSCH; Rev. crit. jur. belge 1972, met aantekeningen van A. VANWELKENHUYZEN.

En de Raad van State heeft herhaalde malen beslissingen van administratieve overheden vernietigd wegens miskenning van het beginsel van de niet-terugwerking (1).

III. De wetgever, die van het beginsel van de niet-terugwerking vermag af te wijken, kan de Koning ook machtigen tot afwijking van dat beginsel.

In een arrest van 5 mei 1970 (2) heeft het Hof van Cassatie gesteld dat de hoven en rechtbanken de toepassing van een koninklijk besluit niet mogen weigeren om reden dat de bepalingen ervan terugwerking zouden hebben, wanneer dat koninklijk besluit de draagwijdte van de wet noch uitbreidt noch beperkt en de terugwerking in overeenstemming is met het beginsel van de wet en de algemene economie ervan.

Het reeds aangehaalde arrest van 22 oktober 1970 van zijn kant onderstreept "dat verordeningen en besluiten genomen ter uitvoering van een wet ... geen bepalingen met terugwerkende kracht kunnen inhouden tenzij de wet in deze mogelijkheid uitdrukkelijk

.../...

-
- (1) Cyr CAMBIER, La censure de l'excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, kol. 42-46, Brussel, Larcier 1956;
P. LEWALLE, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, inzonderheid de bladzijden 127 en volgende, Rechtsfaculteit Luik, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1975;
LES NOVELLES, Droit administratif, Deel VI, Le Conseil d'Etat n°s 1458-1474, Brussel, Larcier 1975.
- (2) Pas. 1970, I, 766, met de conclusie van eerste advocaat-generaal MAHAUX.

heeft voorzien, behalve in zover nodig opdat de wet de door de wetgever gewilde toepassing kan vinden ...".

IV. Van de besluiten waaraan terugwerking zal kunnen worden gegeven, zijn uit te sluiten die welke strafbare feiten invoeren of straffen verzwaren. Voor die categorie van besluiten zou terugwerking immers strijdig zijn met artikel 7 van de Europese Overeenkomst betreffende de rechten van de mens.

De Raad van State heeft, in de uiterst korte termijn die hem was toegemeten, niet kunnen nagaan of de in de ontwerp-bepaling bedoelde terugwerking in andere aangelegenheden niet in strijd komt met andere door België aangegane internationale verbintenissen.

+

+ +

De formulering van paragraaf 4 is te algemeen. Men redigere hem, naar het model van paragraaf 1, als volgt :

"De met toepassing van de artikelen 1, 2 en 3, § 3, genomen koninklijke besluiten mogen terugwerken tot 1 januari 1982".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

H. ROUSSEAU,
Ch. HUBERLANT,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté
par M. G. PIQUET, premier audi-
teur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier assumé.
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. G. PIQUET, eerste audi-
teur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.