Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
L.
- 8. MAR 1965
Transmis à M. - Overgemaakt aan de H. Coordinatie

By

MTL.

L.9211/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e februari 1965 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 augustus 1964 tot regeling van het gebruik van jachtkansels met het oog op de uitoefening van de jacht", heeft de 18e februari 1965 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 10 février 1965, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 17 août 1964 réglementant l'emploi des miradors en vue de l'exercice de la chasse", a donné le 18 février 1965 l'avis suivant :

18.3.65

Het ontwerp strekt ertoe het voegwoord "en", dat voorkomt in artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 augustus 1964 tot regeling van het gebruik van jachtkansels met het oog op de uitoefening van de jacht, door de woorden "hetzij ... hetzij ..." te vervangen. Hierdoor wordt de verduidelijking van de bepaling bedoeld.

Op 6 november 1964 heeft de Raad van State, afdeling administratie, onder nr A.13.238/III - 6-378, de Minister van Landbouw van advies gediend over de draagwijdte van hogervermeld artikel 2, inzonderheid over de juiste betekenis terzake van het voegwoord "en".

De Raad van State, afdeling administratie, heeft zich als volgt uitgedrukt :

"Aux termes de l'article 2 de l'arrêté royal du 17 août 1964 réglementant l'usage des miradors en vue de l'exercice de la chasse : "Il est interdit, en vue de l'exercice de la chasse, d'occuper avec une arme de chasse ou d'utiliser des miradors situés à moins de deux cents mètres de la limite de tout terrain où le droit de chasse appartient à autrui et à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier ou d'une culture destinée à la nourriture de celui-ci, à l'exception des herbages naturels, améliorés ou non".

Suivant le fonctionnaire, délégué par le Ministre de l'Agriculture à la section de législation, l'intention du Gouvernement était d'interdire à tout porteur d'armes de chasse d'occuper ou d'utiliser des miradors situés à moins de deux cents mètres,

.../...

- soit de la limite de tout terrain où le droit de chasse appartient à autrui,

- soit d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier,

- soit d'une culture destinée à la nourriture de celui-ci, à l'exception des herbages naturels, améliorés ou non.

Cette intention est-elle correctement exprimée par le texte ou faut-il, au contraire, comprendre l'article 2 en ce sens que l'usage des miradors n'est interdit, en vue de la chasse, que s'ils se trouvent à la fois à moins de deux cents mètres d'un terrain où le droit de chasse appartient à autrui et à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel ou d'une culture destinée à la nourriture du gibier ?

Bref, le mot "et" qui unit les deux membres de phrase commençant par "à moins de deux cents mètres" a-t-il un sens cumulatif ou non ?

De l'examen du texte, il résulte de manière certaine qu'il s'agit d'hypothèses distinctes : d'une part, il est interdit d'occuper en vue de l'exercice de la chasse un mirador situé à moins de deux cents mètres de la limite de tout terrain où le droit de chasse appartient à autrui, afin que le droit de chasse d'autrui soit mieux préservé ; d'autre part, cette même interdiction est prévue lorsque le mirador est situé à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel ou d'une culture destinée à la nourriture du gibier, afin de protéger dans les limites jugées nécessaires l'existence même d'une partie de la faune.

Il s'agit donc de deux hypothèses répondant à des soucis d'ordre tout à fait différent. Le mot "et" n'a donc pas un sens cumulatif.

+

+ +

.../...

Ce problème d'exégèse des textes se pose du reste fréquemment, car il n'est pas rare que le législateur emploie la conjonction "et" dans le même sens que la conjonction "ou".

1. La loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités autorise les membres des Chambres législatives à être "professeur ordinaire et extraordinaire" (article 1er) ; elle interdit de nommer à des fonctions salariées par l'Etat les membres des Chambres législatives après la cessation de leur mandat (article 6) : "Sont exceptées les fonctions de professeur ordinaire ou extraordinaire des universités de l'Etat".

Il y a des professeurs ordinaires et des professeurs extraordinaires ; tout le monde le sait et personne ne songera à restreindre la portée de l'article 1er à des personnages qui seraient à la fois professeur ordinaire et professeur extraordinaire.

Le législateur n'a pas entendu viser à l'article 1er exclusivement le cas d'un professeur ordinaire d'une université qui cumule cette charge avec celle de professeur extraordinaire dans une autre université.

La conjonction "et", à l'article 1er, a le même sens que la conjonction "ou" à l'article 6.

2. La loi du 19 juillet 1895 relative à l'interdiction des monnaies de billon étrangères dispose : "Il est interdit à tous comptables de l'Etat, des provinces et des communes d'accepter lesdites monnaies" (article 2).

L'interdiction s'adresse à tous les comptables de l'Etat, à tous les comptables des provinces et à tous les comptables des communes, et non à un comptable mythique qui cumulerait les trois fonctions.

.../...

3. Il existe une législation sur les monnaies d'or et d'argent. Elle concerne les monnaies d'or et les monnaies d'argent et non les monnaies constituées par un alliage d'or et d'argent.

La déclaration du 26 janvier 1749 ordonnait aux orfèvres, joailliers, etc. , de tenir un registre et d'y inscrire sur-le-champ les objets d'or et d'argent reçus en nantissement. En exécution de ce texte, la Cour de cassation a jugé légale la condamnation d'un joaillier qui avait tardé à inscrire dans son registre une montre en or reçue en gage (Cass. 19 octobre 1863 , Pas. 1864.I.32). La Cour suprême n'a pas considéré que la conjonction "et" avait un effet cumulatif.

4. L'article 6 du Code civil interdit de déroger "aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes moeurs". Il y a des lois qui intéressent l'ordre public et il y a des lois qui intéressent les bonnes moeurs. Aucun auteur n'a imaginé que l'article 6 du Code civil interdisait seulement les dérogations aux lois qui intéressent l'ordre public et en même temps les bonnes moeurs.

5. L'article 2 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat prévoit la consultation de la section de législation au sujet des projets "d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires".

L'interprétation de ces termes a fait l'objet de controverses. "Il est ... impossible de déterminer si le législateur considère qu'il existe des arrêtés qui sont organiques et des arrêtés qui sont réglementaires, ou uniquement des arrêtés qui sont à la fois organiques et réglementaires" (MASQUELIN, Revue de l'Administration, 1951, 149).

La Cour de cassation n'a pas hésité à interpréter cette disposition (Cass. 10 mars 1955, J.T. 1955, 269, Pas. 1955.I.760) : "Attendu que l'article 2, alinéa 2,

.../...

oblige les Ministres à soumettre ... à l'avis motivé de la section de législation ... le texte de tous projets d'arrêtés d'exécution., soit organiques, soit réglementaires"] (1).

On pourrait, bien sûr, allonger cette énumération.

Le problème est, en l'espèce, "de substituer aux mots les réalités qu'ils recouvrent et dont ils ne sont que des signes approximatifs", pour reprendre les termes du Procureur général Paul LECLERCQ.

Il semble déraisonnable de prêter au Gouvernement l'intention d'avoir, dans le texte qui préoccupe le Ministre de l'Agriculture, entendu conférer à la conjonction "et" un sens cumulatif et d'édicter ainsi une disposition inapplicable en pratique.

[Le Conseil d'Etat a plus d'une fois appliqué en mati re réglementaire le principe énoncé à l'article 1157 du Code civil. Lorsqu'une disposition réglementaire est susceptible de deux sens, on doit plutôt l'entendre dans celui avec lequel elle peut avoir quelque effet que dans le sens avec lequel elle n'en pourrait produire aucun (C.E., 13 mai 1964, DUMONT et BAEYENS 1964, 443).]

Par ces considérations, le Conseil d'Etat émet l'avis que la conjonction "et", utilisée à l'article 2 de l'arrêté royal du 17 août 1964 entre les deux membres de phrase commençant par "au moins deux cents mètres", n'a pas un sens cumulatif".

De Raad van State, afdeling wetgeving, sluit zich aan bij dit advies om de erin vermelde redenen. Hij is dan ook de mening toegedaan dat de voorgenomen wijziging van artikel 2 een louter formele tekstwijziging uitmaakt die geen enkele verandering in de betekenis van de bepaling aanbrengt.

---

(1) Men neme ook inzage van het arrest van het Hof van cassatie van 18 juli 1887, Pas. 1887, blz. 340.

Le projet a pour objet de substituer à la conjonction "et", employée à l'article 2 de l'arrêté royal du 17 août 1964 réglementant l'emploi de miradors en vue de l'exercice de la chasse, la forme verbale exprimant une alternative "soit ... soit", et de préciser par là le sens de la disposition.

Le 6 novembre 1964, le Conseil d'Etat, section d'administration, a donné au Ministre de l'Agriculture, sous le n° A.13.238/III-6-378, son avis sur la portée qu'il convient d'attribuer audit article 2, en particulier sur la signification exacte de la conjonction "et".

Le Conseil d'Etat, section d'administration, s'exprimait en ces termes :

> "Aux termes de l'article 2 de l'arrêté royal du 17 août 1964 réglementant l'usage des miradors en vue de l'exercice de la chasse : "Il est interdit, en vue de l'exercice de la chasse, d'occuper avec une arme de chasse ou d'utiliser des miradors situés à moins de deux cents mètres de la limite de tout terrain où le droit de chasse appartient à autrui et à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier ou d'une culture destinée à la nourriture de celui-ci, à l'exception des herbages naturels, améliorés ou non".
>
> Suivant le fonctionnaire, délégué par le Ministre de l'Agriculture à la section de législation, l'intention du Gouvernement était d'interdire à tout porteur d'armes de chasse d'occuper ou d'utiliser des miradors situés à moins de deux cents mètres,
>
> - soit de la limite de tout terrain où le droit de chasse appartient à autrui,
> - soit d'un lieu de nourrissage artificiel du gibier,
> - soit d'une culture destinée à la nourriture de celui-ci, à l'exception des herbages naturels, améliorés ou non.

.../...

Cette intention est-elle correctement exprimée par le texte ou faut-il, au contraire, comprendre l'article 2 en ce sens que l'usage des miradors n'est interdit, en vue de la chasse, que s'ils se trouvent à la fois à moins de deux cents mètres d'un terrain où le droit de chasse appartient à autrui et à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrisage artificiel ou d'une culture destinée à la nourriture du gibier ?

Bref, le mot "et" qui unit les deux membres de phrase commençant par "à moins de deux cents mètres" a-t-il un sens cumulatif ou non ?

De l'examen du texte, il résulte de manière certaine qu'il s'agit d'hypothèses distinctes : d'une part, il est interdit d'occuper en vue de l'exercice de la chasse un mirador situé à moins de deux cents mètres de la limite de tout terrain où le droit de chasse appartient à autrui, afin que le droit de chasse d'autrui soit mieux préservé; d'autre part, cette même interdiction est prévue lorsque le mirador est situé à moins de deux cents mètres d'un lieu de nourrissage artificiel ou d'une culture destinée à la nourriture du gibier, afin de protéger dans les limites jugées nécessaires l'existence même d'une partie de la faune.

Il s'agit donc de deux hypothèses répondant à des soucis d'ordre tout à fait différent. Le mot "et" n'a donc pas un sens cumulatif.

\+

\+ +

Ce problème d'exégèse des textes se pose du reste fréquemment, car il n'est pas rare que le législateur emploie la conjonction "et" dans le même sens que la conjonction "ou".

1. La loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités autorise les membres des Chambres législatives à être "professeur ordinaire et extraordinaire" (article 1er); elle interdit de nommer à des fonctions salariées par l'Etat les membres des Chambres législatives après la cessation de leur mandat (article 6) : "Sont exceptées les fonctions de professeur ordinaire ou extraordinaire des universités de l'Etat".

Il y a des professeurs ordinaires et des professeurs extraordinaires; tout le monde le sait et personne ne songera à restreindre la portée de l'article 1er à des personnages qui seraient à la fois professeur ordinaire et professeur extraordinaire.

Le législateur n'a pas entendu viser à l'article 1er exclusivement le cas d'un professeur ordinaire d'une université qui cumule cette charge avec celle de professeur extraordinaire dans une autre université.

La conjonction "et", à l'article 1er, a le même sens que la conjonction "ou" à l'article 6.

2. La loi du 19 juillet 1895 relative à l'interdiction des monnaies de billon étrangères dispose: "Il est interdit à tous comptables de l'Etat, des provinces et des communes d'accepter lesdites monnaies" (article 2).

L'interdiction s'adresse à tous les comptables de l'Etat, à tous les comptables des provinces et à tous les comptables des communes, et non à un comptable mythique qui cumulerait les trois fonctions.

3. Il existe une législation sur les monnaies d'or et d'argent. Elle concerne les monnaies d'or et les monnaies d'argent et non les monnaies constituées par un alliage d'or et d'argent.

La déclaration du 26 janvier 1749 ordonnait aux orfèvres, joailliers, etc.., de tenir un registre et d'y inscrire sur-le-champ les objets d'or et d'argent reçus en nantissement. En exécution de ce texte, la Cour de cassation a jugé légale la condamnation d'un joaillier qui avait tardé à inscrire dans son registre une montre en or reçue en gage (Cass. 19 octobre 1863, Pas. 1864.I.32). La Cour suprême n'a pas considéré que la conjonction "et" avait un effet cumulatif.

4.L'article 6 du Code civil interdit de déroger "aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes moeurs". Il y a des lois qui intéressent l'ordre public et il y a des lois qui intéressent les bonnes moeurs. Aucun auteur n'a imaginé que l'article 6 du Code civil interdisait seulement les dérogations aux lois qui intéressent l'ordre public et en même temps les bonnes moeurs.

5. L'article 2 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat prévoit la consultation de la section de législation au sujet des projets"d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires".

L'interprétation de ces termes a fait l'objet de controverses. "Il est ... impossible de déterminer si le législateur considère qu'il existe des arrêtés qui sont organiques et des arrêtés qui sont réglementaires, ou uniquement des arrêtés qui sont à la fois organiques et réglementaires "(MASQUELIN , Revue de l'Administration, 1951, 149).

La Cour de cassation n'a pas hésité à interpréter cette disposition (Cass. 10 mars 1955, J.T. 1955, 269, Pas. 1955.I.760) : "Attendu que l'article 2, alinéa 2, oblige les Ministres à soumettre ... à l'avis motivé de la section de législation ... le texte de tous projets d'arrêtés d'exécution, soit organiques, soit réglementaires" (1).

On pourrait, bien sûr, allonger cette énumération.

Le problème est, en l'espèce, "de substituer aux mots les réalités qu'ils recouvrent et dont ils ne sont que des signes approximatifs", pour reprendre les termes du Procureur général Paul LECLERCQ.

Il semble déraisonnable de prêter au Gouvernement l'intention d'avoir, dans le texte qui préoccupe le Ministre de l'Agriculture, entendu conférer à la conjonction "et" un sens cumulatif et d'édicter ainsi une disposition inapplicable en pratique.

.../...

---

(1) On consultera également l'arrêt de la Cour de Cassation du 18 juillet 1887, Pas. 1887, p.340.

Le Conseil d'Etat a plus d'une fois appliqué en matière réglementaire le principe énoncé à l'article 1157 du Code civil. Lorsqu'une disposition réglementaire est susceptible de deux sens, on doit plutôt l'entendre dans celui avec lequel elle peut avoir quelque effet que dans le sens avec lequel elle n'en pourrait produire aucun (C.E. , 13 mai 1964, DUMONT et BAEYENS 1964, 443).

Par ces considérations, le Conseil d'Etat émet l'avis que la conjonction "et", utilisée à l'article 2 de l'arrêté royal du 17 août 1964 entre les deux membres de phrase commençant par "au moins deux cents mètres", n'a pas un sens cumulatif".

Le Conseil d'Etat, section de législation, se rallie à cet avis pour les motifs qui y sont énoncés. Il estime, en conséquence, que la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 2 est de pure forme et n'affecte en rien le sens de cette disposition.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs :	F. LEPAGE,	staatsraad, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	H. BUCH, G. VAN BUNNEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,	
	J. LIMPENS, R. de RYKE,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M.GROMMEN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER.

(get.) F. LEPAGE.