

Chambre des Représentants

11 OCTOBRE 1950.

PROJET DE LOI

abrogeant l'article 4 de l'Arrêté-Loi du 29 avril 1942, relatif au Gouvernement du Congo Belge.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

J'ai l'honneur de soumettre aux délibérations du Parlement un projet de loi abrogeant l'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942. Ce projet a pour but de remettre en vigueur, pleinement, l'article 22, alinéa 4 de la loi du 18 octobre 1908 sur le Gouvernement du Congo Belge modifié par la loi du 29 mars 1911. Ce texte dispose : « Le Gouverneur Général et dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, le Vice-Gouverneur Général peuvent, s'il y a urgence, suspendre temporairement l'exécution des décrets et rendre des ordonnances ayant force de loi. Les ordonnances ayant cet objet cessent d'être obligatoires après un délai de six mois si elles ne sont, avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret. »

L'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942 dont l'abrogation est proposée y substitua la disposition suivante :

« Les ordonnances législatives que prend le Gouverneur Général en vertu de l'article 22, 4^e alinéa de la loi du 18 octobre 1908, restent obligatoires jusqu'au jour où elles sont rapportées ou modifiées par une ordonnance, par un décret ou par une loi. Le Gouverneur Général donne connaissance de ces ordonnances au Ministre des Colonies. Celui-ci en informe les Ministres réunis en Conseil ».

Les circonstances de guerre qui ont amené le Gouvernement à conférer aux ordonnances législatives du Gouverneur Général une durée illimitée, sauf abrogation, ayant pris fin, il importe d'en revenir au droit commun. Aussi bien le fonctionnement des Institutions coloniales a-t-il repris, depuis un certain temps déjà, son cours normal. Dorénavant le décret seul du Chef de l'Etat, rendu sur

Kamer der Volksvertegenwoordigers

11 OCTOBER 1950.

WETSONTWERP

tot intrekking van artikel 4 der Besluitwet van 29 April 1942, betreffende het Gouvernement van Belgisch Congo.

MEMORIE VAN TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Ik heb de eer aan de beraadslaging van het Parlement te onderwerpen een ontwerp van wet tot intrekking van artikel 4 der besluitwet van 29 April 1942. Het doel van dit ontwerp is artikel 22, lid 4 van de wet van 18 October 1908 op het Gouvernement van Belgisch-Congo, gewijzigd door de wet van 29 Maart 1911, opnieuw volledig in werking te brengen. Deze tekst bepaalt : « De Gouverneur-Generaal en, in de gebieden door de Koning als vice-gouvernement-generaal ingericht, de Vice-Gouverneur-Generaal, kunnen, in dringende gevallen, tijdelijk de uitvoering opschorten van decreten, en ordonnances uitvaardigen die kracht van wet hebben. De hiertoe uitgevaardigde ordonnances houden op bindend te zijn na verloop van zes maanden wanneer zij niet, voor de afloop van deze termijn, bij decreet goedgekeurd worden ».

Artikel 4 van de besluitwet van 29 April 1942, waarvan men de intrekking voorstelt, stelde hiervoor de volgende bepaling in de plaats :

« De wetgevende ordonnances, door de Gouverneur-Generaal genomen krachtens artikel 22, 4^e lid van de wet van 18 October 1908, blijven bindend tot op de dag waarop zij door een ordonnantie, een decreet of een wet ingetrokken of gewijzigd worden. De Gouverneur-Generaal brengt deze ordonnances ter kennis van de Minister van Koloniën. Deze licht hierover de in Raad vergaderde Ministers in ».

Aangezien er nu een einde gekomen is aan de oorlogstoestand, die het Gouvernement ertoe gebracht heeft om, behoudens in geval van intrekking, een onbepaalde duur toe te kennen aan de wetgevende ordonnances van de Gouverneur-Generaal, is het van belang weer te keren tot het gemeen recht. Trouwens, de werking van de koloniale Instellingen heeft sedert enkele tijd weer een normaal ver-

avis du Conseil Colonial, constituera, comme dans le passé, la base permanente de la législation du Congo Belge.

Le sort réservé aux ordonnances législatives que le Gouverneur Général a signées sous l'empire de la disposition que le projet de loi tend à abroger n'est pas douteux. Il va sans dire que les actes régulièrement intégrés dans la législation de la Colonie restent en vigueur. Aussi bien, à défaut d'une volonté expressément marquée, l'abrogation ne porte pas effet rétroactif. En l'espèce elle vise à ramener, pour l'avenir, l'exercice du pouvoir législatif du Gouverneur Général dans le cadre du droit commun.

Le Ministre des Colonies,

loop gevonden. Voortaan zal alleen het decreet van het Staatshoofd, genomen op het advies van de Koloniale Raad, zoals in het verleden, de vaste grondslag vormen van de wetgeving van Belgisch-Congo.

Het lot voorbehouden aan de wetgevende ordonnances, door de Gouverneur-Generaal ondertekend onder invloed van de bepaling welke het wetsontwerp beoogt in te trekken, valt niet te betwijfelen. Het spreekt van zelf dat de akten, welke regelmatig in de Koloniale wetgeving werden ingelast, van kracht blijven. Trouwens, bij gebrek aan een uitdrukkelijk geuite wil, behelst de intrekking geen terugwerkende kracht. In dit bijzonder geval beoogt ze, voor de toekomst, de uitoefening der wetgevende macht van de Gouverneur-Generaal in het kader van het gemeen recht terug te brengen.

De Minister van Koloniën,

A. DEQUAE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Colonies le 14 décembre 1949 d'une demande d'avis sur un projet de loi abrogeant l'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942, a donné en sa séance du 20 décembre 1949 l'avis suivant :

L'article 22, alinéa 4, de la loi du 18 octobre 1908, modifié par la loi du 29 mars 1911, renferme deux dispositions : la première donne au gouverneur général et, dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, au vice-gouverneur, le droit, s'il y a urgence, de suspendre temporairement l'exécution des décrets et de rendre des ordonnances ayant force de loi ; la seconde prévoit que les ordonnances ayant cet objet cessent d'être obligatoires après un délai de six mois si elles ne sont, avant l'expiration de ce terme, approuvées par décret.

L'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942, dont l'abrogation est proposée, a substitué à la seconde de ces dispositions le texte suivant :

« Les ordonnances législatives que prend le gouverneur général en vertu de l'article 22, 4^e alinéa, de la loi du 18 octobre 1908 restent obligatoires jusqu'au jour où elles sont rapportées ou modifiées par une ordonnance, par un décret ou par une loi ».

Le dernier alinéa impose au gouverneur général l'obligation de donner connaissance de ces ordonnances au Ministre des Colonies et, à celui-ci, d'en informer les ministres réunis en conseil.

Cette disposition se substituait à la disposition correspondante de l'article 22 de la Charte et l'on peut soutenir qu'elle l'abrogeait implicitement.

Pour revenir à la situation juridique d'avant-guerre, le projet de loi soumis au Conseil d'Etat se borne à abroger l'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942.

En principe, l'abrogation d'une disposition abrogatoire n'a pas pour effet de faire revivre la disposition abrogée.

Il en serait autrement si l'arrêté-loi du 29 avril 1942, en son article 4, n'avait eu qu'un caractère temporaire ; si, au lieu d'abroger la législation existante, il en avait simplement suspendu l'application tant que duraient les circonstances nées de la guerre.

C'est ainsi qu'avait procédé le législateur pendant la guerre de 1914-1918 pour faire face à une situation similaire. L'arrêté-loi du 15 septembre 1915 prévoyait expressément en son article 3 :

ADVIS VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 14^e December 1949 door de Minister van Koloniën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet tot intrekking van artikel 4 der besluitwet van 29 April 1942, heeft ter zitting van 20 December 1949 het volgend advies gegeven :

Artikel 22, lid 4, van de wet van 18 October 1908, zoals het is gewijzigd bij de wet van 29 Maart 1911, behelst twee bepalingen : de eerste verleent aan de gouverneur-generaal en, in de gebieden door de Koning als vice-gouvernement-generaal ingericht, aan de vice-gouverneur, het recht om in dringende gevallen tijdelijk de uitvoering van decreten op te schorten en ordonnantiën uit te vaardigen die kracht van wet hebben ; volgens de tweede houden de daartoe uitgevaardigde ordonnantiën op bindend te zijn na verloop van zes maanden wanneer zij niet, voor de afloop van deze termijn, bij decreet goedgekeurd worden.

Artikel 4 van de besluitwet van 29 April 1942, waarvan men de opheffing voorstelt, stelde voor de laatste van die bepalingen de volgende tekst in de plaats :

« De wetgevende ordonnantiën die de Gouverneur-Generaal krachtens de wet van 18 October 1908, artikel 22, 4^e lid, neemt, blijven bindend tot de dag waarop zij door een ordonnantie, een decreet of wet worden ingetrokken en gewijzigd ».

Het laatste lid legt de gouverneur-generaal de verplichting op, van die ordonnantiën kennis te geven aan de Minister van Koloniën, en het legt deze laatste de verplichting op de in Raad vergaderde ministers daarover in te lichten.

Deze bepaling kwam in de plaats van de overeenstemmende bepaling in artikel 22 van het Handvest en men kan staande houden dat deze laatste bepaling door de eerste impliciet werd opgeheven.

Om tot de vooroorlogse rechtstoestand terug te keren, beperkt het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van wet er zich toe artikel 4 van de besluitwet van 29 April 1942 op te heffen.

In beginsel heeft de opheffing van een opheffingsbepaling niet tot gevolg dat de opgeheven bepaling opnieuw van kracht wordt.

Anders ware het gesteld, indien artikel 4 van de besluitwet van 29 April 1942 enkel een tijdelijk karakter had gehad ; indien het, in plaats van de bestaande wetgeving op te heffen, de toepassing er van gewoon had opgeschorst voor de duur van de uit de oorlog ontstane toestanden.

Op die wijze was de wetgever tijdens de oorlog 1914-1918 te werk gegaan om een soortgelijke toestand te boven te komen. De besluitwet van 15 September 1915 bepaalde uitdrukkelijk in artikel 3 :

« Le présent arrêté entrera en vigueur dès sa publication et il cessera d'avoir force obligatoire le jour que fixera un arrêté royal ».

Il est vrai que dans le rapport au conseil des ministres précédant l'arrêté-loi du 29 avril 1942, on lit qu'il s'agit d'une législation inspirée par les circonstances de guerre; de plus, l'article 4 prévoit que le Ministre des Colonies donne connaissance des ordonnances du gouverneur général « aux ministres réunis en conseil », modalité qui supposait les circonstances dans lesquelles se trouvait le gouvernement belge à cette époque.

Mais, tandis que l'article 3 limite expressément la durée des pouvoirs qu'il confère au Ministre des Colonies « jusqu'à la date fixée par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix », l'article 4 ne comporte aucune restriction, explicite de délai.

Si l'article 4 n'avait qu'une portée temporaire, il faudrait chercher dans l'article 3 la limitation voulue par le législateur et, dès lors, l'abrogation même serait superflue puisqu'elle serait déjà effective: elle ne se justifierait pas plus pour l'article 4 que pour l'article 3.

Ces considérations justifient une loi d'abrogation explicite afin d'éviter toute contestation; les mêmes considérations justifient une disposition remettant en vigueur l'ancien alinéa 4 de l'article 22 de la loi du 18 octobre 1908.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose la rédaction ci-après pour l'article 1^{er} du projet de loi:

« L'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942 est abrogé.

En conséquence, l'article 22, alinéa 4, de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, tel qu'il a été modifié par la loi du 29 mars 1911, est à nouveau intégralement en vigueur ».

* * *

Pour le surplus, le Conseil d'Etat propose des modifications de forme qui sont contenues dans le texte ci-après:

Article 1^{er}. — L'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942 est abrogé. En conséquence, l'article 22, alinéa 4, de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, tel qu'il a été modifié par la loi du 29 mars 1911, est à nouveau intégralement en vigueur.

Article 2. — Le Roi fixe la date à laquelle la présente loi entre en vigueur.

Etaient présents:

Messieurs: J. Suetens, président du Conseil d'Etat, président;
V. Devaux et M. Somerhausen, conseillers d'Etat;
J. Vauthier et F. Duchêne, assesseurs de la section de législation;
G. Piquet, greffier adjoint, greffier.

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

Le Greffier,

(s.) G. PIQUET.

Le Président,

(s.) J. SUETENS.

Pour expédition délivrée à M. le Ministre des Colonies.

Le 4 janvier 1950.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

K. MEES.

« Het tegenwoordig besluit zal in werking treden zodra het bekend gemaakt wordt; het zal ophouden bindend te zijn de dag welke bij een koninklijk besluit zal vastgesteld worden ».

Wel is waar leest men in het verslag aan de Ministerraad dat de besluitwet van 29 April 1942 voorafgaat, dat het gaat om een wetgeving door de oorlogsomstandigheden ingegeven; bovendien bepaalt artikel 4 dat de Minister van Koloniën van de ordonnantiën van de gouverneur-generaal kennis geeft aan « de in Raad vergaderde ministers », modaliteit die de omstandigheden veronderstelde waarin de Belgische regering toen verkeerde.

Maar terwijl artikel 3 de duur van de machten, welke het aan de Minister van Koloniën verleent, uitdrukkelijk beperkt « tot de datum vast te stellen bij koninklijk besluit waarbij het leger op voet van vrede wordt teruggebracht », behelst artikel 4 geen enkele uitdrukkelijke beperking van termijn.

Had artikel 4 slechts een tijdelijke draagwijdte, dan moest de door de wetgever gewilde beperking in artikel 3 worden gezocht; derhalve ware de opheffing zelf overbodig, want reeds effectief: evenmin als voor artikel 3 zou zij voor artikel 4 te verantwoorden zijn.

Met deze overwegingen is een uitdrukkelijke opheffingswet tot voorkoming van elke betwisting te verantwoorden; te verantwoorden is eveneens, met dezelfde overwegingen, een bepaling waarbij het vroegere lid 4 van artikel 22 van de wet van 18 October 1908 opnieuw van kracht wordt.

Derhalve stelt de Raad van State voor, artikel 1 van het ontwerp van wet als volgt te stellen:

« Artikel 4 van de besluitwet van 29 April 1942 is opgeheven.

Derhalve is artikel 22, lid 4, van de wet van 18 October 1908 op het gouvernement van Belgisch-Congo, zoals het is gewijzigd bij de wet van 29 Maart 1911, opnieuw geheel van kracht ».

* * *

Voorts stelt de Raad van State een aantal vormwijzigingen voor, die in de hierna volgende tekst zijn opgenomen:

Artikel 1. — Artikel 4 van de besluitwet van 29 April 1942 is opgeheven. Derhalve is artikel 22, lid 4, van de wet van 18 October 1908 op het gouvernement van Belgisch-Congo, zoals het is gewijzigd bij de wet van 29 Maart 1911, opnieuw geheel van kracht.

Artikel 2. — De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt.

Waren aanwezig:

De Heren: J. Suetens, voorzitter van de Raad van State, voorzitter;
V. Devaux en Somerhausen, raadsheren van State;
J. Vauthier en F. Duchêne, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. Piquet, adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. Suetens.

De Griffier,

(v.g.) G. PIQUET.

De Voorzitter,

(v.g.) J. SUETENS.

Voor uitgifte afgeleverd aan de H. Minister van Koloniën.

De 4 Januari 1950.

De Griffier van de Raad van State,

K. MEES.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Prince Royal,

exerçant les pouvoirs constitutionnels du Roi.

*A tous présents et à venir, SALUT.*Vu l'avis du Conseil d'Etat;
Sur la proposition de Notre Ministre des Colonies,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Colonies est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

Article premier.

L'article 4 de l'arrêté-loi du 29 avril 1942 est abrogé.

L'article 22, alinéa 4, de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, tel qu'il a été modifié par la loi du 29 mars 1911, est à nouveau intégralement en vigueur.

Art. 2.

Le Roi fixe la date à laquelle la présente loi entre en vigueur.

Donné à Bruxelles, le 14 septembre 1950.

WETSONTWERP

BOUDEWIJN,

Koninklijke Prins,

die de grondwettelijke macht van de Koning uitoefent,

*Aan allen tegenwoordigen en toekomenden, HEIL.*Gelet op het advies van de Raad van State;
Op de voordracht van Onze Minister van Koloniën,

WIJ HEBBEN BESLOTEN EN WIJ BESLUITEN :

Onze Minister van Koloniën wordt er mede belast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

Artikel een.

Artikel 4 van de besluit-wet van 29 April 1942 is opgeheven.

Artikel 22, lid 4, van de wet van 18 October 1908 op het gouvernement van Belgisch-Congo, zoals het is gewijzigd bij de wet van 29 Maart 1911, is opnieuw geheel van kracht.

Art. 2.

De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt.

Gegeven te Brussel, de 14 September 1950.

BAUDOUIN.

PAR LE PRINCE ROYAL :

Le Ministre des Colonies.

VANWEGE DE KONINKLIJKE PRINS :

De Minister van Koloniën.

A. DEQUAE.