

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1979-1980**

18 JUIN 1980

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 28

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 219
du 15 novembre 1978, 2^e édition)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DE LA REFORME DES INSTITUTIONS
PAR MM. de **STEXHE** ET **LINDEMANS**

Composition de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lagasse, Lallemand, Pede, Mme Pelry, MM. Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe et Lindemans, rapporteurs.

Membres suppléants : M. Bascour, Mme Bernaerts-Viroux, MM. Bonmariage, Croux, Daulne, Mme De Pauw-Deveen, MM. De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mmes Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, M. Seeuws, Mme Staels-Dompas, MM. Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele, Vandezande et Verleysen.

R. A 11265*Voir :***Documents du Sénat :**

100 (Session extraordinaire de 1979) : N° 12 : Proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 28 de la Constitution.

N° 20 : Proposition de M. De Meyer.

N° 21 : Proposition de M. de Stexhe.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1979-1980**

18 JUNI 1980

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 28

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 219
van 15 november 1978, 2^e uitgave)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **LINDEMANS** EN de **STEXHE**

Samenstelling van de Commissie :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; André, Cooreman, Deleeck, Delmotte, Egelmeers, Féaux, Gijs, Goossens, Lagasse, Lallemand, Pede, Mevr. Pétry, de heren Piot, Pouillet, Van der Elst, Waltniel, Wathelet, Wyninckx, de Stexhe en Lindemans, verslaggevers.

Plaatsvervangers : de heer Bascour, Mevr. Bernaerts-Viroux, de heren Bonmariage, Croux, Daulne, Mevr. De Pauw-Deveen, de heren De Seranno, du Monceau de Bergendal, Flagothier, Hanin, Lagneau, Mevrn. Nauwelaerts-Thues, Remy-Oger, de heer Seeuws, Mevr. Staels-Dompas, de heren Storme, Sweert, Toussaint Th., Vandenabeele, Vandezande en Verleysen.

R. A 11265*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

100 (Buitengewone zitting 1979) : N° 12 : Voorstel van de Regering betreffende de herziening van artikel 28 van de Grondwet.

N° 20 : Voorstel van de heer De Meyer.

N° 21 : Voorstel van de heer de Stexhe.

INTRODUCTION

I. Antécédents

L'article 28 de la Constitution énonce : « L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif. » Cette disposition est soumise à révision par une déclaration de révision (*Moniteur belge*, 15 novembre 1978). La justification donnée à l'époque par la note du Gouvernement (Doc. Sénat 476 (1978-1979) n° 2, annexe) était : « Cet article est à modifier pour réserver à chaque pouvoir législatif l'interprétation par voie d'autorité des normes qu'il adopte. »

D'autre part, le projet n° 261 du 1^{er} octobre 1979 (Doc. Sénat, SE 1979) avait prévu cette interprétation par voie d'autorité pour les décrets des communautés (art. 80) et pour les ordonnances régionales (art. 16).

La section de législation du Conseil d'Etat en son avis projet 261, annexe I, p. 17) exprimait que l'insertion d'une telle disposition n'est pas permise sans une révision de la Constitution : « La Constitution n'a reconnu un tel droit d'interprétation qu'au législateur national, pour les « lois » faites par lui. Ce droit revêt un caractère à ce point exceptionnel qu'il ne peut être étendu à d'autres organes normatifs.

Il convient d'observer, dans cet ordre d'idées, qu'aucun droit d'interprétation de cette nature n'a été reconnu en 1970 aux conseils culturels à l'égard des décrets adoptés par eux. »

Cet avis du Conseil d'Etat était contesté par d'aucuns et notamment dans le projet 261 par le Gouvernement (voir justification dans l'exposé des motifs, Doc. Sénat 261, à la page 11).

La proposition de révision de la préconstituante avait pour objet de mettre un terme à ces divergences de vues et d'éviter une contestation de constitutionnalité sur le droit des organes normatifs des communautés ou des régions d'interpréter les décrets qu'ils auront le pouvoir d'édicter.

Entre-temps, ce pouvoir d'interprétation d'autorité par les organes des régions était souhaité par un large consensus et fut approuvé par la Commission du Sénat, puis en séance publique, à l'occasion de l'examen du projet 261.

Il existe un même consensus pour inscrire ce droit à l'article 28 de la Constitution.

II. Effets d'une loi interprétative

Il importe d'attirer l'attention sur le sens et les effets de ce pouvoir d'interprétation par voie d'autorité.

Rappelons tout d'abord la jurisprudence la plus constante sur les effets d'une loi interprétative :

INLEIDING

I. Voorgeschiedenis

Artikel 28 van de Grondwet bepaalt : « Alleen de wetgevende macht kan een authentieke uitlegging van de wetten geven. » Deze bepaling is aan herziening onderworpen door een verklaring tot herziening (*Belgisch Staatsblad*, 15 november 1978). Hiervoor werd in een nota van de Regering (Gedr. St. Senaat 476 (1978-1979) nr. 2 bijlage) de volgende verantwoording gegeven : « Er bestaat reden tot wijziging van dit artikel om de authentieke uitlegging van de door haar aangenomen normen bij elke wetgevende macht te doen berusten. »

Overigens voorzag het ontwerp nr. 261 van 1 oktober 1979 (Gedr. St. Senaat, BZ 1979) in die authentieke uitlegging voor de decreten van de gemeenschappen (art. 80) en voor de ordonnances van de gewesten (art. 16).

De afdeling wetgeving van de Raad van State verklaarde in zijn advies (ontwerp 261, bijlage I, blz. 17) dat een dergelijke bepaling niet kon worden ingevoegd zonder een wijziging van de Grondwet : « Een zodanig recht van interpretatie heeft de Grondwet alleen aan de nationale wetgever met betrekking tot de door hem uitgevaardigde « wetten » gegeven. Het is van zo uitzonderlijke aard dat het niet kan worden uitgebreid tot andere regelgevende organen.

In dit verband moet worden opgemerkt dat in 1970 geen zodanig interpretatierecht aan de cultuurraden is gegeven met betrekking tot de door hen aangenomen decreten. »

Dit advies van de Raad van State werd door sommigen betwist en onder meer door de Regering in het ontwerp 261 (zie de motivering in de memorie van toelichting, Gedr. St. Senaat 261, blz. 11).

Het voorstel van de preconstituante tot herziening van artikel 28 beoogde een eind te maken aan de verschillen van opvatting en betwisting te voorkomen over de grondwettigheid van het recht van de regelgevende organen van de gemeenschappen of de gewesten tot uitlegging van de decreten die zij zullen kunnen uitvaardigen.

Inmiddels was er een brede consensus ontstaan over de bevoegdheid van de gewestelijke organen om een authentieke uitlegging te geven; daarover werd trouwens een akkoord bereikt in de Senaatscommissie en daarna in openbare vergadering tijdens de behandeling van het ontwerp 261.

Er bestaat eveneens een consensus om dit recht neer te leggen in artikel 28 van de Grondwet.

II. Gevolgen van een interpretatieve wet

De aandacht behoort te worden gevestigd op de betekenis en de gevolgen van de bevoegdheid tot authentieke uitlegging.

Allereerst zij herinnerd aan de vaste rechtspraak over de gevolgen van een interpretatieve wet :

« L'interprétation par voie d'autorité fixe le sens d'une loi antérieure par voie de disposition générale obligatoire pour tous les citoyens et pour tous les tribunaux. Elle n'est donc pas une loi nouvelle (réf. Cass. 20 octobre 1919 - *Pas.* I, 218, 12 et 19 février 1920 - *Pas.* I, 61 et 68, 10 juillet 1924, *Pas.* I, 460). »

« Les juges sont tenus de se conformer aux lois interprétatives dans toutes les contestations où le point de droit n'est pas définitivement jugé au moment où ces lois deviennent obligatoires (loi du 7 juillet 1865, art. 5) (*Répertoire pratique Droit belge*, v. Pouvoir législatif, n° 31). »

« Une disposition interprétative fait corps avec la loi interprétée, qui est réputée, avoir eu, dès l'origine, le sens que définit la disposition interprétative (Cass. 21 septembre 1956, *Pas.* 1957, I-29). »

« Elle doit être appliquée comme telle par les cours et tribunaux. (Cass. 5 octobre 1962, *Pas.* 1963, I-1957). »

« Une convention internationale qui a reçu l'assentiment des Chambres, étant par sa nature issue de la volonté commune des hautes parties contractantes, n'est pas susceptible d'interprétation par voie d'autorité. »

« L'acte donnant l'assentiment du pouvoir législatif à une convention internationale, qui ne contient pas, en raison même de sa nature, de norme juridique, ne saurait avoir pour effet de permettre l'interprétation de cette convention par voie d'autorité (Cass. 12 mars 1968, *Pas.* 1968, I-874). »

Il convient également d'examiner si le pouvoir normatif des communautés et des régions aurait le droit d'interpréter « une loi », pour le motif que cette loi règle des matières attribuées à leur compétence.

On sait, en effet, que les organes normatifs recevront, par l'adoption du projet n° 434, le pouvoir d'abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, dans le cadre de leur compétence.

Mais ce pouvoir ne comprend pas celui d'interpréter la loi.

En effet, conformément à une tradition constante depuis le droit romain, suivie dans l'ancien droit, il convient d'appliquer la règle romaine *ejus est interpretari legem cujus est condere* (De Page, t. I, n° 210). Si l'auteur de la loi, le pouvoir législatif qui l'a édictée, a reçu ce pouvoir de l'interpréter, c'est parce qu'il est le mieux à même d'en connaître l'esprit et d'en fixer le sens.

En d'autres termes, l'organe normatif, communautaire ou régional, pourra abroger ou modifier la loi, dans le cadre de ses compétences; il pourra interpréter ses propres décrets, mais il ne pourra interpréter une « loi », ce qui constituerait un excès de pouvoir, une violation d'un principe fondamental du droit, la non-rétroactivité des lois, gage de la sécurité juridique, inscrit au fronton même du droit civil à l'article 2 du Code civil : « La loi ne dispose que pour l'avenir : elle n'a point d'effet rétroactif. »

« De authentieke uitlegging bepaalt de zin van een vroegere wet door middel van een algemene bepaling die bindend is voor alle burgers en voor alle rechtbanken. Het is dus geen nieuwe wet (ref. Cass. 20 oktober 1919 - *Pas.* I, 218, 12 en 19 februari 1920 - *Pas.* I, 61 en 68, 10 juli 1924, *Pas.* I, 460). »

« De rechters zijn gehouden zich te gedragen naar de interpretatieve wetten in alle geschillen, waarin het rechtspunt niet definitief beslecht is op het tijdstip dat de wetten verbindend worden (wet van 7 juli 1865, artikel 5) (*Répertoire pratique Droit belge*, v. Pouvoir législatif, nr. 31). »

« Een interpretatieve bepaling vormt een geheel met de uitgelegde wet, die geacht wordt van het begin af de betekenis te hebben gehad welke de interpretatieve bepalingen omschrijft (Cass. 21 september 1956, *Pas.* 1957, I, 29). »

« Zij moet als dusdanig worden toegepast door de hoven en rechtbanken (Cass. 5 oktober 1962, *Pas.* 1963, I, 157). »

« Een internationale overeenkomst die de instemming van de Kamers heeft verkregen is uit de aard der zaak een uitvloeisel van de gemeenschappelijke wil van de hoge verdragsluitende partijen en dus niet vatbaar voor authentieke uitlegging. »

« De akte waarbij de wetgevende macht haar instemming betuigt met een verdrag en die uit de aard der zaak geen rechtsregels inhoudt, kan niet tot gevolg hebben dat zij de authentieke uitlegging van dat verdrag mogelijk maakt. (Cass. 12 maart 1968, *Pas.* 1968, I, 874). »

Ook verdient onderzocht te worden of de normatieve macht van de gemeenschappen en van de gewesten het recht zou hebben « een wet » uit te leggen, omdat die wet aangelegenheden regelt waarvoor zij bevoegd verklaard worden.

Het is immers bekend dat de normatieve organen, volgens het ontwerp nr. 434 gerechtigd zullen zijn om de geldende bepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen binnen de grenzen van hun bevoegdheid.

Maar de bevoegdheid om de wet uit te leggen behoort daar niet toe.

Immers, overeenkomstig een vaste traditie sedert het Romeinse recht, gevolgd in het oude recht, behoort de Romeinse regel *ejus est interpretari legem cujus est condere* (De Page, deel I, nr. 210) te worden toegepast. De maker van de wet, de wetgevende macht die ze heeft uitgevaardigd, heeft die interpretatiebevoegdheid gekregen omdat hij het beste de geest van die wet kent en de zin ervan kan vaststellen.

Met andere woorden, het normatieve orgaan, van gemeenschap of gewest, zal de wet kunnen opheffen of wijzigen binnen het raam van zijn bevoegdheden; het zal wel zijn eigen decreten kunnen uitleggen, maar niet een « wet », want dat zou een overschrijding van bevoegdheid zijn, een schending van een grondbeginsel van het recht, nl. dat een wet niet terugwerkt, en deze waarborg van rechtszekerheid staat vooraan in het burgerlijk recht, in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek : « De wet beschikt alleen voor het toekomstige; zij heeft geen terugwerkende kracht. »

C'est à la fois un précepte pour le législateur, une obligation pour le juge et une garantie pour les citoyens. (Cass. 18 janvier 1924, *Pas.* 1924, I, 141; De Page, *Droit civil*, t. I^{er}, n° 226 et suivants).

**

Il convient également de rappeler, à l'intention des futurs législateurs communautaires et régionaux, que le droit d'interprétation doit être utilisé avec bon sens et bonne foi; il ne peut ouvrir la voie, sous prétexte d'interprétation, à une véritable modification des décrets.

En fait, l'interprétation n'est pas possible si un décret est clair: il ne pourrait y avoir lieu à interprétation que si le sens du décret est douteux, est notamment contredit par les travaux préparatoires ou leur silence.

En fait, l'interprète devra toujours s'inspirer des textes du décret à interpréter et des travaux préparatoires de ce décret. Mais dans le doute, il s'avérera le plus souvent opportun de modifier tel décret, plutôt que de l'interpréter, et cela à raison des effets de la rétroactivité qui s'attache aux lois interprétatives.

C'est pour ce motif que le pouvoir législatif national a rarement « interprété » les lois: il est à souhaiter que les nouveaux pouvoirs normatifs suivent cet exemple.

**

DISCUSSION

De la discussion qui suivit ce rapport introductif apparaît immédiatement un large consensus pour étendre aux organes normatifs des communautés et des régions le pouvoir d'interpréter leurs décrets par voie d'autorité.

La proposition du Gouvernement est libellée comme suit :

« ARTICLE UNIQUE

L'article 28 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Article 28. — L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi.

L'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au décret. »

Plusieurs autres propositions de formulation de l'intention commune furent déposées et examinées successivement.

1. Ajouter à l'article 28 proposé par cet article, un troisième alinéa libellé comme suit :

« L'interprétation des ordonnances par voie d'autorité n'appartient qu'à l'ordonnance. »

Les auteurs de cet amendement l'ont retiré, compte tenu du texte précédemment adopté pour l'article 3ter.

Het is een voorschrift voor de wetgever, een verplichting voor de rechter en tevens een waarborg voor de burgers. (Cass. 18 januari 1924, *Pas.* 1924, I, 141; De Page, *Droit civil*, deel I, nr. 226 e.v.).

**

Ten behoeve van de toekomstige wetgevers van gemeenschap en gewest moge eveneens worden opgemerkt dat van het recht van uitlegging met gezond verstand en te goeder trouw moet worden gebruik gemaakt; zij mogen de decreten, onder voorwendsel van uitlegging, niet werkelijk wijzigen.

Feitelijk is er geen uitlegging mogelijk als het decreet klaar en duidelijk is: er kan slechts grond bestaan tot uitlegging wanneer de zin van het decreet twijfelachtig is en met name tegengesproken of niet verduidelijkt wordt door de parlementaire voorbereiding.

Bij de uitlegging zal steeds moeten worden uitgegaan van de tekst van het uit te leggen decreet en de parlementaire voorbereiding van het decreet. Maar in geval van twijfel zal het meestal beter zijn het decreet te wijzigen dan het uit te leggen, wegens de gevolgen van de terugwerkende kracht die aan de uitleggingswetten verbonden is.

Om die reden heeft de nationale wetgever zelden een wet « uitgelegd »: wij hopen dat de nieuwe normgevende machten dat voorbeeld zullen volgen.

**

BESPREKING

Uit de bespreking die volgde op dit inleidend debat kwam al dadelijk een ruime consensus naar voren om ook aan de normgevende organen van de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid te verlenen een authentieke uitlegging van hun decreten te geven.

Het regeringsvoorstel luidt als volgt :

« ENIG ARTIKEL

Artikel 28 van de Grondwet wordt door de volgende tekst vervangen :

« Artikel 28. — Alleen de wet kan een authentieke uitlegging van de wetten geven.

Alleen het decreet kan een authentieke uitlegging van de decreten geven. »

Er werden verschillende andere voorstellen ingediend om de gemeenschappelijke bedoeling onder woorden te brengen, welke voorstellen achtereenvolgens werden onderzocht.

1. Artikel 28 voorgesteld door dit artikel aan te vullen met een derde lid, luidende :

« Alleen de ordonnantie kan een authentieke uitlegging van de ordonnanties geven. »

Dit amendement werd ingetrokken uit aanmerking van de tekst die eerder was aangenomen voor artikel 3ter.

2. Un autre amendement était libellé comme suit :

« ARTICLE UNIQUE

L'article 28 de la Constitution est modifié comme suit :
« L'interprétation des lois *et des décrets* par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif *dont ils émanent.* »

Cette proposition était justifiée comme suit :

1. Il convient de s'en tenir aux termes de la Constitution « pouvoir législatif » qui figurent aux articles 26, 27, 28 et d'assurer ainsi la cohérence de la terminologie de ces articles.

2. De même, il convient de ne modifier le texte actuel de la Constitution que par les ajouts nécessaires.

Dans la proposition ci-dessus seuls les mots italiques sont ajoutés.

3. N'est pas heureuse la formulation : « L'interprétation des lois, par voie d'autorité, n'appartient qu'à la loi.

L'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au décret. »

En effet, l'interprétation d'une loi ou d'un décret exige la réflexion de son auteur, pour en rechercher le sens et l'esprit.

Les lois et décrets « ne réfléchissent pas » : ils sont le résultat de la réflexion.

Le pouvoir d'interpréter une loi ou un décret appartient donc au pouvoir qui les a conçus et édictés. »

A l'examen du texte proposé, et qui avait l'appui de nombreux commissaires, il fut suggéré d'omettre le mot « législatif » pour le motif qu'un décret n'est pas une loi. Cette omission fut acceptée par l'auteur.

Un long examen de ce texte, mis en parallèle à la proposition du Gouvernement, fit apparaître que l'un et l'autre texte répondaient justement à la préoccupation commune.

Le Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles (N) estima toutefois que le texte du Gouvernement était plus clair et évitait toute équivoque et qu'au surplus la traduction en langue néerlandaise du texte ci-dessus était peu heureuse.

En fin de discussion, le texte proposé par le Gouvernement fut mis aux voix et adopté par 17 voix contre 0 et 3 abstentions. (Doc. 100/12)

Il était ainsi inutile de passer au vote sur les autres textes proposés.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 17 membres présents.

Les Rapporteurs,

L. LINDEMANS.

P. de STEXHE.

Le Président,

E. LEEMANS.

2. Een ander amendement luidde als volgt :

« ENIG ARTIKEL

Artikel 28 van de Grondwet wordt gewijzigd als volgt :
« Een authentieke uitlegging van wetten *en decreten* kan alleen worden gegeven door de wetgevende macht *waarvan zij uitgaan.* »

Dit voorstel was als volgt toegelicht :

1. Men kan zich beter houden aan de termen « wetgevende macht », die voorkomen in de artikelen 26, 27 en 28 van de Grondwet, ten einde te zorgen voor eenheid in de terminologie van die artikelen.

2. Het is bovendien ook beter de bestaande tekst van de Grondwet zo weinig mogelijk te wijzigen en alleen de noodzakelijke aanvullingen toe te voegen.

In de voorgestelde tekst zijn eigenlijk alleen de cursieve woorden aan het artikel toegevoegd.

3. De volgende formuleringen zijn niet geslaagd : « Alleen de wet kan een authentieke uitlegging van de wetten geven.

Alleen het decreet kan een authentieke uitlegging van de decreten geven. »

Om een wet of een decreet te kunnen uitleggen, is het immers nodig dat de maker zich bezint op de betekenis en de bedoeling van de tekst.

Wetten en decreten kunnen zich niet « bezinnen » : zij zijn het resultaat van bezinning.

De bevoegdheid om een wet of een decreet uit te leggen behoort dus aan de macht die ze heeft ontworpen en uitgevaardigd.

Bij het onderzoek van de voorgestelde tekst, die de steun had van talrijke commissieleden, werd voorgesteld het woord « wetgevende » te doen vervallen, omdat een decreet geen wet is. De indiener aanvaardde dit.

Uit een zorgvuldige vergelijking van die tekst met het voorstel van de Regering bleek dat de twee teksten volkomen beantwoordden aan het gemeenschappelijk nagestreefde doel.

De Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen (N) was evenwel van mening dat de tekst van de Regering duidelijker was, elke dubbelzinnigheid uitsloot, en de Nederlandse vertaling van de vorenstaande tekst bovendien niet zo geslaagd was.

Tot besluit van de bespreking werd de tekst van de Regering in stemming gebracht en aangenomen met 17 stemmen bij 3 onthoudingen. (Gedr. St. 100/12)

Het was derhalve overbodig nog over de andere teksten te stemmen.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

De Verslaggevers,

L. LINDEMANS.

P. de STEXHE.

De Voorzitter,

E. LEEMANS.