19-10-1989
Vandermeulebroecke

KONINKRIJK BELGIE. ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 8 mei 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de eed", heeft op 14 juni 1989 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 8 mai 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative au serment", a donné le 14 juin 1989 l'avis suivant :

1. Het voorstel beoogt een aantal eedformules aan te vullen in die zin dat de eed voortaan niet alleen de plechtige belofte zou inhouden van gehoorzaamheid aan "de Grondwet en aan de wetten van het Belgisch volk" maar naargelang van het geval ook aan "de decreten" en "de ordonnanties".

Het voorstel heeft meer bepaald betrekking op de eed af te leggen door de voorzitter en de leden van de Executieven bij hun installatie, en door de ambtenaren van Gemeenschappen en Gewesten bij hun aanwerving (artikel 1), alsmede door provinciale en gemeentelijke mandatarissen bij hun ambtsaanvaarding (artikel 2), door advocaten bij hun aanneming (artikel 4), door gerechtsdeurwaarders bij hun benoeming (artikel 5) en door de ambtenaren en aangestelden van het bosbeheer bij het aanvaarden van hun bediening (artikel 6).

Artikel 3 van het voorstel past de algemene bepaling van artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831 betreffende de eed aan.

2. Het voorstel miskent de juiste betekenis van de eed en van de erin gehanteerde term "wetten".

De eed is een korte, plechtige, veelal in het openbaar afgelegde verklaring van trouw aan het rechtsbestel waarin de betrokkene die de eed aflegt, een bepaalde publiekrechtelijke functie gaat vervullen. Het gehele rechtsbestel wordt op een synthetische en symbolische wijze gekarakteriseerd met de woorden "de Koning, de Grondwet en de wetten van het Belgisch volk".

Door voor te stellen "de decreten", en in bepaalde gevallen "de ordonnanties", aan de eedformule toe te voegen, gaan de auteurs van het wetsvoorstel ervan uit dat de huidige eedformule - doordat ze formeel alleen "de wetten" vermeldt - een onvolledig beeld geeft van de gehoorzaamheidsplicht van de eedaflegger.

Indien de auteurs volledigheid nastreven, dan schiet hun voorstel tekort, daar de eedformule dan een opsomming zou moeten bevatten van alle rechtsnormen en beschikkingen die de eedaflegger tijdens zijn ambtsvervulling zal moeten naleven. Een dergelijke opsomming zou, naast de Grondwet en de wetten, ook moeten bevatten de bepalingen van verdragen die in België uitwerking hebben, de verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad en van de Commissie der Europese Gemeenschappen, de decreten, de ordonnanties, de verordeningen en besluiten van de Koning, van de Ministers, van de Executieven, van de leden van de Executieven, van de provinciale, de gemeentelijke en andere territoriaal gedecentraliseerde instellingen, van de functioneel of dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen.

Het spreekt dus vanzelf dat de eed wegens zijn aard geen volledigheid behoeft. Hij is een haast sacrale getuigenis van loyale inzet voor een rechtssysteem dat men in een bepaalde functie wil dienen, geen schoolse opsomming van alle normatieve en niet-normatieve rechtshandelingen die "wettig" zijn opgelegd door daartoe "wettig" aangewezen overheden. Het is in die betekenis - die men de materiële betekenis noemt - dat het woord "wet" in de eedformule wordt gebruikt.

.../...

De stellers van het voorstel lijken aan het woord "wetten" in de huidige eedformule, een formele betekenis toe te schrijven, waarbij "wet" alleen die rechtshandeling zou zijn welke door de Kamers is gesteld en nadien door de Koning bekrachtigd en afgekondigd is.

De Raad van State heeft met betrekking tot sommige eedformules, en meer bepaald die van het decreet van 20 juli 1831, gewezen op de materieelrechtelijke betekenis van het woord "wet" daarin (Vlaamse Raad, Gedr. St., 1981-82, nr. 54/2).

De Raad van State stelde toen dat in de eedformules "de uitdrukking 'wetten van het Belgisch volk' ... een materiële betekenis (heeft) en ... er uiteraard alle rechtsvoorschriften van de Belgische rechtsorde mee (worden) bedoeld, met andere woorden niet alleen de wetten in de formele zin maar ook de decreten van de Gemeenschaps- en de Gewestraden, de koninklijke besluiten, de besluiten van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, de verordeningen van de provincies en de gemeenten, enzovoort".

3. Het gaat hier niet louter om een verschil in theoretische opvattingen. Het door de stellers van het voorstel ingenomen standpunt stuit op fundamentele bezwaren.

In de eerste plaats leidt het hanteren van een formeel wetsbegrip, zoals reeds uit het voorgaande blijkt, tot de gevolgtrekking dat de gehoorzaamheid aan bijvoorbeeld koninklijke of ministeriële besluiten, besluiten van de Gemeenschaps- en Gewestexecutieven, verordeningen van de provincies en de gemeenten, e.d., niet is voorgeschreven, wat onaanvaardbaar is.

Het voorstel werkt, ten tweede, door een formeel wetsbegrip als uitgangspunt te nemen, de onzekerheid in de hand wat de niet aangepaste eedformules betreft. De toelichting bij het voorstel gewaagt wel van een "aanpassing van de totale wetgeving op de eedformule", maar er moet worden vastgesteld dat het voorstel niet alle bestaande eedformules aanpast en dus niet de algemene draagwijdte heeft die de toelichting eraan toeschrijft. In de niet aangepaste eedformules waarin alleen van een "gehoorzaamheid aan de wetten van het Belgisch volk" wordt gewaagd, zou - op grond van een a contrario-redenering - bij vergelijking met de "aangepaste" eedformules twijfel kunnen rijzen over de juiste draagwijdte van die woorden.

Doordat, ten derde, in het voorstel de vermelding van de norm waaraan gehoorzaamheid moet worden gezworen, geschiedt in functie van de beslissingsbevoegdheid van de politieke entiteit waarin de eedaflegger zijn ambt gaat vervullen, zou men tot de ontoelaatbare conclusie kunnen komen dat hij de plicht niet heeft de rechtsvoorschriften van alle andere politieke entiteiten te erkennen en te eerbiedigen. Het voorstel wekt de indruk dat, bijvoorbeeld, alleen de ambtsdragers van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de ordonnanties zouden moeten naleven, terwijl alle ambtsdragers van het Rijk, van de Gemeenschappen en van de Gewesten gehouden zijn tot het naleven en eventueel tot het toepassen van alle normen en beschikkingen die al deze rechtspersonen respectievelijk hebben uitgevaardigd.

.../...

4. Het fragmentair karakter van het voorstel, in die zin dat het lang niet op alle bestaande eedformules betrekking heeft, heeft onlogische en zelfs ongrondwettige consequenties. Zo wordt de eedformule van de voorzitter en de leden van de Duitse Gemeenschapsexecutieve blijkbaar niet aangepast (artikel 1 van het voorstel) : zo maakt artikel 3 van het voorstel geen melding van een aanpassing van de bij artikel 54 van de wet van 23 september 1985 in het Duits vastgestelde eedformule van artikel 2 van het decreet van 20 juli 1831.

5. Ten slotte moet tegen het voorstel nog een bezwaar van wetgevingstechnische aard worden aangevoerd, daar het, naast een aantal artikelen voor de aanneming waarvan overeenkomstig de algemene regel van artikel 38 van de Grondwet een gewone meerderheid volstaat, ook nog een artikel bevat dat de wijziging beoogt van de met een bijzondere meerderheid aangenomen wet van 8 augustus 1980 (nl. artikel 1 van het voorstel) en voor de aanneming waarvan derhalve dezelfde bijzondere meerderheid vereist is. Laatstgenoemde omstandigheid zou meebrengen dat voor de goedkeuring van het voorstel in zijn geheel ook de bijzondere meerderheid vereist voor de goedkeuring van artikel 1 nodig zou zijn, wat aanleiding zou kunnen geven tot betwisting omtrent de vraag welke meerderheid er vereist zal zijn voor ontwerpen of voorstellen waarbij men in de toekomst alleen maar sommige bepalingen van het huidige voorstel zou willen wijzigen.

6. Met inachtname van de hiervoor geformuleerde bezwaren, lijken specifieke opmerkingen over de artikelen van het voorstel overbodig.

---

1. La proposition de loi tend à compléter une série de formules de serment en ce sens que le serment ne prévoirait désormais plus seulement la promesse solennelle de l'obéissance à "la Constitution et aux lois du peuple belge", mais également, selon le cas, aux "décrets" et aux "ordonnances".

La proposition porte plus précisément sur le serment que doivent prêter le président et les membres des Exécutifs, lors de leur installation, ainsi que les fonctionnaires des Communautés et des Régions lors de leur recrutement (article 1er), les mandataires provinciaux et communaux lors de leur entrée en fonctions (article 2), les avocats lors de leur réception (article 4), les huissiers de justice lors de leur nomination (article 5) et les agents et préposés de l'administration forestière lors de leur entrée en fonctions (article 6).

L'article 3 de la proposition de loi adapte la disposition générale de l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment.

2. La proposition de loi méconnaît la signification exacte du serment et du terme "lois" qu'il renferme.

Le serment est une affirmation brève, solennelle, faite ordinairement en public, de fidélité à l'ordre juridique dans lequel l'intéressé qui prête serment s'apprête à remplir une fonction publique déterminée. L'ordre juridique est globalement rendu, d'une façon synthétique et symbolique, par les termes "le Roi, la Constitution et les lois du peuple belge".

En suggérant d'adjoindre "les décrets" et, dans certains cas, les "ordonnances", à la formule du serment, les auteurs de la proposition de loi présument que, se limitant d'un point de vue formel à ne mentionner que "les lois", l'actuelle formule du serment donne une idée incomplète du devoir d'obéissance qui incombe à celui qui prête serment.

Si les auteurs entendent être complets, leur proposition présente des lacunes, car la formule du serment devrait, dans ce cas, comporter une énumération de toutes les normes juridiques et décisions que celui qui prête serment sera appelé à respecter dans l'exercice de ses fonctions. Une telle énumération devrait également comprendre, outre la Constitution et les lois, les dispositions des traités ayant des effets en Belgique, les règlements, directives et décisions du Conseil et de la Commission des Communautés européennes, les décrets, les ordonnances, les règlements et arrêtés du Roi, des Ministres, des Exécutifs, des membres des Exécutifs, des institutions provinciales, communales et autres institutions à décentralisation territoriale, des institutions à décentralisation fonctionnelle ou par services.

Il va donc de soi que, de par sa nature, le serment ne doit pas être exhaustif. Il s'agit du témoignage presque sacramentel d'un engagement loyal envers un système juridique que l'on souhaite servir dans une fonction bien déterminée, et non de l'énumération académique de tous les actes normatifs et non normatifs imposés "légitimement" par des autorités "légitimement" qualifiées à cet effet. C'est dans cette acception - que l'on qualifie de sens matériel - que le mot "loi" est utilisé dans la formule du serment.

Les auteurs de la proposition paraissent attribuer une signification formelle au mot "lois" de l'actuelle formule du serment, la "loi" se limitant alors à l'acte adopté par les Chambres et ensuite sanctionné et promulgué par le Roi.

En ce qui concerne certaines formules de serment, et notamment celle du décret du 20 juillet 1831, le Conseil d'Etat a souligné la signification matérielle du terme "loi" qu'il contient (Conseil flamand, Doc. 1981-82, n° 54/2).

Le Conseil d'Etat a considéré, à l'époque, que dans les formules de serment l'expression "lois du peuple belge" a une signification matérielle et qu'elle recouvre de toute évidence toutes les prescriptions légales de l'ordre juridique belge, c'est-à-dire non seulement les lois au sens formel du terme, mais également les décrets des Conseils des Communautés et des Régions, les arrêtés royaux, les arrêtés des Exécutifs des Communautés et des Régions, les règlements provinciaux et communaux, etc.

3. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une simple divergence de conceptions théoriques. Le point de vue adopté par les auteurs de la proposition se heurte à des objections fondamentales.

En premier lieu, ainsi qu'il apparaît déjà de ce qui précède, il se déduit de l'emploi du terme "loi" au sens formel que l'obéissance aux arrêtés royaux ou ministériels, aux arrêtés des Exécutifs des Communautés et des Régions, aux règlements provinciaux et communaux, par exemple, n'est pas prescrite, ce qui est inadmissible.

En second lieu, en se fondant sur une acception formelle de la "loi", la proposition laisse planer l'équivoque quant aux formules de serment non adaptées. Les développements se rapportant à la proposition envisagent, il est vrai, d' "adapter l'ensemble de la législation sur la formule du serment", mais force est de constater que la proposition n'adapte pas toutes les formules de serment existantes et n'a donc pas la portée générale que les développements lui prêtent. Dans un raisonnement a contrario, le doute pourrait surgir, par comparaison avec les formules de serment "adaptées", quant à la portée exacte des mots utilisés dans les formules de serment non adaptées qui se bornent à faire mention de l' "obéissance aux lois du peuple belge".

En troisième lieu, dès lors que, selon la proposition, la mention de la norme à laquelle il y a lieu de jurer obéissance est tributaire du pouvoir de décision de l'entité politique au sein de laquelle celui qui prête serment va exercer ses fonctions, on aboutirait à la conclusion inadmissible qu'il ne lui incombe pas de reconnaître et de respecter les prescriptions légales de toutes les autres entités politiques. La proposition porte à croire que, par exemple, seuls les titulaires de fonctions de la Région de Bruxelles-Capitale devraient respecter les ordonnances, alors que tous les titulaires de fonctions du Royaume, des Communautés et des Régions sont tenus de respecter et éventuellement d'appliquer toutes les normes et décisions édictées par l'ensemble de ces personnes morales, chacune en ce qui la concerne.

4. Le caractère fragmentaire de la proposition, en ce sens qu'elle est loin de se rapporter à toutes les formules de serment existantes, a des conséquences illogiques, voire inconstitutionnelles. La formule du serment du président et des membres de l'Exécutif de la Communauté germanophone n'est, en effet, manifestement pas adaptée (article 1er de la proposition) : l'article 3 de la proposition ne fait, en effet, pas état d'une adaptation du texte allemand de la formule du serment contenue à l'article 2 du décret du 20 juillet 1831, texte allemand qui a été établi par l'article 54 de la loi du 23 septembre 1985.

5. Enfin, il convient encore de formuler contre la proposition, une objection ayant trait à la technique législative. En effet, outre une série d'articles pour l'adoption desquels une majorité ordinaire suffit, conformément à la règle générale énoncée à l'article 38 de la Constitution, elle contient également un article visant à modifier la loi du 8 août 1980 adoptée à la majorité spéciale (à savoir l'article 1er de la proposition) et pour l'adoption duquel la même majorité spéciale est requise. Cette dernière circonstance emporterait que, pour l'approbation de la proposition dans son ensemble, la majorité spéciale requise pour l'adoption de l'article 1er serait également nécessaire, ce qui pourrait donner matière à contestations à propos de la majorité qui sera requise pour des projets ou des propositions visant, à l'avenir, à modifier uniquement certaines dispositions de la présente proposition.

6. Eu égard aux objections formulées ci-dessus, il paraît superflu de faire des observations spécifiques sur les articles de la proposition.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, staatsraad, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

W. DEROOVER, staatsraden,
J. VERMEIRE, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.