KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling
vetgeving, eerste kamer, de 29e
eptember 1970 door de Minister
an Tewerkstelling en Arbeid ver-
ocht hem, binnen een termijn van
en hoogste drie dagen, van advies
e dienen over een ontwerp van wet
tot wijziging van de wet van 12
pril 1960 tot oprichting van een
ociaal fonds voor de diamantarbei-
ers", heeft de 1e oktober 1970
et volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 29 septembre 1970, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, 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 1er octobre 1970 l'avis suivant :

Gelet op de uiterst korte termijn binnen welke de Raad van State om advies is verzocht, heeft hij zich verplicht gezien, niettegenstaande het feit dat hij vroeger op 18 april 1969 over een ontwerp met ongeveer dezelfde strekking heeft geadviseerd (L.10.690/1), zich tot de volgende opmerkingen te beperken.

Artikel 1 van het voorontwerp strekt er in hoofdzaak toe het tweede lid van artikel 2bis van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een sociaal fonds voor de diamantarbeiders, waarbij de Koning bevoegd wordt verklaard inzake vrijstelling van de verplichting tot betaling van een bijdrage voor dat fonds, te vervangen door de volgende tekst :

"De Koning kan evenwel vrijstelling van deze bijdrage verlenen, wanneer het in het vorig lid bedoelde diamant een waarde van 300 frank per karaat niet overschrijdt.

Daarenboven is de Koning gemachtigd de bij deze wet opgelegde verplichting tot betaling van een bijdrage in overeenstemming te brengen met de voor België geldende internationale verplichtingen".

I. Om de betekenis van de wijziging goed te begrijpen, is het nodig de huidige tekst van artikel 2bis van genoemde wet in zijn geheel, zoals dit artikel ingevoegd werd bij de wet van 28 juli 1962, aan te halen :

.../...

"Alle personen die ruwe diamant invoeren, zijn gehouden tot betaling van een bijdrage, bestemd om het sociaal fonds toe te laten de opdracht te vervullen waarmede het door artikel 2 belast is. Het bedrag van de door deze personen verschuldigde bijdrage is gelijk aan 1/3 t.h. van de waarde van de door hen ingevoerde ruwe diamant.

De Koning kan evenwel vrijstelling van deze bijdrage verlenen, wanneer de in vorig lid bedoeld diamant een waarde van 300 frank per karaat niet overschrijdt, of wanneer die diamant uit Nederland wordt ingevoerd binnen de perken van het ruilakkoord tussen de Belgische en Nederlandse diamantnijverheden".

Deze tekst is, zoals blijkt uit het verslag namens de Kamercommissie voor de tewerkstelling en arbeid, uitgebracht door de heer MAJOR, in de wet ingevoegd ingevolge het arrest nr. 9287 van 3 april 1962 van de Raad van State, waarbij de artikelen 4 en 8 tot 11 van het koninklijk besluit van 21 november 1960 tot vaststelling van de statuten van het sociaal fonds voor de diamantarbeiders waren vernietigd (Gedr. St., Kamer, nr. 273 (1961-1962), nr. 2, p.2). Die tekst was het gevolg van een amendement dat volgens hetzelfde stuk geen ander doel had "dan de bestaande toestand te legaliseren en daarin geen enkele wijziging te brengen".

Terloops kan hier worden in herinnering gebracht dat de vraag of de hier bedoelde bijdrage in overeenstemming was met de internationale verbintenissen van België tijdens de parlementaire voorbereiding besproken werd (ibid., p. 5; Parl. Hand., Kamer, 19 juni 1962, p. 4 en volgende).

.../...

Om volledig te zijn, moet nog worden opgemerkt dat de vrederechter van het tweede kanton te Antwerpen op 24 december 1968 aan het Hof van Justitie van de Economische Europese Gemeenschappen te Luxemburg een verzoek richtte om een prejudiciële beslissing in verband met twee gedingen die voor hem aanhangig waren tussen het sociaal fonds voor de diamantarbeiders en twee invoerders van ruwe diamant en dat dit Hof op 1 juli 1969 daarover uitspraak heeft gedaan (Jurisprudentie van het Hof van Justitie, 1969, p. 211 tot 225; Rechtsk. Weekbl., 1969-1970, kol. 1919-1931).

In zijn arrest verklaarde het Hof voor recht :

"1. Onder een heffing van gelijke werking als bedoeld in de artikelen 9 en 12 van het E.E.G.-verdrag is te verstaan iedere geldelijke last welke - zonder een douanerecht in eigenlijke zin te zijn - wegens grensoverschrijding op binnen de Gemeenschap circulerende goederen wordt gelegd, voorzover zij niet bij specifieke verdragsbepalingen is toegelaten.

2. Onverminderd de mogelijk ter verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk douanetarief op te leggen beperkingen, acht het verdrag geldelijke lasten welke niet douanerechten in eigenlijke zin zijn en door een Lid-Staat vóór de invoering van dit tarief werden toegepast op de invoer van rechtstreeks uit derde landen afkomstige goederen, niet onverenigbaar met de eisen betreffende de geleidelijke aanpassing der nationale douanetarieven aan het gemeenschappelijk buitentarief" (ibid., p. 224-225; ibid.kol.1931).

.../...

II. Volgens de memorie van toelichting is het doel van de nieuwe tekst van artikel 2bis de mogelijkheid te openen dat de Koning de verplichting tot betaling van de hier bedoelde bijdrage in overeenstemming kan brengen met de voor België geldende internationale verplichtingen. Als enige verklaring wordt verwezen naar het reeds genoemde arrest van het Hof van Justitie te Luxemburg.

Gelet op de korte termijn is het niet mogelijk geweest zich een duidelijk beeld te vormen over de juiste strekking van de internationale verplichtingen die thans op België rusten en derhalve ook over de juiste omvang van de bevoegdheid welke het voorontwerp aan de Koning wil opdragen.

Het komt de Raad van State voor dat een optreden van de wetgever zelf de voorkeur verdient gelet op de vraagstukken die zich in dit verband kunnen voordoen. Wil men voor de rechtsbedeling en de rechtspraak geen onoverkomelijke moeilijkheden scheppen, dan is een duidelijke bepaling volstrekt noodzakelijk want alleen een dergelijke tekst kan het de rechter mogelijk maken uitspraak te doen, indien geschillen bij hem aanhangig worden gemaakt.

III. Terloops moge volledigheidshalve worden opgemerkt dat de bestaande tekst van het tweede lid van artikel 2bis van de wet van 12 april 1960 voor het ogenblik de rechtsgrond is voor twee bepalingen die door de Koning uitgevaardigd werden, nl.:
1° artikel 1 van het koninklijk besluit van 26 september 1962 genomen in uitvoering van artikel 2bis van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een sociaal fonds voor diamantarbeiders;
2° artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 november 1960 tot vaststelling van de statuten van het sociaal fonds voor de diamantarbeiders, welk laatst artikel zegt :

"De bijdrage is niet verschuldigd voor de uit Nederland ingevoerde ruwe diamant indien deze invoer plaats heeft binnen de perken van het ruilakkoord tussen de Belgische en Nederlandse diamantnijverheden".

.../...

Dat die laatste bepaling in de statuten terechtgekomen is, is te verklaren door het feit dat luidens de oorspronkelijke tekst van de wet van 12 april 1960 de statuten van het fonds, welke krachtens artikel 3 van deze wet door de Koning worden vastgesteld, toen volgens artikel 5, 5°, het bedrag of de wijze van vaststelling der bijdragen evenals de wijze en termijn van inning moesten vermelden, terwijl in dezelfde bepaling vermeld was dat het bedrag van de bijdrage niet hoger mocht zijn dan 1/3 t.h. van de waarde van de ingevoerde ruwe diamant. Genoemd artikel 5, 5°, van de wet werd evenwel in zijn geheel opgeheven door de wet van 28 juli 1962.

Gelet op de korte termijn binnen welke om advies is verzocht, is het de Raad van State niet mogelijk geweest met zekerheid uit te maken dat de voorgestelde nieuwe bepaling van artikel 2bis van de wet van 12 april 1960 een duidelijke rechtsgrond biedt voor het handhaven van de bepaling die vervat is in het hierboven aangehaalde artikel 5 van het koninklijk besluit van 21 november 1960. Dienaangaande wordt overigens geen enkele aanwijzing gevonden in de memorie van toelichting die bij het voorontwerp is gevoegd.

IV. Luidens de tekst van het voorontwerp is de Koning "gemachtigd" bepaalde maatregelen te treffen. Uit die formulering blijkt niet, of althans niet voldoende, dat de Koning hier met een verplichting wordt belast.

De tekst zou dus duidelijker moeten doen uitkomen dat hij niet enkel een bevoegdheidstoewijzing inhoudt maar tevens een verplichting voor de Koning om de internationale verbintenissen welke België op zich heeft genomen, in het nationaal recht op te nemen, zodat er geen strijd meer zal zijn tussen genoemde verbintenissen en de bepalingen

.../...

van het intern recht. In ditzelfde verband kan nog worden opgemerkt dat het optreden van de Koning alleen voor toekomstige invoer schijnt te zijn bedoeld en dat daaruit het besluit moet worden getrokken dat het optreden van de Koning in geen enkel opzicht de oplossing van de mogelijke problemen in verband met de overeenstemming van het interne recht met het internationaal recht voor het verleden kan bezorgen.

*

* *

Bij artikel 2 kan, in zover het betrekking heeft op het nieuwe artikel 27, het volgende worden opgemerkt. Hoewel de tekst van het voorontwerp helemaal conform is met het tekstvoorstel van de Raad in zijn advies L. 10.690/1, zou het toch aanbeveling verdienen, nu de inwerkingstelling van het Gerechtelijk Wetboek zo nakend is dat de hypothese van een daaraan voorafgaande aanneming van de wet totaal uitgesloten is, een andere tekst in te voeren die naar het voorbeeld van de andere artikelen van het ontwerp volledig breekt met elke verwijzing naar de wet van 7 januari 1958. Het nieuwe artikel 27 zou dus naar het voorbeeld van artikel 22 van de wet van 7 januari 1958, zoals het zal luiden ingevolge artikel 75 van het hoofdartikel 3 van de wet van 10 oktober 1967 houdende het Grechtelijk Wetboek, als volgt moeten worden gelezen :

"De arbeidsrechtbank doet uitspraak over de geschillen omtrent rechten die uit deze wet voortvloeien, en past, op verzoek van het sociaal fonds voor de diamantarbeiders, de in artikel 25 van deze wet bepaalde sancties toe".

.../...

In het eerste lid van het nieuwe artikel 15 schrijve men "officieren van gerechtelijke politie" in plaats van "officieren van de gerechtelijke politie", zoals overigens terecht wordt geschreven in het tweede lid.

In het 2° van het nieuw artikel 16 leze men : "elk onderzoek, ...".

Hoewel artikel 3 van het voorontwerp een tekst is die door de Raad van State werd voorgesteld, schijnt er geen reden meer te zijn om,gelet op de aanstaande inwerkingstelling van het Gerechtelijk Wetboek, die tekst te behouden. Artikel 3 kan dus worden geschrapt.

Het is het eerste lid van artikel 19, 4ter, van de wet van 16 december 1851 dat moet worden aangevuld met de woorden "en het sociaal fonds voor de diamantarbeiders". Men stelle derhalve het begin van het eerste artikel 5 van het voorontwerp als volgt : "Artikel 19, 4ter, eerste lid, van de wet van 16 december 1851 ...".

In verband met de bepaling die in het eerste artikel 5 van het voorontwerp voorkomt,moge worden opgemerkt dat het tweede lid van artikel 19 van de wet van 16 december 1851 nooit is aangepast geworden aan de menigvuldige wijzigingen welke het eerste lid in de loop der jaren heeft ondergaan. Bij een andere gelegenheid zou dit best worden verholpen.

En raison du délai extrêmement bref qui lui est imparti, le Conseil d'Etat se voit contraint, malgré qu'il ait déjà donné un avis le 18 avril 1969 sur un projet de portée analogue (L. 10.690/1), de se limiter aux observations suivantes.

L'article 1er de l'avant-projet de loi vise essentiellement à remplacer l'alinéa 2 de l'article 2bis de la loi du 12 avril 1960 portant création d'un Fonds social pour les ouvriers diamantaires, qui habilite le Roi à accorder dispense de la cotisation à payer à ce Fonds, par un texte nouveau qui serait ainsi conçu :

"Le Roi peut toutefois accorder dispense de cette cotisation lorsque la valeur du diamant visée à l'alinéa précédent ne dépasse pas 300 francs par carat.

En outre, le Roi est habilité à mettre l'obligation de payer une cotisation en concordance avec les obligations internationales de la Belgique".

I. Pour bien faire comprendre la portée de la modification envisagée, il convient de reproduire ici le texte actuel intégral de l'article 2bis, tel qu'il a été inséré dans la loi du 12 avril 1960 par la loi du 28 juillet 1962 :

"Toutes les personnes important du diamant brut sont tenues au paiement d'une cotisation destinée à permettre au Fonds social de remplir la mission dont il

.../...

est chargé par l'article 2. Le montant de la cotisation due par ces personnes est égal à 1/3 p.c. de la valeur du diamant brut qu'elles importent.

Le Roi peut toutefois accorder dispense de cette cotisation lorsque la valeur du diamant visée à l'alinéa précédent ne dépasse pas 300 francs par carat ou lorsque ce diamant est importé des Pays-Bas dans le cadre de l'accord d'échange entre les industries diamantaires belge et néerlandaise".

Ainsi qu'il résulte du rapport présenté par M. MAJOR au nom de la Commission de l'emploi et du travail de la Chambre, ce texte a été inséré dans la loi à la suite de l'arrêt n° 9287 du 3 avril 1962 par lequel le Conseil d'Etat avait 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 (Doc. parl. Chambre n° 273 (1961-1962) n° 2, p. 2). Il est issu d'un amendement qui, selon le même document, visait uniquement "à légaliser la situation actuelle sans y apporter aucune modification ".

.../...

Il convient de rappeler en passant que la question de la conformité de la susdite cotisation avec les obligations internationales de la Belgique a été débattue au cours des travaux préparatoires de cette loi (ibid. p. 5; Ann. parl., Chambre,19 juin 1962, pages 4 et suivantes).

Pour être complet, il faut ajouter que le juge de paix du deuxième canton à Anvers a formé devant la Cour de Justice des Communautés économiques européennes à Luxembourg, le 24 décembre 1968, une demande de décision préjudicielle dans deux litiges dont il était saisi et qui opposaient le Fonds social pour les ouvriers diamantaires à deux importateurs de diamant brut. La Cour a tranché cette question par un arrêt du 1er juillet 1969 (Jurisprudence de la Cour de Justice 1969, pages 211 à 225), qui dit pour droit :

"1. La notion de taxe d'effet équivalent visée aux articles 9 et 12 du traité C.E.E. comprend toute charge pécuniaire, autre qu'un droit de douane proprement dit, frappant en raison du franchissement de la frontière les marchandises circulant à l'intérieur de la Communauté, pour autant qu'elle n'est pas admise par des dispositions spécifiques du traité.

2. Sans préjudice des limitations qui pourraient être imposées pour atteindre les objectifs du tarif douanier commun, le traité n'a pas considéré les charges pécuniaires autres que les droits de douane proprement dits, appliqués par un Etat membre avant la mise en place de ce tarif, aux importations de marchandises provenant directement de pays tiers, comme étant incompatibles avec les exigences relatives à l'alignement progressif des tarifs douaniers nationaux sur le tarif extérieur commun" (ibidem).

.../...

II. L'exposé des motifs déclare que le nouveau texte de l'article 2bis doit permettre au Roi de mettre l'obligation de payer une cotisation en concordance avec les obligations internationales de la Belgique. Il n'invoque, pour toute justification, que l'arrêt précité de la Cour de Justice à Luxembourg.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu se faire une idée claire et nette de la portée exacte des obligations internationales actuelles de la Belgique en cette matière ni, partant, de l'étendue précise des pouvoirs que l'avant-projet entend attribuer au Roi.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en raison des problèmes qui peuvent surgir à cet égard,une intervention du législateur lui-même est à préférer.

Si l'on veut éviter que la justice et la jurisprudence ne se heurtent à des difficultés insurmontables, il s'impose d'adopter une disposition plus précise qui seule pourra permettre au juge de trancher les litiges dont il se voit saisi.

III. Il faut remarquer au passage, pour être complet, que le texte actuel de l'alinéa 2 de l'article 2bis de la loi du 12 avril 1960 constitue le fondement légal de deux dispositions édictées par le Roi, à savoir : 1° l'article 1er de l'arrêté royal du 26 septembre 1962 pris en exécution de l'article 2bis de la loi du 12 avril 1960 portant création d'un Fonds social pour les ouvriers diamantaires; 2° l'article 5 de l'arrêté royal du 21 novembre 1960 fixant les statuts du Fonds social pour les ouvriers diamantaires, lequel dispose :

.../...

"La cotisation n'est pas due pour le diamant brut importé des Pays-Bas si l'importation a lieu dans le cadre de l'accord d'échange entre les industries diamantaires belge et néerlandaise".

La présence de cette disposition dans les statuts du Fonds s'explique par le fait qu'aux termes du texte primitif de la loi du 12 avril 1960 ces statuts, fixés par le Roi en vertu de l'article 3 de la loi, devaient mentionner, conformément à l'article 5, 5°, de celle-ci, le montant ou le mode de fixation des cotisations ainsi que leurs mode et délai de perception, la même disposition prévoyant, d'autre part, que le montant de la cotisation ne pouvait dépasser 1/3 p.c. de la valeur du diamant brut importé. L'article 5, 5°, de la loi a toutefois été abrogé intégralement par la loi du 28 juillet 1962.

Toujours en raison du bref délai dans lequel il a été invité à émettre son avis, le Conseil d'Etat n'a pu déterminer avec certitude si la nouvelle disposition proposée pour l'article 2bis de la loi du 12 avril 1960 offrira un fondement légal suffisamment net pour le maintien de la disposition qui fait l'objet de l'article 5 précité de l'arrêté royal du 21 novembre 1960. L'exposé des motifs qui accompagne l'avant-projet ne fournit du reste aucune indication sur ce point.

IV. L'avant-projet porte que le Roi "est habilité" à prendre certaines mesures. Il ne se dégage pas de cette formule, du moins pas à suffisance, qu'il s'agit d'une obligation faite au Roi.

.../...

Aussi le texte devrait-il faire ressortir avec plus de netteté que le Roi se voit non seulement attribuer le pouvoir mais encore imposer le devoir d'incorporer les obligations internationales de la Belgique dans notre droit national, de sorte que la contrariété entre ces obligations et les dispositions du droit interne sera levée.

Il convient d'observer, dans le même ordre d'idées, que l'intervention du Roi ne paraît viser que les importations futures. Il y a lieu d'en conclure qu'elle ne pourra, à aucun point de vue, fournir la solution, pour le passé, des problèmes éventuels touchant la conformité du droit interne avec le droit international.

*

* *

L'article 2, dans la mesure où il se rapporte au nouvel article 27, appelle l'observation suivante. Bien que le texte de l'avant-projet soit en tous points conforme à celui proposé par le Conseil d'Etat dans son avis L. 10.690/1, il se recommanderait de lui substituer un texte qui, à l'instar de ce que font les autres articles du projet, abandonne toute référence à la loi du 7 janvier 1958, la mise en vigueur du Code judiciaire étant, à présent, tellement imminente que l'hypothèse que le vote de la loi en projet pourrait encore intervenir d'ici là, doit être totalement exclue. A l'exemple de l'article 22 de la loi du 7 janvier 1958, tel qu'il s'établira en vertu de l'article 75 de l'article 3 de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, le nouvel article 27 devrait, dès lors, être rédigé comme suit :

.../...

"Le tribunal du travail statue sur les contestations qui ont pour objet des droits résultant de la présente loi et applique, à la requête du Fonds social pour les ouvriers diamantaires, les sanctions prévues par l'article 25 de la présente loi".

Dans la version néerlandaise de l'alinéa 1er de l'article 15, il convient d'écrire, comme le fait fort justement l'alinéa 2, "officieren van gerechtelijke politie" au lieu de "officieren van de gerechtelijke politie".

Au 2° du nouvel article 16, il convient d'écrire dans la version néerlandaise : "elk onderzoek ... ".

Bien que l'article 3 de l'avant-projet soit un texte proposé naguère par le Conseil d'Etat, il ne semble plus y avoir aucune raison de le maintenir, eu égard à l'imminence de la mise en vigueur du Code judiciaire. L'article 3 peut, dès lors, être supprimé.

C'est l'alinéa 1er de l'article 19, 4ter, de la loi du 16 décembre 1851 qu'il y a lieu de compléter par les mots "et au Fonds social pour les ouvriers diamantaires". On rédigera donc le début du premier article 5 du projet comme suit :"L'article 19, 4ter, alinéa 1er, de la loi du 16 décembre 1851 ... ".

En ce qui concerne la disposition qui fait l'objet du premier article 5 du projet, il convient d'observer en outre que l'alinéa 2 de l'article 19 de la loi du 16 décembre 1851 n'a jamais été adapté aux multiples modifications que l'alinéa 1er a subies au cours des années. Il serait utile d'y remédier à une prochaine occasion.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assessoreurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. O. DE LEYE, substituut-auditeur-generaal.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. O. DE LEYE, substitut de l'auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.