

ML.

Coördinatie - Raad van Staat
L. 7000/2
- 1 -
17. FEB 1960
Transmissie
Coördinatie

Coördinatie (2)

L. 7000/2.

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 22e januari 1960 door de Minister van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "op het Gouvernement van Ruanda-Urundi", heeft de 2e februari 1960 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi, le 22 janvier 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur le Gouvernement du Ruanda-Urundi", a donné le 2 février 1960 l'avis suivant :

Zoals de memorie van toelichting erop wijst, strekt het ontwerp ertoe "om niet alleen de wet van 21 augustus 1925 op het Gouvernement van Ruanda-Urundi te vervangen doch ook, in zover zij van toepassing is op het Trustgebied, de wet van 18 oktober 1908 op het Gouvernement van Belgisch-Congo, welke door die van 1925 in ruime mate op Ruanda-Urundi van toepassing werd gemaakt".

De politieke organisatie die het ontwerp in Ruanda-Urundi wil tot stand brengen, is reeds grotendeels verwezenlijkt door het "interimair" decreet van 25 december 1959 op de politieke inrichting van Ruanda-Urundi waarvan de bepalingen, volgens de verstrekte inlichtingen, op 1 februari 1960 in werking treden.

Artikel 76, letter b, van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt :

"Conformément aux buts des Nations Unies, énoncés à l'article 1er de la présente charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes :

...

- b) favoriser les progrès politique, économique et social: des populations de territoires sous tutelle, ainsi que le développement de leur instruction, favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle".

.../...

Zoals de Regering erop wees in haar verklaring van 10 november 1959, heeft de bij ministerieel besluit van 1 april 1959 opgerichte werkgroep een grondig onderzoek in het gebied ingesteld over de aspiraties van de bevolking. Op grond van een zeer omvangrijke documentatie heeft de werkgroep haar verslag neergelegd dat onder vorm van parlementair bescheid werd gepubliceerd (Kamer van Volksvertegenw., Gedr. St. nr 342 - zitting 1958-1959).

+

+ +

Artikel 1, derde lid, bepaalt dat voor het Trustgebied bijzondere wetten gelden. Dit artikel stelt bijgevolg voor, een einde te maken aan de toepassing van artikel 1 van de wet van 21 augustus 1925, luidens hetwelk het Ruanda-Urundi-gebied onderworpen is aan de wetten van Belgisch-Congo.

De bepaling van het vermeld artikel van het ontwerp geldt als algemene regel, waarop artikel 3 uitzonderingen stelt. Volgens dit artikel kan een gemeenschappelijke wetgeving toepasselijk gemaakt worden op Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi. Dit kan op twee manieren gebeuren.

Aan de ene kant kan de wetgeving die reeds in Belgisch-Congo of in Ruanda-Urundi toepasselijk is, later toepasselijk gemaakt worden respectievelijk in Ruanda-Urundi of in Belgisch-Congo. Aan de andere kant, kan de wetgeving uit kracht van haar eigen bepalingen en vanaf de inwerkingtreding ervan, zowel voor Belgisch-Congo als voor Ruanda-Urundi gelden.

De toepassing van deze wetgevingstechnieken, die reeds voorzien zijn in de wet van 21 augustus 1925 of in haar uitvoeringsbesluit van 11 januari 1926, heeft krachtens artikel 3 van het ontwerp tot gevolg dat Belgisch Congo en Ruanda-Urundi voor de toepassing van iedere gemeenschappelijke wetgeving "een enkel gebied vormen".

De memorie van toelichting verduidelijkt de juridische betekenis van die bewoordingen als volgt :

"Het nut van het stelsel ligt in het feit, dat de rechtshandelingen, in één van beide gebieden onder de regeling van een gemeenschappelijke wetgeving verricht, al hun uitwerking hebben in het andere gebied: de formaliteiten (aangiften, machtigingen, inschrijvingen) dienen niet te worden herhaald, en de andere rechtshandelingen verlopen in een onafgebroken reeks, onafhankelijk van de plaats waar zij worden verricht".

Deze belangrijke gevolgen zouden in de tekst zelf van het ontwerp tot uiting moeten komen. Men stelle derhalve het eerste lid als volgt :

"Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi vormen voor de toepassing van iedere gemeenschappelijke wetgeving een enkel gebied, zodat de rechtshandelingen in één van deze gebieden verricht onder de regeling van een gemeenschappelijke wetgeving, al hun uitwerking hebben in het andere gebied".

+

+ +

.../...

Artikel 2 van de wet van 21 augustus 1925 kent uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid toe aan het Gebied. Deze bepaling wordt overgenomen in artikel 1 van het ontwerp. Artikel 7 van het decreet van 14 juli 1952, dat niet uitdrukkelijk overgenomen wordt door het reeds geciteerd interimair decreet, kent ook aan de landen expliciet rechtspersoonlijkheid toe. Het ontwerp bevat geen enkele bepaling die uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid aan ieder van de landen toekent, hoewel de in artikel 6 vermelde termen "toezicht" en "autonomie" laten vermoeden dat het in de bedoeling van de Regering ligt, de landen als rechtspersonen te beschouwen. Om alle betwistingen daarover te vermijden, is het nuttig in artikel 1 van het ontwerp uitdrukkelijk de rechtspersoonlijkheid aan de landen toe te kennen.

+

+ +

Artikel 8, eerste lid, bepaalt niet dat de overheid die de akten van de Mwami medeondertekent, alleen verantwoordelijk ervoor is en voor welk gezag zij verantwoording kan verschuldigd zijn.

De medeondertekening bedoeld in artikel 8 heft de verantwoordelijkheid niet op van de Mwami.

Het tweede lid ware beter gesteld als volgt :

"Totdat een Regering is gevormd, is het de resident-generaal die medeondertekent".

+

+ +

.../...

Bij de wet van 21 maart 1959 wordt alleen voor Belgisch-Congo een Raad van wetgeving ingesteld die de plaats van de Koloniale Raad inneemt. Deze wet laat nochtans de Koloniale Raad voor Ruanda-Urundi voortbestaan.

Artikel 9 stelt ook voor Ruanda-Urundi een Raad van wetgeving in, die onderscheiden is van die voor Belgisch-Congo.

Artikel 12 belet niet dat leden van de Raad van wetgeving voor Belgisch-Congo eveneens zouden benoemd worden tot lid van de Raad van wetgeving voor Ruanda-Urundi, of vice-versa.

+

+ +

Het laatste lid van artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat de door de Wetgevende Kamers gekozen kandidaten bij volstrekte meerderheid van stemmen worden aangewezen.

Men kan zich afvragen of deze bepaling geen schending inhoudt van artikel 38, eerste lid, van de Grondwet, naar luid waarvan elk besluit bij volstrekte meerderheid van stemmen wordt genomen, behoudens hetgeen door de reglementen der Kamers zal worden bepaald ten opzichte van verkiezingen en voordrachten, alsook van artikel 46 van de Grondwet, luidens hetwelk iedere Kamer in haar reglement bepaalt op welke wijze zij van haar bevoegdheden gebruik maakt.

.../...

De Raad van State heeft een soortgelijk probleem onderzocht in het advies dat hij op 11 september 1959 heeft gegeven over het ontwerp van wet houdende organisatie van de Instituten der Belgische radio en televisie (Senaat, zitting 1958-1959, doc. nr 317; adde Senaat, zitting 1959-1960, doc. nr 9).

De conclusie waartoe dit onderzoek heeft geleid, en die ~~hierna~~ is overgenomen, geldt mutatis mutandis ook voor het onderhavige ontwerp van wet.

"In het onderhavige geval mag enerzijds worden aangenomen, dat eenheid in de wijze waarop elk van beide Kamers de werkende en plaatsvervangende beheerders van een door de wet opgerichte openbare instelling zal benoemen niet kan worden gemist, anderzijds, dat die noodzakelijke eenheid en de bestendigheid daarvan alleen door een wet en niet door altijd aan verandering onderhevige Kamerreglementen kunnen worden bereikt".

+
+ +

De artikelen 16 en 22 van het ontwerp brengen geen wijziging in de thans bestaande bevoegdheidsregeling inzake uitoefening van "wetgevende macht" en "uitvoerende macht". De Koning behoudt ongewijzigd de dubbele en essentiële hoedanigheid enerzijds van "gewone wetgever" en, anderzijds, van hoofd van de uitvoerende macht.

.../...

Bij de uitoefening van zijn wetgevende macht is de Koning verplicht het advies van de algemene raad en het advies van de Raad van wetgeving in te winnen.

In tegenstelling met artikel 25 van de wet van 18 oktober 1908, bepaalt het ontwerp niet dat het door de Raad van wetgeving verstrekt advies dient gemotiveerd te zijn, dat "het aantal leden die zich er tegen verzet hebben en de redenen van hun verzet, erin vermeld dienen te worden", dat "indien het de Koning ter ondertekening voorgelegde ontwerp van decreet niet strookt met het advies van de raad, de Minister van Koloniën er een met redenen omkleed verslag bijvoegt", dat "het verslag van de Koloniale Raad en, bij voorkomend geval, het verslag van de Minister van Koloniën terzelfdertijd als het decreet worden openbaar gemaakt".

Artikel 17 ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 17.-

Inzake gewone wetgeving komt het recht van initiatief ook toe aan de resident-generaal en aan de algemene raad".

In het tweede lid van artikel 18, is het verkieslijk het woord "afkondiging" waarvan de betekenis is vastgelegd door artikel 69 van de Grondwet met betrekking tot de wet en dat alle draagwijdte mist ten opzichte van de decreten, te vervangen door "bekendmaking".

.../...

Artikel 21 laat toe "de organisatie van het gerecht" bij decreet te bepalen. Het ontwerp houdt geen enkele bepaling in die de "gewone wetgever" verplicht het principe van de scheiding der machten toe te passen in de rechterlijke organisatie, hoewel uit het verslag van bovengenoemde werkgroep (blz. 52-53) blijkt dat zodanige scheiding aan de aspiraties van de inwoners zou beantwoorden. Deze opmerking geldt ook voor artikel 27.

+
+ +

Voor het goed begrip van de tweede bepaling van artikel 21, is het nodig kennis te nemen van artikel 50, 2°, van het ontwerp.

Hieruit blijkt dat bovengenoemde bepaling alleen de bevoegdheidsregeling bedoelt inzake het toekennen van overdrachten en concessies.

Het ontwerp stelt voor deze bevoegdheidsregeling, die nu door artikel 15 van de wet van 18 oktober 1908 vastgesteld wordt, voortaan door een decreet te bepalen.

+
+ +

De artikelen 22 en 25 nemen de regeling over die door de wet van 1908 bepaald is inzake delegatie van uitvoerende macht.

.../...

Volgens de verklaringen van de gemachtigde van de Regering strekt artikel 22 ertoe de delegatie van uitvoerende macht aan de resident-generaal toe te kennen uit kracht van de wet alleen, zonder dat bovendien een bijzondere beslissing van de Koning vereist is.

Deze regeling, die dezelfde is als in artikel 22 van bovengenoemde wet, zou beter door de volgende tekst uitgedrukt worden : "De uitvoerende macht berust bij de Koning. De resident-generaal oefent de uitvoerende macht uit door middel van ordonnantiën".

Artikel 25 van het ontwerp beperkt zich niet tot het overnemen van de tekst van artikel 22, eerste lid, van de wet van 18 oktober 1908; het heeft immers, in het begin van zijn tekst, de woorden "behoudens in de gevallen bepaald door een decreet" ingelast.

Inzover deze toevoeging ertoe strekt aan de gewone wetgever de bevoegdheid te verlenen om gedecentraliseerde openbare diensten met eigen rechtspersoonlijkheid op te richten, zijn de toegevoegde woorden overbodig.

Artikel 22 van de wet van 18 oktober 1908 verzet er zich niet tegen dat zulkdanige instellingen bij decreet opgericht worden. Bij decreet van 26 november 1959 wordt overigens aan de uitvoerende macht toegelaten om instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten.

+

+ +

.../...

Artikel 26, eerste lid, zou beter gesteld worden als volgt :

"Recht wordt gesproken en de rechterlijke beslissingen worden ten uitvoer gelegd in naam des Konings".

+
+ +

In artikel 29, tweede lid, is er geen sprake van de strijdigheid van edicten met wetgevende ordonnantiën, en van wetgevende ordonnantiën met de wet in de zin van artikel 26 van de Grondwet.

Luidens artikel 29 van het ontwerp "passen de rechtbanken die akten - dit zijn de wetgevende en verordenende akten - enkel toe in zover deze aan de voorwaarden van de tegenwoordige wet voldoen".

Het toetsingsrecht dat door de rechtbanken van het gebied wordt uitgeoefend, heeft volgens de tekst van artikel 29 alleen betrekking op de naleving van de "voorwaarden van de tegenwoordige wet". Het artikel beoogt dus een beperkt toetsingsrecht, terwijl, volgens de commentaar van de memorie van toelichting, deze wettelijkheidscontrole algemeen is.

Om in deze leemten te voorzien, zou artikel 29 als volgt dienen gesteld te worden :

.../...

"Artikel 29.-

De decreten en de wetgevende ordonnantiën mogen niet strijdig zijn met de wetten.

De edicten mogen niet strijdig zijn met de wetten, decreten en wetgevende ordonnantiën.

De akten van de uitvoerende macht moeten met de wetgevende akten overeenstemmen; de ordonnantiën mogen niet strijdig zijn met de koninklijke besluiten.

De wetgevende en verordenende akten zijn eerst verbindend na te zijn bekendgemaakt op de bij decreet voorgeschreven wijze.

De rechtbanken **passen** de decreten, de wetgevende ordonnantiën en verordenende akten slechts toe in zover zij stroken met de voorschriften van dit artikel".

+

+ +

In artikel 31, vierde lid, zijn de woorden "of in Ruanda-Urundi" overbodig.

Het laatste lid van artikel 35 zou beter als volgt gesteld worden :

"Vrijstelling van belasting kan alleen bij decreet worden toegelaten".

+

+ +

In artikel 39 worden de grondrechten opgesomd die gewaarborgd worden door artikel 2 van de wet van 1908 en die door de inwoners van Ruanda-Urundi kunnen ingeroepen worden sinds de wet van 21 augustus 1925.

Het ontwerp van wet waarborgt niet de gelijkheid vóór de wet, de persvrijheid, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering.

Volgens artikel 15 van de Trustschapovereenkomst van 13 december 1946, goedgekeurd door de wet van 25 april 1949 (Belgisch Staatsblad van 6 januari 1950) bepalend : "Sous la seule réserve des exigences du maintien de l'ordre public l'Autorité chargée de l'administration assurera aux populations du territoire sous tutelle, la liberté de parole, de presse, de réunion et de pétition", kunnen de inwoners van Ruanda-Urundi aanspraak maken op vermelde grondrechten.

Volgens de memorie van toelichting zullen zij later georganiseerd worden, maar bij decreet.

Het tweede lid van artikel 39 zou beter gesteld worden als volgt :

"Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder de woorden "de wet", voorkomend in de artikelen 7, tweede lid, 8, 9, 10, 11, 17, eerste lid, en 22 van de Grondwet van België, verstaan "de bijzondere wetten of de decreten".

In artikel 40, tweede lid, vervange men de woorden "hun nationale wet" door de woorden "een vreemde wet". De algemene beginselen van het internationaal privaatrecht kunnen inderdaad verwijzen naar andere wetten dan de nationale wetten.

+
+ +

Afdeling XI zou beter als opschrift dragen "Algemene Bepalingen" in de plaats van "Overgangsbepalingen", vermits de bepalingen ervan niet de draagwijdte van overgangsmaatregelen hebben.

Bij artikel 50 wordt de wet van 21 augustus 1925 op het beheer van Ruanda-Urundi opgeheven, alsmede de wet van 18 oktober 1908 op het beheer van Belgisch-Congo in zover de laatstgenoemde wet van toepassing is op Ruanda-Urundi. Een beperking wordt gemaakt voor artikel 15 van het Handvest.

Bij artikel 51 worden opgeheven alle bepalingen die voorkomen in "de overige wetten, decreten, verordeningen en andere akten die in Ruanda-Urundi van kracht zijn" en strijdig zijn met het tegenwoordig ontwerp.

.../...

Ten slotte geeft artikel 52 aan de Koning de bevoegdheid om de verschillende bepalingen van de nieuwe wet in werking te doen treden.

+
+ +

Zolang de Koning geen datum of data van inwerkingtreding bepaalt, zal het voorontwerp, als het eenmaal wet is geworden, geen rechtsgevolgen hebben.

Dat deze inwerkingtreding niet ineens zal geschieden, doch trapsgewijze, is niet alleen geraden, doch zal tevens - zoals uit de tekst blijkt - het geval zijn. Op te merken is dat ook de opheffingsbepalingen van het voorontwerp onder toepassing van artikel 52 vallen.

+
+ +

Wanneer de verschillende bepalingen trapsgewijze in werking treden, mogen ook de opheffingen slechts trapsgewijze geschieden. In het tegenovergestelde geval zou men ofwel een dubbele wetgeving bekomen, wanneer men wacht met de opheffingen tot op het tijdstip dat alle andere bepalingen van de nieuwe wet in werking zijn getreden, ofwel een vacuum bekomen, wanneer men begint met de thans geldende bepalingen op te heffen.

+
+ +

.../...

De in het ontwerp gebruikte term "opheffing", zoals hij in de artikelen 50 en 51 voorkomt, is maar gedeeltelijk juist.

Onderscheid moet immers worden gemaakt tussen de uitsluitend op Ruanda-Urundi toepasselijke teksten, en teksten die niet alleen op dit gebied, maar ook op Belgisch-Congo van toepassing zijn.

In het eerste geval mag men de uitsluitend op Ruanda-Urundi toepasselijke teksten opheffen; de met Belgisch-Congo gemeenschappelijke teksten echter mag men slechts ontoepasselijk verklaren op Ruanda-Urundi.

+

+ +

Drie systemen liggen voor de hand om het doel dat de Regering zich stelt, te bereiken.

1. Volgens een eerste systeem geeft de wetgever in een opheffingsartikel zelf een opsomming van alle wetteksten, die op Ruanda-Urundi van toepassing zijn en die de Koning geleidelijk zal opheffen door het in werking doen treden van de verschillende onderdelen van dit opheffingsartikel naargelang hij nieuwe bepalingen in werking stelt.

.../...

Het grootste bezwaar daartegen is dat het haast onmogelijk is een volledige opsomming te geven van de op Ruanda-Urundi van toepassing zijnde teksten. De trapsgewijze opheffing of ontoepasselijkverklaring zou daarenboven in de praktijk verdere moeilijkheden veroorzaken.

2. Volgens een tweede systeem stelt de wetgever, zoals in het artikel 51 van het ontwerp is gedaan, een algemene bepaling vast waarin wordt verklaard dat, als de Koning eenmaal een bepaling van het ontwerp in werking stelt, terstond alle hiermede strijdige bepalingen van rechtswege zijn opgeheven of ontoepasselijk verklaard.

Het is echter een algemeen gehuldigd beginsel dat opheffingen uitdrukkelijk dienen te zijn, en dit om voor de hand liggende redenen van rechtszekerheid.

Dit tweede systeem zou dus een permanente onzekerheid scheppen en een voortdurende vergelijking met de nieuwe tekst noodzakelijk maken. Opheffingen zouden een stilzwijgend karakter hebben.

3. Volgens een derde systeem zou de wetgever de Koning machtigen om de teksten zelf aan te wijzen die dienen te worden opgeheven of ontoepasselijk verklaard.

.../...

Met dit systeem is niet alleen een trapsgewijze en gelijktijdige opheffing en inwerkingtreding mogelijk, maar wordt een inventaris van de op Ruanda-Urundi toepasselijke teksten opgemaakt.

Tevens zullen de opheffingen of ontoepasselijkverklaringen uitdrukkelijk zijn.

Dit derde systeem schijnt dan ook de meeste waarborgen te bieden en wordt door de Raad van State aangeraden.

Op te merken is dat in de hierna voorgestelde tekst rekening wordt gehouden met de geest waarin artikel 50 van het ontwerp werd gesteld en waaruit blijkt dat de Regering om psychologische redenen, in het ontwerp zelf de wet van 21 augustus 1926 op het beheer van Ruanda-Urundi uitdrukkelijk wenst op te heffen en de wet van 1908 op het beheer van Belgisch-Congo uitdrukkelijk wenst buiten toepassing te stellen. Tevens is daarin rekening gehouden met de draagwijdte van dit artikel, waarin men verder gaat dan in artikel 51 alwaar men zich ertoe beperkt te verklaren dat de met de tegenwoordige wet strijdige bepalingen vervallen.

Derhalve wordt de volgende tekst voorgesteld :

"HOOFDSTUK XII. - SLOTBEPALINGEN.

Artikel 50.-

De Koning stelt voor iedere bepaling van deze wet de datum van inwerkingtreding vast, met uitzondering van de bepalingen van dit hoofdstuk die in werking treden de dag waarop deze wet is bekendgemaakt.

Artikel 51.-

De Koning, naargelang hij bepalingen van deze wet in werking stelt :

- 1° heft de bepalingen op van de wet van 21 augustus 1925 op het beheer van Ruanda-Urundi, die strijdig zijn met hetzelfde voorwerp of een soortgelijk doel hebben als deze bepalingen ;
- 2° verklaart dat de bepalingen van de wet van 18 oktober 1908 op het beheer van Belgisch-Congo, die strijdig zijn met hetzelfde voorwerp of een soortgelijk doel hebben als deze bepalingen, niet toepasselijk zijn op Ruanda-Urundi.

Bepalingen van de wet van 21 augustus 1925 op het beheer van Ruanda-Urundi en van de wet van 18 oktober 1908 op het beheer van Belgisch-Congo die nog in werking mochten zijn op het tijdstip dat deze wet gans in werking zal getreden zijn, zullen op hetzelfde tijdstip onderscheidenlijk worden opgeheven en op Ruanda-Urundi ontoepasselijk verklaard, onder voorbehoud van wat in artikel 53 wordt bepaald.

Artikel 52.-

De Koning, naargelang hij bepalingen van deze wet in werking stelt :

- 1° heft de overige met deze bepalingen strijdige wetten, decreten en wetgevende ordonnantiën op, in zover deze uitsluitend op Ruanda-Urundi van toepassing zijn ;

.../...

2° verklaart dat de overige met dezelfde bepalingen strijdige wetten, decreten en wetgevende ordonnantiën, die gelden voor Ruanda-Urundi en Belgisch-Congo, niet toepasselijk zijn op Ruanda-Urundi.

Artikel 53.-

Totdat een decreet de overdrachten en concessies zal regelen, blijft artikel 15 van de wet van 18 oktober 1908 op het beheer van Belgisch-Congo van toepassing op Ruanda-Urundi".

+

+ +

Wegens de korte tijd waarbinnen het advies gevraagd wordt, is de Raad van State verplicht zich te beperken tot bovenvermelde opmerkingen.

Selon l'exposé des motifs, le projet "est destiné à remplacer non seulement la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi mais aussi, dans la mesure où elle s'applique au Territoire sous tutelle, la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge que celle de 1925 rendait largement applicable au Ruanda-Urundi".

L'organisation politique dont le projet entend doter le Ruanda-Urundi a déjà été mise sur pied en grande partie par le décret "intérimaire" du 25 décembre 1959 sur l'organisation politique du Ruanda-Urundi, dont les dispositions, d'après les renseignements recueillis, entrent en vigueur le 1er février 1960.

L'article 76, littera b, de la charte des Nations Unies dispose :

"Conformément aux buts des Nations Unies, énoncés à l'article 1er de la présente charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes :

...

- b) favoriser les progrès politique, économique et social des populations de territoires sous tutelle, ainsi que le développement de leur instruction, favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle".

Comme le Gouvernement l'a souligné dans sa déclaration du 10 novembre 1959, le groupe de travail institué par l'arrêté ministériel du 1er avril 1959 a procédé dans le territoire à une enquête approfondie sur les aspirations de la population.

Etayé d'une documentation volumineuse, le rapport déposé par ce groupe de travail a été publié sous la forme d'un document parlementaire (Chambre des Représentants, Doc. parl.n° 342, session 1958-1959).

+

+ +

L'article 1er, alinéa 3, dispose que le territoire sous tutelle est régi par des lois particulières. Cet article entend ainsi mettre un terme à l'application de l'article 1er de la loi du 21 août 1925 selon lequel le territoire du Ruanda-Urundi est soumis aux lois du Congo belge.

La disposition inscrite dans l'article 1er du projet pose une règle générale à laquelle l'article 3 prévoit des exceptions. Selon ce dernier article une législation commune peut être rendue applicable au Congo belge et au Ruanda-Urundi. Techniquement, elle peut l'être de deux manières différentes.

Une première méthode consiste à étendre la législation déjà en vigueur soit au Congo belge, soit au Ruanda-Urundi, à l'autre territoire. Une deuxième est de déclarer la législation applicable, aux termes de ses propres dispositions et dès son entrée en vigueur, tant au Congo belge qu'au Ruanda-Urundi.

Le recours à ces techniques législatives, déjà prévues par la loi du 21 août 1925 ou par son arrêté d'exécution du 11 janvier 1926, aura pour effet, en vertu de l'article 3 du projet, de faire du Congo belge et du Ruanda-Urundi "un seul territoire pour l'application de toute législation commune".

L'exposé des motifs précise le contenu juridique de ces termes comme suit :

"L'utilité du système réside dans le fait que les actes juridiques effectués dans l'un des deux territoires sous l'empire d'une législation commune, produisent tous leurs effets dans l'autre : les formalités (déclarations, autorisations, inscriptions) ne doivent pas être répétées et les autres actes juridiques se déroulent en une série continue indépendante du lieu de leur accomplissement".

Ces conséquences importantes devraient ressortir du texte même du projet. L'alinéa 1er serait dès lors à rédiger comme suit :

"Le Congo belge et le Ruanda-Urundi constituent un seul territoire pour l'application de toute législation commune, de sorte que les actes juridiques accomplis dans l'un de ces territoires sous l'empire d'une législation commune produisent tous leurs effets dans l'autre".

+

+ +

.../...

L'article 2 de la loi du 21 août 1925 accorde expressément la personnalité juridique au territoire. Cette disposition est reprise dans l'article 1er du projet. L'article 7 du décret du 14 juillet 1952, qui n'est pas expressément reproduit dans le décret intérimaire précité, confère tout aussi expressément la personnalité juridique aux pays. Le projet ne comporte aucune disposition accordant expressément la personnalité juridique à chacun des pays, bien que les termes "tutelle" et "autonomie", employés à l'article 6, portent à croire que le Gouvernement entend considérer ces pays comme des personnes juridiques. Afin d'éviter toute contestation sur ce point, il est utile d'accorder également la personnalité juridique aux pays dans l'article 1er du projet.

+

+ +

L'article 8, alinéa 1er, ne dit pas que l'autorité qui contresigne les actes du Mwami s'en rend par cela seul responsable; il ne prévoit pas davantage à l'égard de quelle autorité sa responsabilité sera engagée.

Le contreseing prévu à l'article 8 ne dégage pas la responsabilité du Mwami.

.../...

Dans sa version néerlandaise, l'alinéa 2 devrait être rédigé comme suit :

"Totdat een Regering is gevormd, is het de resident-generaal die medeondertekent".

+

+ +

La loi du 21 mars 1959 institue pour le seul Congo belge un Conseil de législation, en remplacement du Conseil colonial. Cette loi laisse toutefois subsister le Conseil colonial pour le Ruanda-Urundi.

L'article 9 propose de créer également pour le Ruanda-Urundi un Conseil de législation distinct de celui du Congo belge.

L'article 12 ne s'oppose pas à ce que des membres du Conseil de législation pour le Congo belge soient également nommés membres du Conseil de législation pour le Ruanda-Urundi, et vice-versa.

+

+ +

.../...

Le dernier alinéa de l'article 11 du projet porte que les candidats choisis par les Chambres législatives sont désignés à la majorité absolue des voix.

On pourrait se demander si cette disposition ne viole pas l'article 38, alinéa 1er, de la Constitution, aux termes duquel toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par le règlement des Chambres à l'égard des élections et présentations, et l'article 46 de la Constitution, aux termes duquel chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Le Conseil d'Etat a examiné un problème analogue dans l'avis qu'il a donné le 11 septembre 1959 au sujet du projet de loi organique des Instituts de la radiodiffusion - télévision belge (Sénat, session 1958-1959, Doc. n° 317; adde Sénat, session 1959-1960, Doc. n° 9).

La conclusion à laquelle cet examen a abouti et qui est reproduite ci-après, vaut également, mutatis mutandis, pour le présent projet de loi.

"En l'espèce, on peut considérer, d'une part, qu'il y a une nécessité pratique certaine de réaliser l'uniformité dans la manière dont chacune des deux Chambres nommera les administrateurs effectifs et suppléants d'un établissement public créé par la loi et, d'autre part, que cette uniformité nécessaire

et la permanence de cette uniformité ne peuvent être obtenues que par une loi et non par les règlements des Chambres, toujours susceptibles de modifications".

+

+ +

Les articles 16 et 22 du projet n'apportent aucune modification à l'actuel règlement de compétence, quant à l'exercice du "pouvoir législatif" et du "pouvoir exécutif". Le Roi conserve intacte sa double qualité essentielle de "législateur ordinaire" et de chef du pouvoir exécutif.

Dans l'exercice de son pouvoir législatif, le Roi est tenu de consulter le conseil général et le Conseil de législation.

Contrairement à l'article 25 de la loi du 18 octobre 1908, le projet ne dispose pas que l'avis du Conseil de législation doit être motivé, que "ce rapport indique le nombre des opposants ainsi que les motifs de leur opposition", que, "si le projet de décret soumis à la signature du Roi n'est pas conforme à l'avis du conseil, le Ministre des Colonies y joint un rapport motivé", que "le projet du conseil colonial et éventuellement le rapport du Ministre des Colonies sont publiés en même temps que le décret".

L'article 17 devrait être rédigé comme suit :

"Article 17.-

En matière de législation ordinaire, le droit d'initiative appartient également au résident général et au conseil général".

A l'alinéa 2 de l'article 18, il conviendrait de substituer le terme "publication" au terme "promulgation", dont l'article 69 de la Constitution a consacré le sens à l'égard des lois, mais qui est dénué de toute portée lorsqu'il s'agit de décrets.

L'article 21 permet de régler par décret "l'organisation de la justice". Le projet ne contient aucune disposition obligeant le "législateur ordinaire" à appliquer le principe de la séparation des pouvoirs dans l'organisation de la justice, alors qu'il résulte du rapport du groupe de travail précité (pp.52-53) que pareille séparation des pouvoirs répondrait aux aspirations de habitants. Cette observation vaut également pour l'article 27.

+

+ +

La deuxième disposition de l'article 21 ne saurait bien se comprendre qu'à la lumière de l'article 50, 2°, du projet.

Il en résulte que la disposition précitée ne concerne que le règlement de compétence relatif au régime des cessions et concessions.

Selon le projet, ce règlement de compétence, actuellement réglé par l'article 15 de la loi du 18 octobre 1908 , fera désormais l'objet d'un décret.

+

+ +

Les articles 22 et 25 s'en tiennent au règlement prévu par la loi de 1908 en matière de délégation du pouvoir exécutif.

D'après les explications fournies par le délégué du Gouvernement, l'article 22 tend à accorder délégation du pouvoir exécutif au résident général par le seul effet de la loi, sans autre intervention du Roi.

Ce règlement analogue, à celui que prévoit l'article 22 de la loi précitée, serait mieux formulé dans les termes suivants : "Le pouvoir exécutif appartient au Roi. Le résident général exerce le pouvoir exécutif par voie d'ordonnance".

.../...

L'article 25 du projet ne se borne pas à reproduire le texte de l'article 22, alinéa 1er, de la loi du 18 octobre 1908; il débute, en effet, par les mots "sauf dans les cas prévus par décret".

Dans la mesure où ces termes tendent à habiliter le législateur ordinaire à créer des services publics décentralisés dotés de la personnalité juridique, ils sont inutiles.

L'article 22 de la loi du 18 octobre 1908 ne s'oppose pas à la création de pareils organismes par voie de décret. Un décret du 26 novembre 1959 autorise, du reste, le pouvoir exécutif à créer des organismes dotés de la personnalité juridique.

+

+

+

L'article 26, alinéa 1er, gagnerait à être rédigé comme suit :

"La justice est rendue et les décisions judiciaires sont exécutées au nom du Roi".

+

+

+

.../...

L'article 29, alinéa 2, n'envisage ni l'hypothèse d'un édit qui serait contraire à une ordonnance législative, ni celle d'une ordonnance législative qui serait contraire à une loi au sens de l'article 26 de la Constitution.

Aux termes de l'article 29 du projet "les tribunaux n'appliquent ces actes - c'est-à-dire les actes législatifs et réglementaires - que s'ils répondent aux conditions de la présente loi".

Le contrôle de la légalité qui est exercé par les tribunaux du territoire ne porte, d'après l'article 29, que sur l'observation des "conditions de la présente loi". Le contrôle de la légalité organisé par l'article est donc restreint, tandis que d'après le commentaire de l'exposé des motifs ce contrôle s'exerce dans tous les cas.

Afin de combler ces lacunes, il conviendrait de rédiger l'article 29 comme suit :

"Article 29.-

Les décrets et les ordonnances législatives ne peuvent être contraires aux lois.

Les édits ne peuvent être contraires aux lois, décrets et ordonnances législatives.

Les actes du pouvoir exécutif doivent être conformes aux actes législatifs; les ordonnances ne peuvent être contraires aux arrêtés royaux.

.../...

Les actes législatifs et réglementaires ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans les formes prescrites par décret.

Les tribunaux n'appliquent les décrets, les ordonnances et les actes réglementaires que dans la mesure où ils sont conformes aux dispositions du présent article".

+
+ +

A l'article 31, alinéa 4, les mots "ou dans le Ruanda-Urundi" sont superflus.

Le dernier alinéa de l'article 35 devrait être rédigé comme suit :

"L'exemption d'impôt ne peut être accordée que par décret".

+
+ +

L'article 39. énumère les droits fondamentaux garantis par l'article 2 de la loi de 1908 et dont les habitants du Ruanda-Urundi peuvent se prévaloir depuis la loi du 21 août 1925.

Le projet de loi ne garantit ni l'égalité devant la loi, ni la liberté de la presse, ni la liberté d'association, ni la liberté de réunion.

.../...

D'après l'article 15 du traité de tutelle du 13 décembre 1946, approuvé par la loi du 25 avril 1949 (Moniteur belge du 6 janvier 1950), aux termes duquel : "Sous la seule réserve des exigences du maintien de l'ordre public l'Autorité chargée de l'administration assurera aux populations du territoire sous tutelle, la liberté de parole, de presse, de réunion et de pétition", les habitants du Ruanda-Urundi peuvent prétendre à l'exercice des libertés précitées.

D'après l'exposé des motifs, ces droits seront organisés ultérieurement, mais par décret.

L'alinéa 2 de l'article 39 gagnerait à être rédigé comme suit :

"Pour l'application de l'alinéa 1er, les mots "la loi" qui figurent aux articles 7, alinéa 2, 8, 9, 10, 11, 17, alinéa 1er, et 22 de la Constitution belge doivent s'entendre "les lois particulières ou les décrets".

A l'article 40, alinéa 2, les mots "leur loi nationale" sont à remplacer par "une loi étrangère". Les principes généraux du droit international privé peuvent, en effet, se référer à d'autres lois que les lois nationales.

+

+

+

.../...

La section XI devrait porter l'intitulé "Dispositions générales" au lieu de "Dispositions transitoires", ces dispositions n'ayant pas la portée de mesures transitoires.

L'article 50 abroge la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi et la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge en tant que cette dernière loi s'applique au Ruanda-Urundi. Une restriction est faite cependant pour l'article 15 de la Charte coloniale.

L'article 51 abroge toutes les dispositions des "autres lois, décrets, règlements et autres actes en vigueur au Ruanda-Urundi" qui sont contraires au présent projet.

Enfin, l'article 52 habilite le Roi à mettre en vigueur les diverses dispositions de la loi nouvelle.

+

+ +

Tant que le Roi n'aura pas fixé une ou plusieurs dates d'entrée en vigueur, l'avant-projet, une fois devenu loi, ne pourra produire aucun effet juridique.

Il est souhaitable que cette entrée en vigueur soit progressive et il ressort du texte qu'il en sera ainsi. Il échet d'observer que l'article 52 vaut également à l'égard des dispositions abrogatoires.

+

+ +

.../...

Si les diverses dispositions sont progressivement mises en vigueur, les abrogations doivent se faire de la même manière; procéder autrement serait s'exposer au risque, soit d'avoir une double législation si l'on reporte les abrogations jusqu'à l'entrée en vigueur de toutes les autres dispositions de la loi nouvelle, soit de créer le vide si l'on commence par abroger les dispositions existantes.

+

+ +

Dans les articles 50 et 51, le mot "abrogées" n'est que partiellement exact.

Une distinction s'impose en effet entre les textes qui ne sont applicables qu'au Ruanda-Urundi, et ceux qui sont applicables non seulement à ce territoire mais encore au Congo belge.

S'il suffit, dans la première hypothèse, d'abroger purement et simplement les textes qui ne sont applicables qu'au Ruanda-Urundi, les textes communs au Congo belge et au Ruanda-Urundi, en revanche, peuvent seulement être déclarés inapplicables au Ruanda-Urundi.

+

+ +

.../...

Pour atteindre le but qu'il s'est assigné, le Gouvernement dispose de trois systèmes.

1. Un premier système consisterait pour le législateur à énumérer lui-même dans un article abrogatoire tous les textes légaux applicables au Ruanda-Urundi que le Roi abrogera graduellement en mettant en vigueur les différentes parties de cet article abrogatoire au fur et à mesure qu'il met en vigueur les dispositions nouvelles.

L'inconvénient majeur de ce système réside dans l'impossibilité quasi totale de donner une énumération complète des textes applicables au Ruanda-Urundi. En outre, l'abrogation ou la mise hors d'application progressives se heurteraient à d'autres obstacles d'ordre pratique.

2. Un deuxième système, qui est d'ailleurs celui de l'article 51 du projet, consiste pour le législateur à établir une disposition générale prévoyant que, dès la mise en vigueur par le Roi d'une disposition du projet, toutes les dispositions contraires sont de plein droit abrogées ou déclarées hors d'application.

Or, c'est un principe généralement admis que les abrogations doivent être explicites, ce pour des raisons évidentes de sécurité juridique.

.../...

Ce deuxième système créerait donc une incertitude permanente et nécessiterait à tout moment des confrontations avec le texte nouveau. Les abrogations seraient tacites.

3. Un troisième système consisterait pour le législateur à habiliter le Roi à désigner lui-même les textes qui doivent être abrogés ou déclarés inapplicables.

Ce système permet non seulement de synchroniser les abrogations et les mises en vigueur, mais aussi de dresser un inventaire de tous les textes applicables au Ruanda-Urundi.

En outre, les abrogations et les mises hors d'application seront expressees.

Le Conseil d'Etat suggère de recourir à ce troisième système, qui lui paraît offrir le plus de garanties.

5/ Il y a lieu d'observer que le texte ci-après proposé tient compte de l'esprit qui a présidé à la rédaction de l'article 50 du projet et qui révèle l'intention du Gouvernement de procéder expressément, dans le projet même et ce pour des raisons psychologiques, à l'abrogation de la loi du 21 août 1926 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi et à la mise hors d'application de la loi de 1908 sur le Congo belge. Il tient également compte de la portée de cet article, qui va plus loin que l'article 51, lequel se borne à déclarer que les dispositions contraires à la présente loi cessent d'être applicables.

.../...

La rédaction suivante est, dès lors, proposée :

"CHAPITRE XII. - DISPOSITIONS FINALES.

Article 50.-

Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de chacune des dispositions de la présente loi, à l'exception des dispositions du présent chapitre, qui entreront en vigueur le jour de la publication de la présente loi.

Article 51.-

Au fur et à mesure qu'il met en vigueur les dispositions de la présente loi, le Roi :

- 1° abroge les dispositions contraires, identiques ou semblables prévues par la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi;
- 2° déclare inapplicables au Ruanda-Urundi les dispositions contraires, identiques ou semblables prévues par la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge.

Les dispositions de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi et de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge encore en vigueur au moment où la présente loi sera entièrement entrée en vigueur, seront respectivement abrogées ou déclarées inapplicables au Ruanda-Urundi au même moment, sous réserve des dispositions de l'article 53.

.../...

Article 52.-

Au fur et à mesure qu'il met en vigueur des dispositions de la présente loi, le Roi :

- 1° abroge les autres lois, décrets et ordonnances législatives en tant qu'ils s'appliquent exclusivement au Ruanda-Urundi;
- 2° déclare inapplicables au Ruanda-Urundi les autres lois, décrets et ordonnances législatives, applicables au Ruanda-Urundi et au Congo belge, qui sont contraires à ces mêmes dispositions.

Article 53.-

En attendant qu'un décret règle les cessions et concessions, l'article 15 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge reste applicable au Ruanda-Urundi".

+

+

+

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat se voit dans l'obligation de se borner aux observations qui précèdent.

IR.

L. 7000/2.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : A. VRANCKX,
Messieurs :

raadsheer van State, voorzitter
conseiller d'Etat, président

G. VAN BUNNEN,
K. MEES,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

F. VAN GOETHEM,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

G. VAN HECKE,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H.K. MEES.

Het verslag werd uitgebracht
door de H.H. ADRIAENS, auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M.K. MEES.

Le rapport a été présenté par
M. H. ADRIAENS, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER.

(get.) A. VRANCKX.