

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

26 MARS 1991

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 137
de la Constitution en vue de l'abroger
(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 216
du 9 novembre 1987)**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES
DES INSTITUTIONS
PAR M. ERDMAN**

L'article unique de la proposition de M. Blanpain (n° 100-18/1°, S.E. 1988) tend à abroger l'article 137 de la Constitution.

Ce dernier dispose :

« La loi fondamentale du 24 août 1815 est abolie, ainsi que les statuts provinciaux et locaux. Cependant, les autorités provinciales et locales conservent

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Arts, Cerexhe, Clerdent, Mme Delruelle-Ghobert, MM. Gijs, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Lallemand, Leemans, Mathot, Moens, Taminiaux, Valkeniers et Erdman, rapporteur.

2. Membre suppléant : M. Collignon.

3. Autre sénateur : M. Desmedt.

R. A 14108

Voir :

Document du Sénat :

100-18/1° (S.E. 1988) : Proposition.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1990-1991**

26 MAART 1991

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 137
van de Grondwet, om het op te heffen
(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216
van 9 november 1987)**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE HERZIENING VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING
DER INSTELLINGEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER ERDMAN**

Het enig artikel van het voorstel van de heer Blanpain (nr. 100-18/1°, B.Z. 1988) strekt tot opheffing van artikel 137 van de Grondwet.

Dit artikel luidt als volgt :

« De Grondwet van 24 augustus 1815 alsmede de provinciale en de plaatselijke statuten, zijn afgeschaft. De provinciale en de plaatselijke overheden

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Arts, Cerexhe, Clerdent, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren Gijs, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren Lallemand, Leemans, Mathot, Moens, Taminiaux, Valkeniers en Erdman, rapporteur.

2. Plaatsvervanger : de heer Collignon.

3. Andere senator : de heer Desmedt.

R. A 14108

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

100-18/1° (B.Z. 1988) : Voorstel.

leurs attributions jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu. »

Conformément à la déclaration du 8 novembre 1987 de révision de la Constitution (*Moniteur belge* du 9 novembre 1987), il y a lieu à révision de l'article 137 de la Constitution en vue de l'abroger.

L'article 137 figurait déjà dans les déclarations de révision de la Constitution des 14 novembre 1978 (*Moniteur belge* du 15 novembre 1978) et 5 octobre 1981 (*Moniteur belge* du 6 octobre 1981).

A l'occasion du premier examen de la proposition de M. Blanpain par la Commission le 6 décembre 1990, la question s'est posée de savoir si l'article 137 de la Constitution pouvait être abrogé dans son intégralité, et s'il n'y avait pas lieu de maintenir la première phrase.

Interrogé à cet égard, le professeur F. Delpérée écrit :

« La question posée est celle de l'abrogation de l'article 137 de la Constitution. Convient-il de procéder à une abrogation complète de cet article ou à une abrogation partielle — aux fins de préserver la première phrase de cette disposition ?

La crainte est exprimée de susciter quelque ambiguïté. L'abrogation complète de l'article 137 n'aurait-elle pas pour objet de ressusciter la loi fondamentale des Pays-Bas du 24 août 1815 et par là même de faire perdre à la Constitution belge du 7 février 1831 sa légitimité initiale ?

Pour ma part, je considère que l'article 137 de la Constitution mérite d'être abrogé pour le tout et que la portée de cette opération ne saurait susciter de réelle ambiguïté. Et ceci, pour les deux raisons qui suivent.

1. L'article 137 est ainsi conçu : « La loi fondamentale du 24 août 1815 est abolie, ainsi que les statuts provinciaux et locaux. Cependant, les autorités provinciales et locales conservent leurs attributions jusqu'à ce que la loi y ait autrement pourvu ». Cette disposition est inscrite dans un titre VIII qui est pourvu de l'intitulé suivant : « Dispositions transitoires ».

Si l'on veut tenir compte de l'intitulé donné au titre où est inséré l'article 137, il faut considérer que les dispositions inscrites dans cet article s'éteignent d'elles-mêmes dès l'instant où les conditions énoncées dans le texte se trouvent réalisées. Elles font, à ce moment, l'objet d'une abrogation implicite. Cette dernière peut être confirmée, si nécessaire, à l'occasion d'une révision constitutionnelle, par une abrogation expresse.

Ainsi, la règle selon laquelle les autorités provinciales et locales conservent leurs attributions « jus-

behouden echter hun bevoegdheden totdat de wet hierin op andere wijze zal hebben voorzien. »

Luidens de verklaring tot herziening van de Grondwet van 8 november 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987) bestaat er reden tot herziening van artikel 137 van de Grondwet om het op te heffen.

Artikel 137 was al opgenomen in de verklaringen tot herziening van de Grondwet van 14 november 1978 (*Belgisch Staatsblad* van 15 november 1978) en 5 oktober 1981 (*Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 1981).

Tijdens de bespreking van het voorstel van de heer Blanpain in de Commissie op 6 december 1990 werd de vraag gesteld of artikel 137 van de Grondwet zonder meer in zijn geheel mocht worden opgeheven, en of de eerste zin niet moest behouden blijven.

Daarover ondervraagd schrijft professor F. Delpérée :

« De vraag die hier rijst is die van de opheffing van artikel 137 van de Grondwet. Moet dit artikel volledig worden opgeheven of slechts gedeeltelijk — zodat de eerste zin van die bepaling in stand kan blijven ?

Er wordt gevreesd voor onduidelijkheid. Zou de volledige opheffing van artikel 137 niet tot doel hebben de Grondwet van de Nederlanden van 24 augustus 1815 te doen « herleven » en zo de Belgische Grondwet van 7 februari 1831 zijn legitimiteit te doen verliezen ?

Ikzelf vind dat artikel 137 van de Grondwet volledig kan worden afgeschaft en dat die handeling niet echt tot onduidelijkheid zal leiden, en wel om de twee volgende redenen.

1. Artikel 137 luidt als volgt : « De Grondwet van 24 augustus 1815 alsmede de provinciale en de plaatselijke overheden behouden echter hun bevoegdheden totdat de wet hierin op andere wijze zal hebben voorzien. » Die bepaling is opgenomen in een titel VIII die het opschrift draagt : « Overgangsbepalingen ».

Wil men rekening houden met het opschrift van de titel waarin artikel 137 is opgenomen, dan moet men ervan uitgaan dat de bepalingen van dat artikel vanzelf vervallen zodra is voldaan aan de erin opgesomde voorwaarden. Zij zijn dan stilzwijgend opgeheven. Dat laatste kan, indien nodig, bij een grondwetsherziening worden bevestigd via een uitdrukkelijke opheffing.

De regel volgens welke de provinciale en plaatselijke overheden hun bevoegdheden behouden « tot-

qu'à ce que la loi y ait autrement pourvu » a cessé de produire ses effets depuis que la loi communale du 30 mars 1836 et la loi provinciale du 30 avril 1836 sont intervenues sur le même objet.

Elle est abrogée implicitement depuis lors. Rien n'empêche que, dans un souci de meilleure présentation des textes, une révision constitutionnelle abroge, expressément cette fois, cette disposition.

Il est vrai que la première phrase de l'article 137, en tout cas le premier membre de cette première phrase — « la loi fondamentale du 24 août 1815 est abolie » —, n'est pas, à proprement parler, une disposition transitoire. Si l'on s'en tient à la terminologie qui prévaut en matière de législative, il s'agit plutôt d'une disposition abrogatoire.

On peut comprendre que l'auteur de la Constitution n'ait pas utilisé, en la circonstance, cette expression. L'abrogation est l'acte par lequel l'autorité qui a pris un acte entend le supprimer pour l'avenir. La formule est compréhensible en matière constitutionnelle ou législative, lorsque le pouvoir constituant ou le pouvoir législatif revient sur la règle constitutionnelle ou légale qu'il a jadis élaborée. Elle est plus inadéquate lorsque l'autorité qui abroge la règle n'est pas celle qui l'a établie.

Telle était la situation en l'espèce, puisque l'auteur de la Constitution belge abroge l'œuvre de l'auteur de la Constitution des Pays-Bas. D'où d'ailleurs le choix du terme « abolit » plutôt qu'« abroge ». Ce qui permet d'affirmer que la règle inscrite dans le premier membre de la première phrase de l'article 137 de la Constitution belge a une signification plus politique que juridique. On ne fait pas la révolution, on ne proclame pas l'indépendance d'un pays, on ne rédige pas la Constitution du nouvel Etat sans abolir, en fait comme en droit, la Constitution de l'Etat dont la nouvelle société politique s'est séparée.

Sylvain van de Weyer observait, au cours des travaux du Congrès national que « la Nation a détruit en 1830 l'ouvrage de 1815 ». Il exprimait ainsi, sous une autre forme, ce que le gouvernement provisoire proclamait les 24 et 26 septembre 1830 : la révolution a jeté bas « toute autorité tant à Bruxelles que dans la plupart des villes et communes de la Belgique » (citée in F. Delperée, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, Larcier 1987, t. I, n° 46).

Cette abolition de nature politique a une portée plus radicale encore que l'abrogation de portée juridique. Elle produit aussitôt ses effets. Ceux-ci sont irréversibles. Il n'y a pas lieu de considérer que l'abrogation de ce membre de phrase permettrait à la loi fondamentale des Pays-Bas d'entrer à nouveau en

dat de wet hierin op andere wijze zal hebben voorzien », heeft opgehouden gevolg te hebben sedert de gemeentewet van 30 maart 1836 en de provinciewet van 30 april 1836 deze aangelegenheid hebben geregeld.

Sedertdien is de bepaling stilzwijgend opgeheven. Niets belet echter dat met het oog op een grotere duidelijkheid van de teksten een grondwetsherziening deze bepaling uitdrukkelijk opheft.

Het is juist dat de eerste zin van artikel 137, althans het eerste zinsdeel van die eerste zin — « De Grondwet van 24 augustus 1815 is afgeschaft » — geen eigenlijke overgangsbepaling is. Afgaande op de terminologie uit de wetgevingstechniek gaat het veeleer om een opheffingsbepaling.

Men kan begrijpen dat de auteur van de Grondwet in die omstandigheden deze uitdrukking niet heeft gebruikt. De opheffing is de handeling waarbij de overheid die een wettelijke maatregel neemt, die voor de toekomst wil afschaffen. De formule is begrijpelijk in grondwettelijke of wettelijke aangelegenheden, wanneer de grondwetgever of de wetgever terugkomt op de grondwettelijke of wettelijke regels die hij destijds heeft opgesteld. Zij is minder geschikt wanneer de overheid die de regel opheft, niet dezelfde is als die welke hem heeft opgesteld.

Dat was hier het geval, aangezien de opsteller van de Belgische Grondwet het werk van de opsteller van de Grondwet van de Nederlanden opheft. Vandaar trouwens de keuze van de term « afschaft » veeleer dan « opheft ». Dat maakt het mogelijk te bevestigen dat de regel opgenomen in het eerste lid van de eerste volzin van artikel 137 van de Belgische Grondwet meer een politieke dan een juridische betekenis heeft. Een omwenteling, de afkondiging van de onafhankelijkheid van een land, het opstellen van de Grondwet van een nieuwe Staat zijn niet mogelijk indien de Grondwet van de Staat waarvan de nieuwe politieke entiteit zich heeft afgescheiden, niet in feite en in rechte is afgeschaft.

Sylvain van de Weyer merkte in de loop van de werkzaamheden van het Nationaal Congres op dat « La Nation a détruit en 1830 l'ouvrage de 1815 ». Hij gaf dus in een andere vorm aan wat het Voorlopig Bewind op 24 en 26 september 1830 reeds had gezegd : de omwenteling heeft « toute autorité tant à Bruxelles que dans la plupart des villes et communes de Belgique » omvergeworpen (geciteerd in F. Delperée, *Droit constitutionnel*, Brussel, Larcier, 1987, deel I, nr. 46).

Die afschaffing van politieke aard heeft nog een radicalere strekking dan de juridische afschaffing. Zij heeft onmiddellijk gevolg. Die gevolgen zijn onomkeerbaar. Er is geen reden om aan te nemen dat door de opheffing van dit zinsdeel de Grondwet van de Nederlanden opnieuw in werking zou treden. Ten

vigueur. A la limite, ce raisonnement étroitement formaliste ne pourrait être tenu que si toute la Constitution belge était, d'un même coup, abrogée.

2. L'abrogation d'une disposition constitutionnelle, comme celle de l'article 137, n'a de portée que pour l'avenir. Elle ne replace pas artificiellement l'Etat belge dans la situation où il se trouvait le 7 février 1831. Depuis lors, un ensemble de textes — la loi fondamentale des Pays-Bas, les statuts provinciaux et locaux — ont cessé d'être en vigueur. Ils ne sauraient retrouver vie à la faveur d'une mesure d'abrogation.

Il est significatif à ce propos de souligner que l'auteur de la nouvelle loi communale qui a pourtant procédé à l'abrogation expresse de la loi communale du 30 mars 1836 ne s'est pas posé la question de savoir si l'abrogation de cette législation n'avait pas pour effet indirect de ressusciter, ne fût-ce qu'un instant, les statuts et les attributions des autorités locales, tels qu'ils existaient sous le régime hollandais et tels qu'ils avaient été conservés, à titre transitoire, par l'article 137 de la Constitution.

Ma conclusion est simple.

Je ne vois aucune objection à l'abrogation pure et simple de l'ensemble des dispositions contenues dans l'article 137 de la Constitution. »

J. Velu, premier avocat général près la Cour de cassation, conclut dans le même sens.

« 1. L'article 137 de la Constitution, en sa première phrase, porte abolition de la loi fondamentale du 24 août 1815 ainsi que des statuts provinciaux et locaux.

La notion d'abolition est susceptible d'être entendue soit dans le sens d'abrogation, soit dans un sens différent. Deux différences, en effet, sont parfois établies entre ces deux notions: d'une part, alors que l'abrogation s'applique plus spécialement à des normes, l'abolition au contraire s'applique surtout au système, au régime, à l'institution faisant l'objet de normes (on abolit par exemple la mort civile, l'esclavage, la contrainte par corps, une peine, un droit, un privilège) (1); d'autre part, alors que pour abroger il faut un acte formel de l'autorité compétente, le non-usage et l'oubli suffisaient dans l'ancienne jurisprudence pour abolir les normes écrites et suffisaient encore aujourd'hui pour l'abolition des usages ou coutumes non écrites (2).

(1) G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, v^o Abolition, Paris, 1987, p. 3; *Pandectes belges*, t. I^{er}, Bruxelles, 1878, v^o Abolition, n^o 2.

(2) C. de Brouckère et F. Tielemans, *Repertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. I^{er}, Bruxelles, 1834, v^o Abolition, p. 25.

hoogste zou die eng formalistische redenering alleen opgaan indien de hele Belgische Grondwet ineens werd opgeheven.

2. De opheffing van een grondwetsbepaling zoals die van artikel 137 heeft alleen uitwerking voor de toekomst. Zij voert niet op kunstmatige wijze de Belgische Staat terug naar de toestand op 7 februari 1931. Sederdien zijn een aantal teksten — de Grondwet van de Nederlanden, de provinciale en plaatselijke statuten, buiten werking getreden. Zij kunnen niet « herleven » dank zij een opheffingsmaatregel.

Het is betekenisvol in dit verband te onderstrepen dat de opsteller van de nieuwe gemeentewet, die de gemeentewet van 30 maart 1836 nochtans uitdrukkelijk heeft opgeheven, zich niet de vraag heeft gesteld of de opheffing van die wetgeving niet indirect tot gevolg zou hebben dat de statuten en bevoegdheden van de plaatselijke overheden zoals die bestonden onder het Hollandse bewind en zoals zij bij overgangsmaatregel werden behouden door artikel 137 van de Grondwet — al was het maar een moment — opnieuw in werking zouden treden.

Mijn besluit is eenvoudig.

Ik zie geen enkel bezwaar in de eenvoudige opheffing van alle bepalingen vervat in artikel 137 van de Grondwet. »

Eerste advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie J. Velu komt tot hetzelfde besluit.

« 1. Artikel 137, eerste volzin, strekt tot afschaffing van de Grondwet van 24 augustus 1815 alsmede van de provinciale en plaatselijke statuten.

Het begrip afschaffing kan worden begrepen in de zin van opheffing, hetzij in een andere betekenis. Er worden inderdaad soms twee verschillen gemaakt tussen die twee begrippen: enerzijds: terwijl opheffing meer bepaald op normen betrekking heeft, wordt afschaffing vooral gebruikt voor een regeling, een stelsel, een instelling waarvoor normen gelden (men schaft bijvoorbeeld de burgerlijke dood af, de slavernij, de lijfswang, een straf, een recht, een privilege) (1); anderzijds: terwijl voor de opheffing een formele handeling van de bevoegde overheid nodig is, konden het in onbruik raken en het vergeten in de oude rechtspraak volstaan om geschreven normen af te schaffen; vandaag geldt dat ook nog voor de afschaffing van niet geschreven gebruiken of gewoonten (2).

(1) G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, v^o Abolition, Parijs, 1987, blz. 3; *Pandectes belges*, deel 1, Brussel, 1878, v^o Abolition, nr. 2.

(2) C. de Brouckère en F. Tielemans, *Repertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, deel 1, Brussel, 1834, v^o Abolition, blz. 25.

Il ne paraît pas contestable qu'au sens de l'article 137, première phrase, de la Constitution, la notion d'abolition est synonyme de celle d'abrogation.

La question de principe qui se pose ici est de savoir si une norme abrogée par une norme postérieure reprend ou non vigueur lorsque cette dernière est abrogée à son tour.

2. Cette question a fait l'objet en France de nombreuses controverses.

a) Initialement, il était acquis dans la doctrine française qu'une disposition abrogée reprend vigueur par l'abrogation de la disposition qui l'avait abrogée.

Le *Répertoire pratique Dalloz*, édition de 1915, enseigne qu'« on admet généralement que l'abrogation d'une loi fait revivre les lois qu'elle avait elle-même abrogées » (1), en se référant à un arrêt rendu par la Cour d'assises de la Seine du 14 mars 1831 (2), à un arrêt de la Cour de cassation de France du 8 février 1850 (3) et à une circulaire du ministre de la Justice du 8 juillet 1848 (4). On retrouve cet enseignement avec les mêmes références dans le *Répertoire Dalloz de droit civil*, édition de 1953 (5).

Cette opinion semble avoir été dominante jusqu'il y a environ vingt-cinq ans.

Dans une note d'observations sous un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 20 décembre 1960, J. Mazeaud écrit qu'« il est de principe que la loi ancienne reprend vie lorsque la loi incompatible avec le texte antérieur fait elle-même l'objet d'une abrogation » mais qu'il en serait autrement « si le législateur avait manifesté une volonté contraire » (6).

Suivant cet auteur, le principe serait admis par la jurisprudence (7), la doctrine (8) et la pratique administrative (9) et paraîtrait approuvé par le législateur (10).

(1) T. VII, v° Lois et décrets, n° 644.

(2) Dall., *Jurisprudence générale*, v° Presse, n° 1056.

(3) D.P. 1850, 1, 69.

(4) D.P. 1848, 3, 76.

(5) T. III, v° Lois et décrets, n° 1056.

(6) J. Mazeaud, note sous Paris 20 décembre 1960, J.C.P. 1961, n° 11929.

(7) Outre l'arrêt de la Cour de cassation de France du 8 février 1850, sont cités les arrêts rendus par la même Cour les 24 juin 1826 et 22 novembre 1828 (Bull. 1826, n° 127 et 1828, n° 309).

(8) Sont cités, outre le *Répertoire Dalloz de droit civil*, Beudant et Lerebours-Pigeonnière, *Cours de droit civil français*, t. I, Paris 1934, p. 168, note 1, alors que ces auteurs ne prennent pas position sur la question, se bornant à écrire « qu'il vaut mieux viser formellement les textes abrogés et réintroduire dans la loi nouvelle ceux qu'on veut conserver » et que « cette précaution est surtout nécessaire dans l'hypothèse d'abrogation d'une loi portant elle-même abrogation, car les complications ont alors une gravité plus grande ».

(9) Circulaire du ministre de la Justice du 8 juillet 1848.

(10) Loi du 27 juillet 1884 rétablissant les dispositions du Code civil relatives au divorce et abrogées expressément par la loi du 8 mai 1815.

Het kan niet worden betwist dat in artikel 137, eerste volzin, van de Grondwet het begrip afschaffing synoniem is met opheffing.

Het beginselvraagstuk dat hier rijst, is te weten of een norm opgeheven door een latere norm al dan niet opnieuw in werking treedt wanneer deze laatste op haar beurt wordt opgeheven.

2. Dit vraagstuk heeft in Frankrijk tot tal van controversen geleid.

a) Aanvankelijk werd in de Franse rechtsleer aanvaard dat een opgeheven bepaling opnieuw in werking treedt wanneer de bepaling die ze had opgeheven op haar beurt wordt opgeheven.

In het *Répertoire pratique Dalloz*, uitgave van 1915, kan men lezen: « on admet généralement que l'abrogation d'une loi fait revivre les lois qu'elle avait elle-même abrogées » (1) daarbij wordt verwezen naar een arrest gewezen door het Hof van assisen van de Seine van 14 maart 1831 (2), naar een arrest van het Franse Hof van Cassatie van 8 februari 1850 (3) en naar een circulaire van de Minister van Justitie van 8 juli 1848 (4). Hetzelfde staat, met dezelfde verwijzingen, te lezen in het *Répertoire Dalloz de droit civil*, uitgave van 1953 (5).

Die mening lijkt tot ongeveer vijftientig jaar geleden de bovenhand gehad te hebben.

In een noot met opmerkingen bij een arrest van het Hof van beroep van Parijs van 20 december 1960 schrijft J. Mazeaud: « il est de principe que la loi ancienne reprend vie lorsque la loi incompatible avec le texte antérieur fait elle-même l'objet d'une abrogation », maar dat het anders zou zijn « si le législateur avait manifesté une volonté contraire » (6).

Volgens deze auteur zou het beginsel zijn aanvaard door de rechtspraak (7), de rechtsleer (8) en de bestuurspraktijk (9) en goedgekeurd door de wetgever (10).

(1) Deel VII, v° *Lois et décrets*, nr. 644.

(2) Dall., *Jurisprudence générale*, v° Presse, nr. 1056.

(3) D.P., 1850, 1, 69.

(4) D.P., 1848, 3, 76.

(5) Deel III, v° *Lois et décrets*, nr. 1056.

(6) J. Mazeaud, nota sub Parijs 20 december 1960, J.C.P. 1961, nr. 11929.

(7) Naast het arrest van het Franse Hof van Cassatie van 8 februari 1850, worden vermeld de arresten gewezen door hetzelfde Hof op 24 juni 1826 en 22 november 1828 (Bull. 1826, nr. 127, en 1828, nr. 309).

(8) Geciteerd worden, naast het *Répertoire Dalloz de droit civil*, Beudant en Lerebours-Pigeonnière, *Cours de droit civil français*, deel I, Parijs 1934, blz. 168, noot 1, terwijl deze auteurs geen standpunt innemen over het vraagstuk en zich ertoe beperken te schrijven « qu'il vaut mieux viser formellement les textes abrogés et réintroduire dans la loi nouvelle ceux qu'on veut conserver » en dat « cette précaution est surtout nécessaire dans l'hypothèse d'abrogation d'une loi portant elle-même abrogation, car les complications ont alors une gravité plus grande ».

(9) Circulaire van de Minister van Justitie van 8 juli 1848.

(10) Wet van 27 juli 1884 tot herstel van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de echtscheiding en uitdrukkelijk opgeheven door de wet van 8 mei 1815.

Dans le même sens, Odent, en 1965-1966, soutient que l'abrogation d'un règlement a pour effet de remettre en vigueur les textes que ce règlement avait lui-même abrogés (1) et cite en exemple l'arrêt Baron du Conseil d'Etat de France du 6 mars 1963 (2).

Un net revirement est perceptible dans la doctrine française depuis le milieu des années soixante.

Aubry et Rau, P. Esmein et A. Ponsard (3), dans l'édition de 1964 de leur traité de droit civil, donnent au problème posé une solution opposée.

« L'abrogation, expresse ou tacite, écrivent-ils, est en principe définitive. Toutefois, lorsque le texte abrogatoire se trouve lui-même abrogé par de nouvelles dispositions, les textes qu'il avait abrogés peuvent revivre si les nouvelles dispositions en décident ainsi expressément ou implicitement » (3).

Dans une étude sur l'abrogation des actes administratifs parue en 1967, J.-M. Aubry tient l'opinion traditionnelle pour contestable car « on peut estimer que l'abrogation n'ayant pas d'effet rétroactif, il n'y a pas lieu de considérer comme abolis les effets du règlement abrogé qui a fait disparaître les textes antérieurs » (4). Le même auteur fait observer que l'arrêt Baron, rendu le 6 mars 1963 par le conseil d'Etat de France, invoqué par Odent, « concernait non une abrogation, mais la déclaration de nullité, par l'ordonnance du 9 août 1944, du statut des fonctionnaires de 1941 » (5).

C'est également la thèse du caractère définitif de l'abrogation qui prévaut dans l'édition de 1973 du Répertoire Dalloz de droit civil (6) :

« En principe, enseigne ce répertoire, l'abrogation est définitive. Néanmoins, lorsqu'une loi spéciale est abrogée, la loi générale même antérieure reprend son empire sur le domaine de la loi spéciale abrogée.

De façon beaucoup plus générale, il a été soutenu que l'abrogation d'une loi fait revivre les lois antérieures elles-mêmes abrogées par la loi abrogée.

Et on cite en ce sens un arrêt de la chambre criminelle du 8 février 1850 (7).

Mais une telle solution n'est pas admissible. Elle repose d'ailleurs sur une fausse interprétation de l'arrêt invoqué. Celui-ci concernait la situation suivante: trois lois s'étaient succédé dans le temps; la troisième abrogeant la seconde, on avait admis la

In dezelfde zin beweert Odent in 1965-1966 dat de opheffing van een verordening tot gevolg heeft dat de teksten die deze verordening zelf had opgeheven, opnieuw in werking treden (1) en hij geeft als voorbeeld het arrest-Baron van de Franse Raad van State van 6 maart 1963 (2).

Sedert het midden van de jaren zestig is in de Franse rechtsleer een ommekeer merkbaar.

Aubry en Rau, P. Esmein en A. Ponsard (3) reiken in de uitgave van 1964 van hun handleiding bij het burgerlijk recht, de tegenovergestelde oplossing aan voor het probleem.

Zij schrijven: « L'abrogation, expresse ou tacite, est en principe définitive. Toutefois, lorsque le texte abrogatoire se trouve lui-même abrogé par de nouvelles dispositions, les textes qu'il avait abrogés peuvent revivre si les nouvelles dispositions en décident ainsi expressément ou implicitement » (3).

In een studie over de opheffing van bestuurshandelingen, verschenen in 1967, beschouwt J.-M. Aubry de traditionele opvatting als betwistbaar, want « on peut estimer que l'abrogation n'ayant pas d'effet rétroactif, il n'y a pas lieu de considérer comme abolis les effets du règlement abrogé qui a fait disparaître les textes antérieurs » (4). Dezelfde auteur merkt op dat het arrest-Baron, dat op 6 maart 1963 door de Franse Raad van State werd gewezen en werd aangevoerd door Odent « concernait non une abrogation, mais la déclaration de nullité, par l'ordonnance du 9 août 1944, du statut des fonctionnaires de 1941 » (5).

In de uitgave 1973 van het « Répertoire Dalloz de droit civil » (6) haalt de stelling van het definitief karakter van de opheffing eveneens de bovenhand.

« En principe », aldus dit handboek, « l'abrogation est définitive. Néanmoins, lorsqu'une loi spéciale est abrogée, la loi générale même antérieure reprend son empire sur le domaine de la loi spéciale abrogée.

De façon beaucoup plus générale, il a été soutenu que l'abrogation d'une loi fait revivre les lois antérieures elles-mêmes abrogées par la loi abrogée.

Et on cite en ce sens un arrêt de la chambre criminelle du 8 février 1850 (7).

Mais une telle solution n'est pas admissible. Elle repose d'ailleurs sur une fausse interprétation de l'arrêt invoqué. Celui-ci concernait la situation suivante: trois lois s'étaient succédé dans le temps; la troisième abrogeant la seconde, on avait admis la

(1) Odent, *Contentieux administratif*, Paris 1965-1966, p. 260.

(2) C.E. fr., 6 mars 1963, Baron, *Leb.*, p. 133.

(3) Aubry et Rau, P. Esmein et A. Ponsard, *Droit civil français*, 7^e éd., t. I^{er}, Paris 1964, n° 89, p. 150.

(4) J.-M. Aubry, « L'abrogation des actes administratifs », *L'actualité juridique — Droit administratif*, 1967, p. 131-139, spéc. p. 136.

(5) J.-M. Aubry, *ét. cit.*, p. 136, note 65.

(6) *Répertoire Dalloz de droit civil*, t. V, Paris 1973, v° *Lois et décrets*, n° 118.

(7) D.P. 1850, I, 69.

(1) Odent, *Contentieux administratif*, Parijs 1965-1966, blz. 260.

(2) Franse Raad van State, 6 maart 1963, Baron, *Leb.*, blz. 133.

(3) Aubry en Rau, P. Esmein en A. Ponsard, *Droit civil français*, 7^e uitgave, deel I, Parijs 1964, nr. 89, blz. 150.

(4) J.-M. Aubry, « L'abrogation des actes administratifs », *L'actualité juridique — Droit administratif*, 1967, blz. 131-139, inz. blz. 136.

(5) J.-M. Aubry, *ét. cit.*, blz. 136, noot blz. 65.

(6) *Répertoire Dalloz de droit civil*, deel V, Parijs 1973, v° *Lois et décrets*, nr. 118.

(7) D.P. 1850, I, 69.

« reviviscence » de la première. En réalité, cette première loi n'avait pas été abrogée par la seconde, mais seulement complétée par elle. La disparition de la seconde loi n'affectait donc en rien la première.

Bien sûr, une disposition expresse d'une loi nouvelle pourrait faire revivre une loi ancienne. »

b) Plusieurs décisions juridictionnelles — on l'a vu — ont en France été invoquées par la doctrine, défendant la thèse suivant laquelle une norme abrogée reprend vie par l'abrogation de la loi qui l'avait abrogée : les arrêts de la Cour de cassation des 24 juin 1826 (1), 22 novembre 1828 (2), 5 août 1831 (3), 8 février 1850 (4), de la cour d'assises de la Seine du 4 mars 1831 (5) et du Conseil d'Etat du 6 mars 1963 (6) (7).

Toutefois, ainsi qu'on l'a exposé déjà, la portée exacte de certaines de ces décisions a donné lieu, ces dernières années, à des controverses dans le détail desquelles on ne saurait entrer ici.

c) La pratique administrative française a parfois consacré la thèse de la remise en vigueur de la norme initialement abrogée.

Ainsi, une circulaire du ministre français de la Justice du 8 juillet 1848 a considéré que l'abrogation de la loi du 9 septembre 1835 dans les termes où elle avait été prononcée par le décret du 6 mars 1848, avait remis en vigueur les lois antérieures sur les conditions de publication des journaux et écrits périodiques, et notamment les dispositions de la loi du 14 décembre 1830 relatives au cautionnement, bien que ces dispositions eussent été abrogées par la loi de septembre 1835 (8).

3. En Belgique, par contre, il est très généralement admis qu'en principe l'abrogation, qu'elle soit expresse ou tacite, est définitive de sorte que l'abrogation d'une norme abrogatoire ne fait pas revivre la norme initialement abrogée.

a) La doctrine se prononce en ce sens. On peut citer notamment l'enseignement de :

(1) *Bull.* 1826, n° 127.

(2) *Bull.* 1828, n° 309.

(3) *Bull.* 1831, n° 177.

(4) *Bull.* 1850, n° 45, D.P. 1850, I, 69.

(5) *Dall. Jurisprudence générale*, n° 1056.

(6) C.E. fr. 6 mars 1963, Baron, *Leb.* p. 133.

(7) Sur la question de savoir si l'article 31 du Code de procédure civile français doit être considéré comme remis en vigueur en vertu des décrets n°s 1289 et 1292 du 22 novembre 1958, voir en sens divers : Paris, 20 décembre 1960, *J.C.P.* 61, II, 11929, note J. Mazeaud, 11 janvier 1961, *D.* 1961, 223, note Hebrand, et 10 février 1961, *J.C.P.* 61, II, 12403, obs. P. Raynaud, *Rev. tr. dr. civil*, 1961, p. 385, Bordeaux, 25 mai 1961, *Rec. Gaz. Pal.* 1961, 2, 200, obs. P. Raynaud, *Rev. tr. dr. civil*, 1962, p. 191, et Lyon, 2 juin 1961, *D.* 1961, 618.

(8) D.P. 1848, III, 76.

« reviviscence » de la première. En réalité, cette première loi n'avait pas été abrogée par la seconde, mais seulement complétée par elle. La disparition de la seconde loi n'affectait donc en rien la première.

Bien sûr, une disposition expresse d'une loi nouvelle pourrait faire revivre une loi ancienne. »

b) In Frankrijk heeft de rechtsleer een aantal beslissingen van rechtscollages aangevoerd om de stelling te verdedigen dat een opgeheven norm weer in werking treedt door de opheffing van een wet die die norm had opgeheven: de arresten van het Hof van Cassatie van 24 juni 1826 (1), 22 november 1828 (2), 5 augustus 1831 (3), 8 februari 1850 (4), van het Hof van Assisen van de Seine van 4 maart 1831 (5) en van de Raad van State van 6 maart 1963 (6) (7).

Zoals we reeds hebben opgemerkt zijn er de jongste jaren over de juiste draagwijdte van sommige van die beslissingen controversen ontstaan waarop hier niet verder kan worden ingegaan.

c) In de Franse administratieve praktijk is af en toe de stelling bevestigd dat de oorspronkelijk opgeheven norm opnieuw van kracht wordt.

Zo werd er in een circulaire van 8 juli 1848 van de Franse Minister van Justitie van uitgegaan dat de opheffing van de wet van 9 september 1835 in de bewoordingen van het decreet van 6 maart 1848, geleid had tot het opnieuw in werking treden van de oudere wetten betreffende de voorwaarden waaronder kranten en tijdschriften kunnen worden gepubliceerd en in het bijzonder van de bepalingen van de wet van 14 december 1830 die handelen over de borgstelling, hoewel die bepalingen waren opgeheven door de wet van september 1835 (8).

3. In België daarentegen wordt er algemeen van uitgegaan dat de uitdrukkelijke dan wel stilzwijgende opheffing definitief is zodat de opheffing van een opheffingsbepaling de oorspronkelijk opgeheven norm niet opnieuw « in het leven roept ».

a) De rechtsleer spreekt zich in die zin uit. Men kan meer bepaald verwijzen naar de stelling van :

(1) *Bull.* 1826, nr. 127.

(2) *Bull.* 1828, nr. 309.

(3) *Bull.* 1831, nr. 177.

(4) *Bull.* 1850, nr. 45, D.P. 1850, I, 69.

(5) *Dall. Jurisprudence générale*, nr. 1056.

(6) C.E. fr. 6 maart 1963, Baron, *Leb.* p. 133.

(7) Om te weten of artikel 31 van de Franse *Code de procédure civile* opnieuw van kracht is op grond van de decreten nrs. 1289 en 1292 van 22 november 1958, zie in uiteenlopende zin: Parijs 20 december 1960, *J.C.P.* 61, II, 11929, noot J. Mazeaud, 11 januari 1961, *D.* 1961, 223, noot Hebrand, en 10 februari 1961, *J.C.P.* 61, II, 12403, obs. P. Raynaud, *Rev. tr. dr. civil*, 1961, blz. 385, Bordeaux, 25 mei 1961, *Rec. Gaz. Pal.* 1961, 2, 200, obs. P. Raynaud, *Rev. tr. dr. civil*, 1962, blz. 191, en Lyon, 2 juni 1961, *D.* 1961, 618.

(8) D.P., 1848, III, 76.

— H. Bekaert: « L'abrogation d'une loi est définitive quelles que soient les modalités de la volonté du législateur. Une loi ancienne abrogée tacitement par les dispositions d'une loi nouvelle ne reprend pas vigueur lorsque cette dernière est à son tour abrogée, même expressément » (1);

— J. Byvoet: « En principe, l'abrogation d'une disposition modificative ou abrogatoire n'a pas pour effet de faire revivre la disposition antérieure » (2);

— H. Coremans: « Opheffing van een bestaande opheffingsbepaling doet de opgeheven tekst niet opnieuw van kracht zijn. Een koninklijk besluit treedt niet opnieuw in werking door de opheffing van het koninklijk besluit waarbij het eerste besluit werd opgeheven.

... Zowel de stilzwijgende als de uitdrukkelijke opheffing zijn definitief in hun gevolgen. » (3)

— H. De Page: « Une disposition abrogée ne reprend point vigueur par l'abrogation de la disposition qui l'avait abrogée. L'abrogation est, en règle, définitive. » (4)

— J. Falys: « L'abrogation d'une norme est définitive qu'il s'agisse d'abrogation expresse ou tacite. De la sorte, une norme ancienne abrogée tacitement par les dispositions d'une norme nouvelle, ne reprend pas vigueur lorsque cette dernière est, à son tour, abrogée. » (5)

— *Pandectes*: « Une loi abrogée peut reprendre vie par le rapport de la disposition abrogative, lorsqu'il résulte de la loi nouvelle soit expressément soit implicitement que l'intention du législateur a été de remettre en vigueur la loi ancienne abrogée. » (6)

— R. Ruttiens-Mansart: « L'abrogation expresse ou non, est définitive. Elle l'est en sorte telle que si, par la suite, le texte abrogatoire venait à être lui-même abrogé, le texte ancien ne reprendrait pas vigueur. Si, cependant, le législateur entendait rétablir la rédaction ancienne, celle-ci ne reprendrait pas sa force obligatoire supprimée, mais en acquerrait une nouvelle, expressément édictée. Ce qui précède s'applique aussi bien aux arrêtés qu'aux lois. Une situation spéciale pourrait se présenter si un arrêté abrogatoire était annulé par le Conseil d'Etat, ou qu'une décision judiciaire le déclarait illégal. Ne pouvant alors exercer aucun effet, la force obligatoire du texte erronément abrogé conserverait sa plénitude. » (7)

(1) H. Bekaert, *Introduction à l'étude du droit*, Bruxelles 1964, n° 275, p. 248.

(2) J. Byvoet, *Légistique formelle (technique législative) Règles - Formules*, Heule, 1971, n° 169, p. 72.

(3) H. Coremans, « Beginselen van wetgevingstechniek », *Administratief Lexicon*, Bruges, 2^e éd., 1980, spec. p. 33, n° 69 et p. 34, n° 75.

(4) H. De Page, *Traité élémentaire de droit civil*, t. 1^{er}, 3^e éd., Bruxelles, 1962, n° 221, p. 319.

(5) J. Falys, *Introduction aux sources et principes du droit*, Louvain-Bruxelles, 1981, p. 123.

(6) *Pandectes belges*, t. 1^{er}, Bruxelles, 1878, v° Abrogation, n° 99.

(7) R. Ruttiens-Mansart, « De l'abrogation — Etude de technique législative », *Recueil de Jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1960, p. 209-222, spec. p. 215, 217, 221-222.

— H. Bekaert: « L'abrogation d'une loi est définitive quelles que soient les modalités de la volonté du législateur. Une loi ancienne abrogée tacitement par les dispositions d'une loi nouvelle ne reprend pas vigueur lorsque cette dernière est à son tour abrogée, même expressément » (1);

— J. Byvoet: « In beginsel heeft de opheffing van een wijzigings- of opheffingsbepaling niet tot gevolg dat de vroegere bepaling opnieuw van kracht wordt » (2);

— H. Coremans: « Opheffing van een bestaande opheffingsbepaling doet de opgeheven tekst niet opnieuw van kracht zijn. Een koninklijk besluit treedt niet opnieuw in werking door de opheffing van het koninklijk besluit waarbij het eerste besluit werd opgeheven.

... Zowel de stilzwijgende als de uitdrukkelijke opheffing zijn definitief in hun gevolgen. » (3)

— H. De Page: « Une disposition abrogée ne reprend point vigueur par l'abrogation de la disposition qui l'avait abrogée. L'abrogation est, en règle, définitive. » (4)

— J. Falys: « L'abrogation d'une norme est définitive qu'il s'agisse d'abrogation expresse ou tacite. De la sorte, une norme ancienne abrogée tacitement par les dispositions d'une norme nouvelle, ne reprend pas vigueur lorsque cette dernière est, à son tour, abrogée. » (5)

— *Pandectes*: « Une loi abrogée peut reprendre vie par le rapport de la disposition abrogative, lorsqu'il résulte de la loi nouvelle soit expressément soit implicitement que l'intention du législateur a été de remettre en vigueur la loi ancienne abrogée. » (6)

— R. Ruttiens-Mansart: « L'abrogation expresse ou non, est définitive. Elle l'est en sorte telle que si, par la suite, le texte abrogatoire venait à être lui-même abrogé, le texte ancien ne reprendrait pas vigueur. Si, cependant, le législateur entendait rétablir la rédaction ancienne, celle-ci ne reprendrait pas sa force obligatoire supprimée, mais en acquerrait une nouvelle, expressément édictée. Ce qui précède s'applique aussi bien aux arrêtés qu'aux lois. Une situation spéciale pourrait se présenter si un arrêté abrogatoire était annulé par le Conseil d'Etat, ou qu'une décision judiciaire le déclarait illégal. Ne pouvant alors exercer aucun effet, la force obligatoire du texte erronément abrogé conserverait sa plénitude. » (7)

(1) H. Bekaert, *Introduction à l'étude du droit*, Brussel 1964, nr. 275, blz. 248.

(2) J. Byvoet, *Wetgevingstechniek (Formele legistiek) Regels-Formules*, Heule, 1971, nr. 169, blz. 73.

(3) H. Coremans, « Beginselen van wetgevingstechniek », *Administratief Lexicon*, Brugge, 2^e uitg., 1980, inz. blz. 33, nr. 69 en blz. 34, nr. 75.

(4) H. De Page, *Traité élémentaire de droit civil*, d. I, 3^e uitg., Brussel, 1962, nr. 221, blz. 319.

(5) J. Falys, *Introduction aux sources et principes du droit*, Leuven-Brussel, 1981, blz. 123.

(6) *Pandectes belges*, d. I, Brussel, 1878, v° Abrogation, nr. 99.

(7) R. Ruttiens-Mansart, « De l'abrogation — Etude de technique législative », *Recueil de Jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1960, blz. 209-222, inz. blz. 215, 217, 221-222.

b) De même, tant la jurisprudence de la Cour de cassation que celle du Conseil d'Etat sont fixées en ce sens qu'en principe, une norme abrogée ne reprend point vigueur par l'abrogation de la norme qui l'avait abrogée.

On relèvera, parmi les décisions qui consacrent cette opinion, les arrêts de la Cour de cassation des 11 avril 1932 (Procureur du Roi à Tongres c. Indekeu) (1), 4 juillet 1949 (Procureur général à Liège c. Dumont) (2), 11 juillet 1949 (Vanden Driesch) (3), 19 septembre 1949 (Procureur général à Liège c. Decolle) (4) et 29 octobre 1957 (commune d'Uccle c. Demol) (5), ainsi que les arrêts du Conseil d'Etat des 22 février 1957 (n° 5520, Hougardy c. Etat belge, ministre de la Défense nationale) (6), 10 juillet 1961 (n° 8734, Union nationale des fédérations mutualistes neutres de Belgique c. F.N.A.M.I. et Etat belge, Premier ministre et ministre de la Prévoyance sociale) (7), 14 janvier 1966 (n° 11.596, Gortz c. Etat belge, ministre de la Prévoyance sociale et I.N.A.M.I.) (8) et 7 janvier 1971 (n° 14.429, Colman c. Office national des pensions pour travailleurs salariés) (9).

c) La Commission de la Justice du Sénat a, en 1947, adopté le même point de vue, lors de l'élaboration de la loi du 14 février 1948 modifiant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 modifié et complété par les arrêtés-lois des 14 et 18 mai et des 7 et 29 juin 1946 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays.

La Chambre avait adopté le 6 mars 1947 un projet de loi (10) trouvant son origine dans une proposition (11) de MM. Discry et consorts et tendant à apporter des modifications importantes à la législation en vigueur organisant la répression des infractions en matière de ravitaillement, plus particulièrement à l'arrêté-loi organique du 22 janvier 1945 et à l'arrêté-loi du 18 mai 1946.

L'article 2 de la proposition visait à abroger l'article 1^{er}, alinéas 3 à 8, de l'arrêté-loi du 18 mai 1946. Cette disposition avait elle-même abrogé l'article 9, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, et § 2, alinéa 2, ainsi que l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi organique du 22 janvier 1945, les remplaçant par des dispositions nouvelles aggravant les peines prévues et complétant, en les renforçant, les mesures de répression.

(1) *Pas.* 1932, I, 125.

(2) *Pas.* 1949, I, 497.

(3) *Pas.* 1949, I, 547.

(4) *Pas.* 1950, I, 9.

(5) *Pas.* 1958, I, 215.

(6) *R.A.A.C.E.* 1957, 121.

(7) *R.A.A.C.E.* 1961, 641.

(8) *R.A.A.C.E.* 1966, 34.

(9) *R.A.A.C.E.* 1971, 16.

(10) *Ann. parl.* Chambre, séance du 6 mars 1947.

(11) *Doc. parl.* Chambre, s. 1946-1947, proposition de loi n° 88.

b) De rechtspraak van zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State bevestigt dat een opgeheven bepaling in beginsel niet opnieuw in werking treedt door de opheffing van de opheffingsbepaling.

Voorbeelden van beslissingen die dit standpunt bekrachtigen zijn o.m. de arresten van het Hof van Cassatie van 11 april 1932 (Procureur des Konings te Tongeren t. Indekeu) (1), 4 juli 1949 (Procureur-generaal te Luik t. Dumont) (2), 11 juli 1949 (Vanden Driesch) (3), 19 september 1949 (Procureur-generaal te Luik t. Decolle) (4) en 29 oktober 1957 (gemeente Ukkel t. Demol) (5), evenals de arresten van de Raad van State van 22 februari 1957 (nr. 5520, Hougardy t. Belgische Staat, minister van Landsverdediging) (6), 10 juli 1961 (nr. 8734, Landsbond van de Neutrale Mutualiteitsverbonden van België t. R.V.Z.I.F. en Belgische Staat, Eerste minister en Minister van Sociale Voorzorg) (7), 14 januari 1966 (nr. 11.596, Gortz t. Belgische Staat, Minister van Sociale Voorzorg en R.I.Z.I.V.) (8) en 7 januari 1971 (nr. 14.429, Colman t. Rijksdienst voor Werknemerspensioenen) (9).

c) De Commissie voor de Justitie van de Senaat heeft in 1947 hetzelfde standpunt onderschreven bij de voorbereiding van de wet van 14 februari 1948 tot wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945, gewijzigd en aangevuld door de besluitwetten van 14 en 18 mei en van 7 en 29 juni 1946, betreffende het betuigen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land.

De Kamer had op 6 maart 1947 een wetsontwerp (10) goedgekeurd dat steunde op een voorstel (11) van de heren Discry c.s. waarbij belangrijke wijzigingen werden aangebracht in de toen geldende straffen op de overtredingen van de regels inzake de bevoorrading van het land, in het bijzonder de straffen gesteld in de organieke besluitwet van 22 januari 1945 en in de besluitwet van 18 mei 1946.

Artikel 2 van het voorstel beoogde de opheffing van artikel 1, derde lid tot achtste lid, van de besluitwet van 18 mei 1946. Die bepaling had zelf artikel 9, § 1, eerste en tweede lid, en § 2, tweede lid, opgeheven, evenals artikel 10, § 1, eerste lid, van de organieke besluitwet van 22 januari 1945 en vervangen door nieuwe bepalingen tot verzwaring van de beoogde straffen en tot aanvulling van de strafmaatregelen die daardoor zwaarder werden.

(1) *Pas.* 1932, I, 125.

(2) *Pas.* 1949, I, 497.

(3) *Pas.* 1949, I, 547.

(4) *Pas.* 1950, I, 9.

(5) *Pas.* 1958, I, 215.

(6) *R.A.A.C.E.* 1957, 121.

(7) *R.A.A.C.E.* 1961, 641.

(8) *R.A.A.C.E.* 1966, 34.

(9) *R.A.A.C.E.* 1971, 16.

(10) *Parl. Hand.* Kamer, 6 maart 1947.

(11) *Gedr. St. Kamer*, 1946-1947, wetsvoorstel nr. 88.

Examinant la portée de l'article 2 de la proposition, la Commission de la Justice du Sénat aboutit à la conclusion suivante (1) :

« L'abrogation des dispositions de l'article 1^{er}, alinéas 3 à 8, de l'arrêté-loi du 18 mai 1946, lesquelles abrogeaient elles-mêmes et remplaçaient les dispositions de l'arrêté-loi organique du 22 janvier 1945, ne peut avoir pour effet de faire revivre les dispositions primitivement abrogées.

Un texte légal abrogé n'existe plus; c'est le néant. Il ne peut revivre et l'abrogation des dispositions légales qui l'ont remplacé ne peut avoir pour effet de le ressusciter et de le remettre en vigueur. Un arrêt de la Cour de cassation du 11 avril 1932 (*Pasicr.*, 1932, I, 125) confirme ce principe indiscutable de droit, de logique et de bon sens.

Il en résulte que l'adoption de l'article 2 de la proposition de loi aurait pour effet — assurément contraire aux intentions des auteurs de la proposition — de supprimer toutes sanctions pénales quelconques aux multiples infractions prévues en matière de ravitaillement.

Un amendement déposé en Commission par le Gouvernement tend à combler cette lacune. »

4. Des considérations qui précèdent, il se déduit qu'en principe, l'abrogation d'une disposition constitutionnelle ne saurait, dans l'ordre juridique belge, faire revivre de plein droit des règles constitutionnelles ou légales que cette disposition avait abrogées : ces règles ne reprendraient vigueur que dans le cas — étranger au problème posé — où il résulterait, soit expressément, soit implicitement, de la disposition constitutionnelle nouvelle, que telle aurait été l'intention du constituant.

Plus particulièrement, l'abrogation pure et simple de l'article 137, première phrase, de la Constitution ne saurait, en aucune façon, être interprétée comme ayant pour effet de faire revivre les dispositions ou certaines dispositions de la loi fondamentale du 24 août 1815 et des statuts provinciaux et locaux que cet article a abolis.

Dans ces conditions, il n'y aurait, à notre sens, aucun inconvénient d'ordre juridique à ce que la totalité de l'article 137 de la Constitution soit abrogé. »

Finalement la question a été posée du maintien en vigueur des textes législatifs ou réglementaires postérieurement à l'abrogation de la Constitution sous l'empire de laquelle ils ont été pris.

(1) Rapport de la Commission de la Justice du Sénat chargée d'examiner le projet de loi tendant à modifier l'arrêté-loi du 18 mai 1946 concernant la répression des infractions à la réglementation relative aux prix, à l'approvisionnement du pays et à la fixation des traitements et salaires, *Doc. parl. Sénat*, s. 1946-1947, 15 juillet 1947, n° 269, p. 6-7.

Bij het onderzoek van de strekking van artikel 2 van het voorstel komt de Commissie voor de Justitie van de Senaat tot de volgende vaststelling (1) :

« De afschaffing van de bepalingen van artikel 1, alinea's 3 tot 8, van de besluitwet van 18 mei 1946, die zelf de afschaffing en vervanging voorschreef van de bepalingen van de organieke besluitwet van 22 januari 1945, kan niet tot gevolg hebben de oorspronkelijk afgeschafte bepalingen opnieuw in werking te stellen.

Een wettelijke tekst die afgeschaft is, bestaat niet meer; hij is in het niet gekomen. Hij kan niet opnieuw van kracht worden en de afschaffing van de wettelijke bepalingen waardoor hij werd vervangen kan niet tot gevolg hebben hem tot het leven terug te roepen en hem opnieuw in werking te stellen. Een arrest van het Hof van Verbreking van 11 april 1932 (*Pasicr.* 1932, I, 125) bevestigt dit ontegensprekelijk principe van recht, van logica en van gezond verstand.

Hieruit volgt dat de goedkeuring van artikel 2 van het wetsontwerp tot gevolg zou hebben — welk gevolg voorzeker in strijd zou zijn met de bedoelingen van de indieners van het voorstel — alle strafsancities van welke aard ook op de talrijke inbreuken voorzien inzake ravitaillering af te schaffen.

Een amendement door de Regering in Commissie ingediend, strekt er toe in die leemte te voorzien. »

4. Uit voorgaande overwegingen blijkt dat de opheffing van een constitutionele bepaling in de Belgische rechtsorde in beginsel niet leidt tot het opnieuw in het leven roepen van constitutionele of wettelijke regels die door die bepaling waren opgeheven : die regels worden slechts opnieuw van kracht indien, hetzij uitdrukkelijk hetzij stilzwijgend, uit de nieuwe constitutionele bepaling zou blijken dat zulks de bedoeling van de grondwetgever is geweest, wat hier duidelijk niet het geval is.

De eenvoudige opheffing van artikel 137, eerste volzin, van de Grondwet kan in geen enkel geval tot gevolg hebben dat de bepalingen of sommige bepalingen van de Grondwet van 24 augustus 1815 en van de provinciale en plaatselijke statuten die door dit artikel werden afgeschaft, opnieuw van kracht worden.

In die omstandigheden is er ons inziens geen enkel juridisch bezwaar tegen de opheffing van alle bepalingen van artikel 137 van de Grondwet. »

Tenslotte werd het probleem onderzocht van de rechtskracht van wetten of reglementen na de opheffing van de Grondwet krachtens welke zij uitgevaardigd werden.

(1) Verslag van de Commissie voor de Justitie van de Senaat belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot wijziging van de besluitwet van 18 mei 1946 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de prijzen, de bevoorrading van het land en de vaststelling van wedden en lonen, *Gedr. St. Senaat*, 1946-1947, 15 juli 1947, nr. 269, blz. 6-7.

Cette question a donné lieu à l'avis suivant :

Ce n'est pas l'abrogation — au reste, ce ne serait qu'un effet de toilette de texte — de la disposition abrogatoire que constitue l'article 137, première phrase, de la Constitution qui est de nature à poser un problème.

En effet, ce qui est abrogé, le demeure; « ce qui est mort, est mort », comme on le dit dans le jargon.

Ce qui est, en soi, *in abstracto*, de nature à poser un ou des problèmes serait l'abrogation d'une Constitution, abrogation envisagée au point de vue des dispositions qui se fondent sur elle.

Lorsqu'une loi est abrogée et, lorsque le contenu de cette loi est définitivement aboli sans être remplacé par un contenu similaire ou équivalent, on estime, à juste titre, que les arrêtés qui trouvent leur fondement dans cette loi sont implicitement abrogés parce qu'ils sont dépourvus désormais de fondement légal. Si on abroge le Code des droits de timbre, sans remplacer ces impôts par d'autres qui porteraient une autre dénomination, les arrêtés d'exécution du Code seraient implicitement abrogés par l'effet de la loi abrogatoire.

A première vue, il en va différemment en cas d'abrogation d'une constitution.

Nous avons, dans notre arsenal législatif antérieur à 1830, bon nombre de textes législatifs et quelques textes réglementaires pris sous l'empire de constitutions abrogées. Sans qu'on se soit attardé sur le problème, on constate qu'un accord unanime existe, dans notre pays comme dans d'autres, pour considérer que ces textes demeurent en vigueur, parce qu'ils ont été pris par un gouvernement réputé légitime.

C'est le critère de légitimité admise qui paraît devoir être employé pour juger ou non du maintien en vigueur d'un texte législatif ou réglementaire, postérieurement à l'abrogation de la constitution sous l'empire de laquelle ils ont été pris. Des textes de la Constituante, de la Législative, de la Convention, du Directoire, du Consulat, de l'Empire ont eu et ont toujours leur place dans notre droit positif.

Même — et c'est un second ordre d'idées — quand la constitutionnalité de certains textes est discutable, cela n'empêche pas qu'on les considère comme en vigueur, mais avec des discordances éventuelles quant à leur intensité de force obligatoire. Il en va ainsi des décrets napoléoniens auxquels on reconnaît généralement le caractère législatif, qui auraient pu être déferés par le Tribunat au Sénat conservateur, mais qui n'ont plus pu l'être après la suppression du Tribunat le 19 août 1807. Il en va aussi ainsi des arrêtés de résidu de souveraineté de Guillaume d'Orange, notamment de l'arrêté royal du 22 septembre 1823 contenant des dispositions à l'égard des collectes

Terzake werd het volgende advies verstrekt :

Het is niet de opheffing — het zou overigens slechts een cosmetische aanpassing van de tekst zijn — van de opheffingsbepaling in de eerste volzin van artikel 137 van de Grondwet die voor problemen zou zorgen.

Wat opgeheven is blijft immers opgeheven: « wat dood is, is dood », zegt men in het jargon.

In abstracto zou de opheffing van een grondwet wel een probleem of problemen kunnen opleveren, voor de bepalingen die erop gebaseerd zijn.

Wanneer een wet opgeheven is en wanneer de inhoud van die wet definitief is afgeschaft zonder te zijn vervangen door bepalingen van een soortgelijke of gelijkwaardige inhoud, gaat men er terecht van uit dat de besluiten die hun grondslag vinden in die wet, stilzwijgend zijn opgeheven omdat zij voortaan geen wettelijke grondslag meer hebben. Heft men het Wetboek van de zegelrechten op zonder die belastingen te vervangen door andere met een andere benaming, dan zijn de uitvoeringsbesluiten van dat Wetboek impliciet opgeheven uit kracht van de opheffingswet.

Op het eerste gezicht lijken de zaken anders te liggen bij de opheffing van een grondwet.

Bij onze wetgevingsinstrumenten van vóór 1830 zijn er een aantal wetteksten en enkele verordeningsteksten die genomen zijn onder de gelding van opgeheven grondwetten. Zonder dat men ooit stilgestaan heeft bij het probleem, kan worden vastgesteld dat men in ons land zowel als in andere landen het erover eens is dat die teksten in werking blijven, omdat zij werden uitgevaardigd door een regering die geacht werd wettig te zijn.

Het criterium van de algemeen aanvaarde wettigheid lijkt te moeten worden gebruikt om te oordelen of een wettekst of verordeningstekst al dan niet in werking kan blijven, nadat de Grondwet onder welke gelding zij tot stand zijn gekomen is opgeheven. De teksten van de Constituante, van de Législative, van de Conventie, van het Directoire, van het Consulaat en van het Empire hebben nog steeds hun plaats in ons positief recht.

Een tweede gedachtengang is dat de grondwettigheid van sommige teksten weliswaar betwistbaar is, maar dit belet niet dat ze worden geacht in werking te zijn, met eventuele discordanties wat betreft de intensiteit van hun rechtskracht. Dat is het geval met de napoleontische decreten — die men over het algemeen kracht van wet toekent — die het Tribunaat had kunnen verwijzen naar de « Sénat conservateur », maar waarvoor dat niet meer is gebeurd na de afschaffing van het Tribunaat op 19 augustus 1807. Dat is ook het geval met de besluiten van residuaire bevoegdheid van Willem van Oranje, met name het koninklijk besluit van 22 september 1823 bevattende

dans les églises ou à domicile. Que Guillaume d'Orange se soit ou non conformé à la loi fondamentale du 24 août 1815 en prenant de tels arrêtés, ne pose qu'un problème : c'est que ces arrêtés sans être des lois ne peuvent, dans notre système constitutionnel, être modifiés ou abrogés que par la loi.

Pour ce qui est des arrêtés de résidu de souveraineté, les observations suivantes s'imposent.

La loi fondamentale du 24 août 1815 est abrogée; la possibilité donnée au Souverain de prendre des arrêtés de résidu de souveraineté ne figure pas dans la Constitution belge; néanmoins, on n'en conclura pas que, par exemple, l'arrêté royal du 22 septembre 1823 et les arrêtés similaires, même s'ils ont perdu leur fondement constitutionnel, doivent être considérés comme implicitement abrogés.

Et c'est en cela que l'abrogation d'une Constitution se différencie de l'abrogation d'une loi, telle qu'elle est décrite dans les circonstances prédécrites.

Même dépourvus de fondement constitutionnel, quelles que soient les discussions sur leur caractère normatif intrinsèque, les arrêtés de résidu de souveraineté subsistent et sont unanimement considérés comme en vigueur parce qu'ils ont été pris par un gouvernement légitime.

A fortiori, en va-t-il ainsi pour les lois. »

En d'autres termes :

« 1. une disposition abrogatoire telle que celle de l'article 137, premier alinéa, ne rend inopérantes ni la législation, fondée sur la Constitution néerlandaise, ni ses dispositions d'exécution, si la législation et ses dispositions d'exécution ne sont pas incompatibles avec le nouvel ordre constitutionnel belge;

2. l'abrogation de l'article 137, premier alinéa, ne rend pas force de loi aux dispositions réputées avoir été abrogées, en même temps que la Constitution néerlandaise, par l'article 137, premier alinéa. »

Le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles, qui s'est également penché sur la question, conclut comme suit :

« La deuxième phrase de l'article 137 peut être abrogée sans aucun problème, puisqu'elle avait pour but d'éviter l'apparition d'un vide juridique entre l'entrée en vigueur de la Constitution et la promulgation des lois provinciale et communale.

Par contre, on pourrait prouver par arguments que la première phrase conserve sa raison d'être, par exemple, pour ce qui est de la compétence du bourgmestre en matière de police, compétence fondée sur les décrets impériaux du 14 décembre 1789 et des 16-24 août 1790.

bepalingen ten aanzien van de collectes in de kerken of aan huis. Of Willem van Oranje de Grondwet van 24 augustus 1815 al dan niet heeft nageleefd toen hij dergelijke besluiten nam, levert maar één probleem op: die besluiten zijn weliswaar geen wetten, maar kunnen in ons grondwettelijk stelsel alleen worden gewijzigd of opgeheven bij de wet.

In verband met die besluiten van residuaire bevoegdheid kan het volgende worden opgemerkt :

De Grondwet van 24 augustus 1815 is opgeheven; de mogelijkheid voor de Vorst om besluiten van residuaire soevereiniteit te nemen komt niet voor in de Belgische Grondwet; toch zou men daaruit bijvoorbeeld niet mogen afleiden dat het koninklijk besluit van 22 september 1823 en soortgelijke besluiten, zelfs indien zij hun grondwettelijke grondslag hebben verloren, beschouwd moeten worden als zijnde stilzwijgend opgeheven.

En hierin verschilt de opheffing van een Grondwet van de opheffing van een wet, als omschreven in de hierboven opgesomde omstandigheden.

Zelfs zonder grondwettelijke grondslag, ongeacht de besprekingen over hun intrinsiek normatief karakter, blijven die besluiten van residuaire bevoegdheid bestaan en worden zij algemeen geacht van kracht te blijven omdat zij door een wettige regering werden genomen.

Dat geldt nog sterker voor wetten. »

Met andere woorden :

« 1. een opheffingsbepaling zoals artikel 137, eerste lid, ontnemt de gelding niet van wetgeving en dezer uitvoering welke op de Hollandse Grondwet was gesteund, indien die wetgeving en uitvoeringsbepalingen niet onverenigbaar zijn met de nieuwe Belgische grondwettelijke orde;

2. wat geacht moet worden om, ten gevolge van artikel 137, eerste lid, samen met de Hollandse Grondwet opgeheven te zijn, wordt geen nieuwe rechtskracht gegeven door de opheffing van artikel 137, eerste lid. »

De Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen, die eveneens het probleem onderzocht, kwam tot het volgende besluit :

« De tweede zin van artikel 137 kan zonder bezwaar worden opgeheven omdat deze enkel tot doel had een vacuüm te vermijden tussen het inwerkingtreden van de Grondwet en het uitvaardigen van een gemeente- en provinciewet.

Daarentegen zou geargumenteerd kunnen worden dat de eerste zin nog een bestaansreden heeft, bijvoorbeeld inzake de politionele bevoegdheid van de burgemeester, zoals neergelegd in de keizerlijke decreten van 14 december 1784 en 16-24 augustus 1790.

Puisque dans notre régime de droit, la sauvegarde des libertés fondamentales est de la compétence du législateur, il lui appartient de délimiter le domaine de la police communale.

Si l'on suit ce raisonnement, la première phrase de l'article 137 pourrait servir de fondement à l'application des décrets impériaux jusqu'au moment où le législateur a soustrait un domaine déterminé aux décrets en légiférant dans ce domaine. Ces décrets concrétisent le pouvoir pour le bourgmestre de prendre des arrêtés de police.

Il pourrait être déduit de ce fait que la première phrase de l'article 137 de la Constitution doit être maintenue, sauf lorsqu'on est d'accord pour considérer que les décrets impériaux puissent leur force de droit dans l'article 138 de la Constitution, appliqué *a contrario*.

A mon avis, l'article 138 constitue, en effet, une base suffisante pour conclure à l'applicabilité des décrets et autres normes antérieurs à la Constitution.

Compte tenu de cette dernière remarque, ainsi que des avis recueillis par la Commission, j'estime dès lors que rien ne s'oppose à l'abrogation intégrale de l'article 137. »

L'article unique a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Le Rapporteur,
F. ERDMAN.

Le Président,
F. SWAELEN.

Uit het feit dat de grondwettelijke vrijheden in ons rechtsregime onder de hoede van de wetgever zijn gesteld, moet worden afgeleid dat het de zaak is van de wetgever het gebied van de gemeentelijke politie te omschrijven.

In die redenering kan de eerste zin van artikel 137 de basis zijn voor de toepassing van deze keizerlijke decreten en dit tot de wetgever een bepaalde materie uit de keizerlijke decreten heeft onttrokken en geregeld bij wet. Deze decreten zijn een basis waardoor de bevoegdheid van de burgemeester om politiewetten en -verordeningen uit te voeren een inhoud krijgt.

Bijgevolg zou hieruit besloten kunnen worden dat de eerste zin van artikel 137 van de Grondwet behouden moet blijven, behalve wanneer er een consensus is dat de keizerlijke decreten hun rechtskracht putten uit artikel 138 Grondwet *a contrario*.

Mijns inziens biedt artikel 138 inderdaad voldoende rechtsgrond om te besluiten tot de afdwingbaarheid van decreten en andere normen van een vroegere datum dan de Grondwet.

Gelet op dit laatste en op de door de Commissie ingewonnen adviezen meen ik dan ook dat er geen bezwaar is tegen de opheffing van artikel 137 in zijn geheel. »

Het enig artikel wordt eenparig aangenomen.

Dit verslag is met dezelfde eenparigheid goedgekeurd.

De Rapporteur,
F. ERDMAN.

De Voorzitter,
F. SWAELEN.