

(1)

(N° 115.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 25 FÉVRIER 1865.

INTERPRÉTATION DES LOIS (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. PIRMEZ.

MESSIEURS,

La Constitution a réservé au pouvoir législatif l'interprétation des lois par voie d'autorité.

La loi d'organisation judiciaire de 1832 a rendu cette interprétation nécessaire dans le cas où, après une première cassation, le second jugement ou arrêt est cassé par la Cour suprême par les mêmes motifs que le premier.

Le Gouvernement propose, dans le projet de loi que nous avons à examiner, de supprimer cette obligation pour la Législature d'intervenir dans l'interprétation des lois, en donnant à la Cour de cassation le pouvoir de fixer le point de droit entre les parties litigantes.

Dans ce nouveau système, la Législature conserverait le droit entier de faire des lois interprétatives, mais l'initiative de ces lois dépendrait exclusivement de la spontanéité du Gouvernement ou de l'une des Chambres, sans que ces lois soient nécessairement provoquées par un conflit entre les tribunaux. D'autre part, le pouvoir judiciaire serait mis à même de terminer, sans référé législatif, toutes les contestations qui peuvent lui être soumises.

La réforme que contient le projet de loi a trois fois déjà été soumise à la Chambre; les dissolutions de 1848, de 1857 et de 1864 en ont empêché la discussion.

(1) Projet de loi, n° 21.

(2) La commission était composée de MM. ORTS, *président*, NOTHOMB, E. VANDENPEEREBOOM, DE THEUX, DE VRIÈRE, PIRMEZ, MULLER, DUPONT et MONCHEUR.

Votre commission a examiné les diverses faces de ce projet avec l'attention que mérite tout ce qui touche aux attributions des grands pouvoirs de l'État.

Elle vient vous en proposer l'adoption, en vous soumettant les considérations qui justifient cette proposition.

Faisons abstraction d'abord de toute disposition positive sur la matière, pour rechercher le système qui satisfait le plus complètement aux exigences de notre organisation constitutionnelle.

Un grand principe domine tous les autres : celui de la séparation et de l'indépendance des pouvoirs.

Réaliser ce principe dans la matière de l'interprétation des lois, tel est donc le but à poursuivre.

De tous temps, on a reconnu que l'interprétation des lois qui se fait par les pouvoirs publics est de deux espèces très-différentes.

Elle peut être *générale* et s'applique alors à tous les cas que régit la loi interprétée à laquelle elle est censée s'incorporer.

Elle peut être *spéciale* et n'a, dans ce cas, force que quant aux faits qui l'ont provoquée.

Cette distinction coïncide précisément avec les attributions du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

La Législature seule a pour mission de régler, par une disposition générale, une série de faits; à elle seule peut appartenir le droit de porter, par voie d'interprétation ou autrement, une règle obligatoire pour tous.

Le pouvoir judiciaire est appelé à terminer les conflits que soulèvent des cas particuliers; il est donc de son domaine de donner, quant à ces cas, l'interprétation des dispositions qu'il applique.

L'interprétation générale des lois, que l'on appelle l'interprétation par voie d'autorité, ne peut donc appartenir qu'à la Législature; l'interprétation spéciale, qui est essentiellement l'interprétation judiciaire, est du domaine exclusif des tribunaux.

Autoriser le pouvoir judiciaire à interpréter par voie réglementaire une disposition de loi, ce serait lui permettre un empiètement sur les attributions de la Législature.

Appeler le pouvoir législatif à coopérer à la solution d'un cas spécial, c'est le faire participer à l'administration de la justice.

Mais ce n'est pas assez encore de bien séparer l'interprétation générale, pour la conserver à la Législature, de l'interprétation spéciale, pour faire de celle-ci l'apanage des tribunaux, il faut encore que chaque pouvoir soit indépendant de l'autre dans l'exercice de ses attributions.

La Législature doit avoir la plénitude de son initiative quant aux lois interprétatives comme relativement à toutes les autres lois.

Le pouvoir judiciaire doit être investi d'une autorité suffisante pour trancher toutes les difficultés que soulève l'application des lois.

On a souvent contesté à la puissance législative le droit d'interpréter les lois autrement que par des dispositions nouvelles ne régissant que l'avenir; et on doit le reconnaître, il n'est pas de faculté dont l'usage soit plus dangereux que celle qui

permet de faire rétroagir une loi ; mais les abus possibles d'un droit n'en condamnent pas le principe, ils engagent seulement à en restreindre l'exercice. Le législateur est chargé de sauvegarder les intérêts de la société ; il ne relève que de sa conscience dans le choix des moyens qu'il emploie pour atteindre ce but ; si la raison lui prescrit en général de ne porter ses commandements que pour l'avenir, rien cependant ne lui défend de toucher au passé, de modifier même, sous la pression d'une nécessité sociale, les effets d'une loi antérieure. Pourquoi dès lors ne pourrait-il, lorsqu'il s'agit de faire cesser une dommageable incertitude sur le sens d'une loi, en éclaircir le sens par une interprétation d'autorité ?

Mais il faut que les circonstances réclament impérieusement ce mode anomal de légiférer pour qu'il soit sage de l'employer ; l'obscurité seule du texte d'une loi n'engendre par la nécessité d'une interprétation législative ; pourquoi soustraire la solution de la difficulté aux tribunaux, si elle n'a suscité que quelques rares conflits ne compromettant pas la sécurité des droits ? Le danger même de l'interprétation par voie d'autorité doit empêcher que jamais on l'impose au législateur et par cela même, qu'elle ne se légitime que par les exigences de l'intérêt social ; il faut que le pouvoir législatif, appréciateur suprême de cet intérêt, conserve la plénitude de son initiative.

D'autre part, le principe fondamental de l'administration de la justice est la nécessité pour le juge de vider les conflits qui lui sont soumis. Cette obligation de juger entraîne le droit d'interpréter la loi ; si jamais les tribunaux ne peuvent se retrancher derrière l'obscurité de la loi pour refuser une sentence, jamais ils ne doivent manquer de l'autorité suffisante pour donner une solution ; c'est faire faillir la justice à sa mission que de l'organiser de manière à ce qu'elle vienne échouer contre certaines difficultés proclamées insolubles. Des divergences d'opinion s'élèveront toujours entre les différents corps judiciaires comme entre les membres d'un même corps ; mais l'ordre hiérarchique doit les faire disparaître entre les corps, comme la majorité des voix entre les magistrats. Les citoyens ont le droit d'être jugés, et comme les tribunaux ont seuls le devoir de les juger, ils doivent avoir en eux-mêmes l'autorité de le faire.

Ainsi, jamais le pouvoir judiciaire ne doit être admis à provoquer une loi interprétative, mais par contre il faut qu'il ait les moyens de s'en passer : plénitude du droit d'initiative à la Législature, plénitude du droit d'appliquer la loi connue à la justice. Tels doivent être les principes.

Cela posé, il suffit de décider quel corps judiciaire aura en cas de conflit l'autorité de fixer le sens d'une disposition douteuse.

Le premier corps de la hiérarchie judiciaire doit soumettre les autres à ses décisions et ne pas devoir subir les leurs ; c'est une solution que le simple bon sens indique.

La Cour de cassation a été instituée pour maintenir l'uniformité de jurisprudence entre les différentes Cours du royaume ; il découle de l'essence même de ses attributions qu'elle a pour mission de fixer le véritable sens des lois et d'y ramener les tribunaux qui s'en écartent. A elle seule peut donc être confié le soin de dire le dernier mot sur les difficultés que l'interprétation des lois présente nécessairement.

Le projet de loi qui nous est soumis n'est que la consécration de ces idées, éminemment conformes aux grands principes de notre organisation constitutionnelle.

Y aurait-il quelque considération qui devrait faire hésiter à accepter ce projet?

Et d'abord y aurait-il quelque texte de la Constitution qui, spécial à cette matière, obligerait à s'écarter du principe fondamental de la séparation des pouvoirs, ou interdirait de confier à la Cour de cassation la solution suprême des difficultés juridiques?

Deux textes de la Constitution ont rapport à la matière qui nous occupe : l'article 28 et l'article 95.

Le premier porte que « l'interprétation des lois, par voie d'autorité, n'appartient » qu'au pouvoir législatif. »

Le second dispose que « la Cour de cassation ne connaît pas du fonds des » affaires, sauf le jugement des Ministres. »

L'exposé des motifs démontre, dans une dissertation étendue, que ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne fait obstacle à l'adoption du système qui nous est présenté.

Nous ne pouvons mieux faire que de renvoyer à ce travail, en justifiant seulement ici en quelques mots cette opinion, qui est la nôtre.

Les dispositions constitutionnelles ont presque toujours pour objet, en proclamant certains principes ou en consacrant certains droits, de proscrire le retour d'abus dont un Gouvernement antérieur était entaché.

Il est donc toujours utile, pour arriver à saisir la portée de ces dispositions, de rechercher l'état des choses sous le régime dont une charte inaugure la succession.

Le Gouvernement hollandais avait tout à la fois revendiqué, pour le pouvoir exécutif, l'interprétation des lois par voie d'autorité et attribué aux Cours d'appel, érigées en Cour de cassation, la connaissance, après admission d'un pourvoi, du point de fait.

Le droit de donner une interprétation générale des lois a souvent été un objet de conflit entre les différents pouvoirs des États. En France, les Parlements se l'arrogeaient malgré les défenses de l'autorité royale. Les lois de la révolution attribuèrent ce droit au pouvoir législatif; mais il était difficile que le Gouvernement impérial laissât à ce pouvoir une prérogative qu'une raison ou un prétexte permettait de lui enlever. La loi du 16 septembre 1807 porta que l'interprétation serait donnée dans la forme des règlements d'administration publique. Les événements de 1814 placèrent la restauration et le royaume des Pays-Bas en présence de cette loi; ces deux Gouvernements, investis du droit de faire des règlements d'administration publique, considérèrent la loi de 1807 comme conservant sa force, et donnèrent plusieurs interprétations par voie d'autorité ⁽¹⁾.

Dès 1828 toutefois, l'ancien principe que cette interprétation n'appartient qu'à celui qui peut faire la loi ⁽²⁾ avait été reconnu en France. Le Congrès pouvait-il

(1) Voy., quant aux différentes applications faites en France de la loi de 1807 après la restauration, Dalloz, *Rép.*, v° lois, n° 462. — Voy. l'arrêté du Roi Guillaume, du 14 mars 1826.

(2) *Ejus est interpretari legem cujus condere; qui enim legum aenigmata solvere et aperire idoneus videbitur, nisi is, cui soli legislatorem esse concessum.* L. ult. C. de legibus. — La loi de 30 juillet 1828 portait qu'après une seconde cessation, il y aurait lieu à interprétation législative; mais l'affaire n'en était pas moins renvoyée à une Cour royale, qui devait immédiatement statuer par arrêt définitif. Ce système, qui avait l'inconvénient de donner le dernier mot non à la Cour de cassation, mais à une Cour royale, avait le mérite de ne pas suspendre indéfiniment l'action de la justice. — V. sur les différents systèmes qui se sont succédés en France, Demolombe, t. I, n° 120.

confier à un autre qu'au législateur ce droit d'interprétation plus redoutable même que celui de faire la loi, et laisser surtout en mains du pouvoir exécutif, contre lequel sont particulièrement accumulées les garanties constitutionnelles, ce mode facile de dénaturer même pour le passé les dispositions des lois ?

L'article 28 n'eut pas d'autre but que celui de fixer irrévocablement dans les attributions de la Législature l'interprétation par voie d'autorité, à laquelle et le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire avaient voulu prétendre.

Des faits antérieurs ont aussi donné naissance à l'article 93 de la Constitution.

Le conseil des parties, qui existait en France avant la révolution, et qui a donné naissance à la Cour de cassation, pouvait non-seulement casser les arrêts violant la loi, mais évoquer et vider par une décision inattaquable la contestation en droit et en fait. Le Gouvernement hollandais, élargissant par ses arrêtés de 1814 et de 1815 les limites que les lois de 1790 avaient assignées au pouvoir de la Cour suprême, voulut que les Chambres des Cours d'appel, investies des attributions de cette Cour, pussent, comme le conseil des parties, terminer le litige sans renvoi devant une autre juridiction. Dans la loi organique du pouvoir judiciaire du 18 avril 1827, la haute Cour devait aussi, en acceptant les faits constatés par les Cours d'appel, leur appliquer le point de droit qu'elle consacrait, et rendre ainsi une décision complète, contre laquelle aucune voie de renvoi n'était ouverte.

Ces dispositions avaient été considérées comme un abus qu'il fallait proscrire; aussi tous les projets de Constitution contiennent-ils une prohibition semblable à celle de l'article 93.

L'exposé des motifs démontre d'une manière très-complète, par des développements qu'il emprunte à un travail de M. le procureur général Leclerc, que toujours, et spécialement sous le Gouvernement hollandais, les expressions *connaître du fond* des affaires, ont signifié appliquer au fait le point de droit, ou, en d'autres termes, terminer le débat par une décision qui fixe les droits des parties.

Il suffit pour s'en convaincre de lire les textes cités des lois antérieures ou contemporaines de la Constitution.

L'article 3 du règlement du 14 août charge la première Chambre civile des Cours d'appels de connaître des pourvois correctionnels, il ajoute : « Cette Chambre, en cas de cassation, jugera aussi *le fond*, mais par un *nouvel arrêt* et sans recours ultérieur en cassation. »

L'article 46, du règlement du 15 mars 1815, porte : « Les arrêts qui prononceraient la cassation jugent irrévocablement entre les parties *la question de droit*, et auront sous ce rapport l'autorité de la chose jugée. *Le fond* sera jugé suivant les distinctions établies par l'arrêté du 9 avril dernier. »

Le point de droit et le fond sont donc deux choses distinctes.

L'article 111 de la loi organique d'organisation judiciaire est ainsi conçu. « Si l'arrêt ou le jugement attaqué est annulé pour fausse application ou violation de la loi, ou pour excès de pouvoir, la haute Cour, sans pouvoir entrer dans un nouvel examen des faits mentionnés dans l'arrêt ou le jugement attaqué, fera droit *au fond*, sans que son arrêt puisse être attaqué par aucune voie ultérieure. »

Enfin, ce qui est plus décisif encore, la loi du 4 mars 1831, émanée du Corps Constituant, a employé les mêmes expressions avec la même portée. Cette loi, en étendant à la Cour de Liège le règlement du 15 mars 1815, porte : « Jusqu'à l'organisation de la Cour suprême, la chambre de la Cour d'appel saisie du pourvoi, en

» cas de cassation, jugera *le fond* par un nouvel arrêt et sans recours ultérieur. »

Ajoutons toutefois que le résultat auquel cette comparaison de disposition de loi conduit est déjà pleinement consacré par le texte même de la Constitution.

L'article 95 ne porte pas que la Cour de cassation ne peut statuer sur le fond des affaires, mais qu'elle ne peut connaître du fond des affaires.

L'étendue de l'expression *connaître* oblige précisément à restreindre le sens des mots *fond des affaires*.

Si la Constitution avait simplement défendu de statuer sur le fond des affaires, on pourrait admettre, sans arriver à une impossibilité, que le fond des affaires comprend toutes les questions de droit ou de fait agitées entre les parties, et qu'ainsi la Cour de cassation doit strictement se borner à rejeter le pourvoi ou à casser, sans que jamais il puisse résulter de son arrêt une décision quelconque sur le droit des parties.

Mais le texte est plus large : il ne défend pas seulement de décider, mais de connaître du fond des affaires.

Or, si le point de droit était compris dans ces expressions, il faudrait évidemment décider que la Cour de cassation ne peut l'apprécier; c'est-à-dire que précisément l'objet exclusif de ses attributions lui échapperait!

Si le *fond des affaires* comprend la question juridique d'où dépendent les droits des parties, la Cour de cassation ne peut l'apprécier; si au contraire, comme cela est incontestable, elle peut l'apprécier, la Constitution ne défend pas que sa décision ne fixe, entre partie, le sens de la loi.

Ainsi, en admettant que la Constitution défende d'attribuer à la Cour de cassation la connaissance de points qui aujourd'hui ne lui sont pas soumis, on n'en pourrait nullement conclure que le projet de loi porte atteinte aux dispositions constitutionnelles. Le projet, en effet, ne confère pas à la Cour de cassation une juridiction nouvelle; il laisse la même étendue à ses pouvoirs, seulement il donne à ses décisions solennelles une force plus grande entre les parties, ce qu'aucun texte ne proscriit.

Il ne faut toutefois pas se dissimuler que le rapport de M. Raikem, qui, au Congrès, a précédé l'adoption de l'article 95, paraît donner le système actuellement en vigueur comme le complément des dispositions constitutionnelles.

Voici ce que dit M. Raikem :

« Il n'entre point dans les attributions de la Cour de cassation de réformer tous les jugements iniques, de corriger toutes les erreurs judiciaires. A la vérité, le juge abuse de son pouvoir lorsqu'il porte une décision injuste sur le fait contesté entre les parties. Mais, par une telle décision, il ne blesse que l'intérêt privé, au lieu qu'il porte à la fois atteinte à l'intérêt public et à la puissance législative, lorsqu'il viole les dispositions de la loi!

» La Cour de cassation ne doit pas plus sortir du cercle de ses attributions que les autres tribunaux. Mais, comment l'y faire rentrer, si elle en sortait? Elle n'a pas d'autorité supérieure dans l'ordre des juridictions. Afin de la renfermer dans le cercle de ses attributions, la Constitution lui interdit la connaissance du fond des affaires. Lorsqu'elle casse, elle ordonne le renvoi à un autre tribunal

» Lorsque la Cour de cassation et les autres Cours et tribunaux sont divisés sur le sens de la loi, *l'intervention du pouvoir législatif est nécessaire*. Et une loi devra déterminer en quel cas l'interprétation des lois aura lieu par voie d'autorité (1). »

Ainsi la section centrale du Congrès paraît avoir supposé que l'interprétation législative serait nécessaire. Bien plus, elle a considéré la prohibition de l'article 95 comme une garantie contre les usurpations de pouvoir que pourraient tenter la Cour de cassation, et dont les corps judiciaires ont donné parfois des exemples. Or où serait cette garantie, si elle n'est dans la faculté accordée aux tribunaux et aux Cours de résister à la Cour suprême sans pouvoir être contraints par ses décisions? Tel est l'agencement constitutionnel du pouvoir judiciaire : la Cour de cassation et les autres tribunaux doivent se maintenir réciproquement dans le respect de la loi; le pouvoir de statuer des juges du fond est constamment tenu en échec par le pouvoir de casser de la Cour suprême; mais par contre l'impuissance de cette Cour qui peut anéantir, mais non créer, l'empêche de consacrer une illégalité; le pouvoir positif des juridictions ordinaires et le pouvoir négatif de la Cour de cassation se font ainsi mutuellement équilibre, et se contiennent dans les bornes de la légalité. Or, n'est-ce pas détruire ce système même, que d'attribuer à la Cour suprême autre chose que le droit de casser, de lui permettre de fixer le sens de la loi, et de forcer les autres corps judiciaires à se conformer à son sentiment?

Telle est l'objection dans toute sa force.

Est-elle fondée?

Nous ne le pensons pas.

Il faut d'abord constater qu'elle s'appuie non pas sur le texte de la Constitution, mais sur un rapport qui, quelque valeur qu'on veuille lui accorder, ne peut à aucun point de vue lui être comparé. Les documents qui accompagnent la confection d'une loi peuvent servir à en révéler l'esprit, mais ils ne sont pas la loi.

Il arrive souvent que les motifs d'une disposition ont une étendue plus grande que la disposition même. Cela se comprend parfaitement, si l'on remarque que la préoccupation naturelle du rédacteur d'un rapport est de justifier bien plus que de déterminer ou de limiter la proposition qu'il présente; il est ainsi conduit fréquemment à donner des motifs qui, bien que très-pertinents pour le texte discuté, pourraient servir encore à défendre une disposition plus étendue que celle qui est proposée, et qui cependant n'a pas été soumise au législateur.

En examinant au surplus avec soin le rapport de M. Raikem, il est difficile de croire qu'il ait voulu ériger en maxime constitutionnelle la prohibition de donner, dans aucun cas, à une décision de la Cour de cassation une force obligatoire vis-à-vis des autres corps judiciaires.

Le but principal de l'institution de la Cour de cassation est d'arriver à l'uniformité de la jurisprudence; M. Raikem le proclame en déclarant qu'elle réalise ainsi une des plus belles conceptions de l'esprit humain. Ce but, que l'on assigne à l'institution de la Cour de cassation, prouve bien que jamais il n'a été dans l'essence de

(1) Nous reproduisons en annexe toute la partie du rapport de M. Raikem qui concerne la Cour de cassation, et la discussion à laquelle l'article 95 de la Constitution a donné lieu au sein du Congrès.

son institution de lui donner pour contre-poids les autres tribunaux, en plaçant leurs décisions dans une espèce d'égalité avec celles de la Cour qui a pour mission d'être régulatrice de la jurisprudence. Au Congrès, comme avant et depuis, on a considéré cette Cour comme devant fixer les véritables sens des lois, et l'imposer, au moins par son autorité morale, aux autres tribunaux.

Aussi le rapport de la section centrale ne dit-il pas que la prohibition de connaître du fond des affaires est destinée à maintenir la Cour de cassation *dans le respect de la loi*, mais que cette interdiction doit l'empêcher *de sortir de ses attributions*.

Or c'est ce qui est bien différent. L'indépendance et la séparation des pouvoirs étendues ici par la Constitution jusqu'au sein de l'autorité judiciaire, supposent également et la confiance entière dans la manière dont chaque corps remplira sa mission, et des garanties qu'il n'empiètera pas sur le domaine d'un autre pouvoir.

On ne pouvait supposer que la Cour de cassation, instituée pour veiller au respect des lois, violerait elle-même ce qu'elle avait pour unique mission de défendre; mais il fallait pourvoir à ce qu'elle n'empiétât pas sur les prérogatives des autres tribunaux.

Le système hollandais avait le mérite d'abrèger le cours des procès, mais conduisait à faire de la Cour suprême un conseil de révision; investie, en cas de cassation, de la faculté d'appliquer le droit au fait et de rendre ainsi une décision définitive, elle devenait maîtresse absolue des intérêts des parties sans contrôle possible; elle pouvait s'emparer de l'administration complète de la justice, sans qu'aucune voie fût ouverte pour arrêter des usurpations de pouvoirs.

Tel était le danger à proscrire.

Qu'était-il nécessaire de faire pour l'écarter? Mais seulement de disposer que ses arrêts ne trancheraient pas le litige; qu'ils ne constitueraient jamais une décision par elle-même exécutoire, et qu'il faudrait toujours aussi en revenir à une Cour ou à un tribunal qui, juges souverains du fait, pourraient revendiquer les droits de leur juridiction.

Il suffit que la Cour de cassation ne puisse connaître du fond des affaires, dans le sens que nous attachons à ces expressions, pour que la confusion de pouvoirs indiquée au rapport de M. Raikem soit évitée. Indépendante dans l'appréciation du point de droit, comme les juges du dernier ressort sont indépendants dans la constatation du point de fait, la Cour de cassation se trouve circonscrite dans les régions abstraites du droit par l'impossibilité de donner une décision susceptible d'exécution. Pourquoi dès lors donnerait-on à la disposition de la Constitution une portée que les motifs qui l'on fait adopter n'exigent pas, et que ses termes repoussent, soit qu'on les apprécie en eux-mêmes, soit qu'on les étudie dans les différentes lois où ils ont été employés?

Il est au surplus des cas où déjà aujourd'hui la Cour de cassation fixe irrévocablement le droit.

En matière de conflits ou de règlement de juges, sa décision lie les tribunaux.

Lorsqu'en matière criminelle la Cour suprême déclare qu'un fait ne constitue ni crime ni délit, ou que la prescription est acquise, elle ne renvoie pas l'auteur du fait devant une autre juridiction. L'arrêt a donc par lui seul force de chose jugée, et la Cour de cassation peut ainsi exempter de la peine? Dans quel cas le projet actuel peut-il lui donner un pouvoir où le contrôle serait plus nécessaire que

lorsqu'il s'agit d'une disposition que le législateur a jugée nécessaire au maintien de l'ordre social ⁽¹⁾.

Personne n'a cependant jamais pensé à voir dans ce résultat une violation de la Constitution.

Il y a plus, lorsqu'après une cassation le tribunal ou la Cour saisi par suite du renvoi se conforme à la décision de la Cour suprême, le pourvoi n'est plus recevable. D'où vient cette non recevabilité? Ce n'est évidemment pas seulement du respect que mérite le jugement du tribunal et l'arrêt de la Cour d'appel, puisque s'ils eussent statué en sens contraire le pourvoi eût été admissible. La recevabilité a sa source dans la conformité de ce jugement ou de cet arrêt avec la décision de la Cour suprême; cette décision, si elle n'a force de chose jugée par elle-même, intervient donc dans la fixation définitive du point de droit.

Or on se demande pourquoi ce que la Cour de cassation peut faire pour partie, elle ne pourrait le faire pour le tout; pourquoi ce qui peut être souverainement décidé par une de ses chambres avec le concours d'une Cour d'appel, ne pourrait pas l'être par la décision de ses chambres réunies?

Les dispositions du projet n'ont pas un caractère différent de celles que nous venons d'indiquer; elles ne changent rien à l'étendue des attributions de la Cour suprême et laissent armées contre ses empiètements possibles les juridictions qui lui sont soumises; le nouveau système augmente seulement la force des décisions rendues par la Cour de cassation, chambres réunies, et restitue au principe de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs toute sa vérité.

Votre commission vous propose, à l'unanimité des cinq membres qui ont pris part aux votes, l'adoption du projet.

Voici les modifications de détails qu'elle a cru devoir apporter au projet.

ARTICLE 1^{er}. — Le premier paragraphe de cet article est la reproduction de l'article 23 de la loi du 4 août 1852.

Votre commission propose seulement d'ajouter après ces mots *chambres réunies* ceux-ci : *de la Cour de cassation*.

Le second paragraphe est la consécration nouvelle du principe que nous venons de rappeler, et qui est établi par l'article 21 de la loi du 27 novembre 1790, confirmé par l'article 46 du règlement du 15 mars 1815 ⁽²⁾.

ARTICLE 2. — Cet article contient le principe même du projet; votre commission l'admet sans changement.

ARTICLE 3. — Cet article est aussi adopté tel qu'il est présenté.

Le motif qui faisait réunir deux chambres de la Cour d'appel cesse, par suite de la solution du point de droit débattu.

(1) Pour apprécier toute l'importance de cette faculté, il suffit de se rappeler le rôle qu'a joué, en Angleterre, dans la révolution de 1688, la prétention de Jacques II de dispenser de l'application des lois pénales contre les dissidents.

(2) Voir l'arrêt de la Cour de cassation du 7 novembre 1840.

ARTICLE 4. — Votre commission a pensé que si la Législature ne devait pas être appelée à interpréter la loi dans une contestation déterminée, il ne pouvait y avoir que des avantages à lui faire connaître les difficultés d'interprétation des lois assez graves pour provoquer un dissentiment entre la Cour de cassation et les Cours d'appel. L'article qui vous est proposé oblige le Gouvernement à transmettre, chaque année aux Chambres, les éléments d'appréciation de la décision souveraine en droit rendu par la Cour de cassation. Le pouvoir législatif est ainsi informé de la portée qui est donnée aux dispositions de lois dont le sens est obscur; investi du pouvoir de faire immédiatement une loi interprétative, il pourrait arrêter, même pour le passé, les inconvénients qu'il trouverait à la solution que l'autorité de la Cour de cassation aurait fait définitivement prévaloir dans quelques affaires spéciales. Ainsi, en usant de cette très-légitime susceptibilité qui doit engager le législateur à craindre des abus même de la part des corps qui méritent le plus sa confiance, tout ce que l'on pourrait redouter du pouvoir accordé à la Cour de cassation serait la solution contraire au vœu du législateur d'un petit nombre d'espèces, mais sans qu'un intérêt général puisse être compromis.

ARTICLE 5. — Il a paru convenable de conserver dans le projet une disposition qui règle l'effet des lois interprétatives et de marquer ainsi que la Législature affirme son droit constitutionnel d'en porter.

Le pourvoi législatif, lorsqu'il s'agira d'intérêts privés surtout, s'abstiendra sans doute, à moins de circonstances exceptionnellement graves, de disposer autrement que par une loi nouvelle; mais il n'en faut pas moins prévoir l'exercice du droit d'interprétation par voie d'autorité, pour en régler les effets d'une manière générale.

ARTICLE 6. — La loi nouvelle ne doit pas avoir d'influence sur les projets de lois interprétatives dont est aujourd'hui saisie la Législature; il est en effet impossible d'accorder aujourd'hui aux arrêts des chambres réunies de la Cour de cassation une force qu'ils n'avaient pas lorsqu'ils ont été rendus.

Votre commission s'est adressée à M. le Ministre de la justice pour connaître son opinion à cet égard, et avoir l'indication des projets de lois interprétatives encore pendants aujourd'hui.

M. le Ministre lui a adressé une dépêche qui est reproduite à la fin de ce rapport.

La Chambre remarquera qu'un des projets de loi n'a pu être adopté, par suite d'un dissentiment entre les deux assemblées législatives, et qu'il a été ainsi impossible de terminer un procès, qui peut-être ne recevra jamais de solution. Cette situation montre à elle seule les vices du système de vigueur; on ne peut se dissimuler combien elle serait grave, si la divergence avait porté sur une question de droit privé.

Votre commission vous propose l'adoption de l'article indiqué par M. le Ministre de la justice.

ARTICLE 7. — Cet article est la reproduction de l'article 4 du projet du Gouvernement.

Telles sont, Messieurs, les observations qu'a suggérées à votre commission l'examen du projet de loi dont elle a l'honneur de vous proposer l'adoption.

Le Rapporteur,

EUDORE PIRMEZ.

Le Président,

AUG. ORTS.

ANNEXES.

ANNEXE N^o 1.

RAPPORT DE M. RAIKEM, SUR L'ARTICLE 95 DE LA CONSTITUTION.

« Le but de la loi, dans l'établissement des tribunaux, est d'obtenir une exacte justice. Mais, le juge peut excéder ses pouvoirs en franchissant les limites de l'autorité judiciaire, et en se portant dans le domaine d'un autre pouvoir. Il peut abuser de son pouvoir en violant la loi. Il peut négliger les formes à l'observation desquelles la loi l'astreint pour donner à ses décisions le caractère d'un véritable jugement. Le cours de la justice peut être entravé par la difficulté de régler le juge auquel une affaire doit être renvoyée.

» Pour tous les cas, il doit exister une autorité supérieure qui juge le jugement lui-même et le pouvoir des juges, plutôt qu'il ne décide la contestation. Cette autorité doit être unique. La loi ne peut avoir qu'un seul sens dans l'intention du législateur ; les autres sens qu'on veut lui attribuer sont nécessairement faux. S'il y avait plusieurs autorités chargées de connaître de la violation des lois, elles pourraient être interprétées en divers sens, et la jurisprudence ne pourrait être ramenée à ce point d'uniformité qui est une des plus belles conceptions de l'esprit humain.

» La Cour de cassation ne doit pas plus sortir du cercle de ses attributions que les autres tribunaux. Mais, comment l'y faire rentrer, si elle en sortait? Elle n'a pas d'autorité supérieure dans l'ordre des juridictions. Afin de la renfermer dans le cercle de ses attributions, la Constitution lui interdit la connaissance du fond des affaires. Lorsqu'elle casse, elle ordonne le renvoi à un autre tribunal.

» Lorsque la Cour de cassation et les autres Cours et tribunaux sont divisés sur le sens de la loi, *l'intervention du pouvoir législatif est nécessaire*. Et une loi devra déterminer en quel cas l'interprétation des lois aura lieu par voie d'autorité.

» Il n'entre point dans les attributions de la Cour de cassation de réformer tous les jugements iniques, de corriger toutes les erreurs judiciaires. A la vérité, le juge abuse de son pouvoir lorsqu'il porte une décision injuste sur le fait contesté entre les parties. Mais, par une telle décision, il ne blesse que l'intérêt privé, au lieu qu'il porte à la fois atteinte à l'intérêt public et à la puissance législative, lorsqu'il viole les dispositions de la loi.

» Les attributions de la Cour de cassation doivent être déterminées par une loi organique. L'article 105 du projet de la commission s'était contenté de donner des limites à ces attributions, en statuant que cette Cour ne peut connaître du fond des affaires. Cet article 105 a été adopté par toutes les sections. La section cen-

trale, en l'adoptant de même, a pensé qu'on devait indiquer les cas où il y avait lieu à la cassation. Et une disposition précédente du projet de la section centrale ayant attribué à la Cour de cassation le jugement des Ministres, établissait par là une exception à la règle que la Cour de cassation ne peut connaître du fond des affaires. »

DISCUSSION DE L'ARTICLE 95 DE LA CONSTITUTION AU CONGRÈS NATIONAL.

« ART. 71. — Il y a pour toute la Belgique une Cour de cassation.

» Cette Cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des Ministres;
» mais elle casse les jugements et arrêts rendus sur des procédures dans lesquelles
» les formes ont été violées, ou qui contiennent quelque contravention expresse à
» la loi, et elle renvoie le fond du procès au tribunal ou à la Cour qui doit en
» connaître. »

» *M. Forgeur* propose d'ajouter à l'article qu'il y aura, pour la Cour de cassation, obligation de casser un arrêt lorsqu'elle reconnaîtra qu'il y a eu fausse application de la loi.

» *M. Raikem*, rapporteur. Dans toutes les lois françaises, la cassation n'est admise que pour violation expresse de la loi; ce n'est que dans les règlements de l'ex-Roi qu'on trouve qu'il y a lieu à cassation lorsque la loi a été faussement appliquée.

» *M. Forgeur* ne partage pas l'opinion de *M. Raikem*, mais comme il reconnaît l'impossibilité d'improviser une discussion en matière aussi grave, et attendu que le rapport n'a été distribué qu'à l'entrée du Congrès en séance, il demande que la discussion soit ajournée à demain.

» *M. le baron Beyts* appuie cette proposition.

» *M. Lebeau*. Messieurs, la discussion où l'on vient d'entrer a pour résultat de me confirmer dans l'opinion que le premier projet avait bien fait de ne poser que le principe sur lequel devait être basée la Cour de cassation, et de s'en rapporter à une loi organique pour tout le reste. En voulant spécifier les cas où il y aurait lieu à la cassation d'un arrêt, la section centrale a été beaucoup trop loin, et si nous voulons suivre les conséquences des principes qu'elle a posés, et les règles, nous en avons au moins pour huit jours.

» Je crois que nous devons revenir au premier projet, et retrancher la partie de l'article qui commence par ces mots : *mais elle casse les jugements et arrêts, etc.*, jusqu'à la fin.

» *M. Forgeur* appuie cette proposition.

» *M. De Robaulx*. Si vous adoptez le retranchement, prenez garde que vous n'astreignez la Cour de cassation à ne connaître du fond des affaires que dans un seul cas, celui d'accusation des Ministres. Il pourrait cependant vous convenir de lui

attribuer la connaissance d'autres affaires: celles, par exemple, qui concerneraient les princes, le domaine, la liste civile et quelques autres encore, que vous pouvez avoir prévues et qui s'en trouveraient exclues. Il me semble qu'il vaudrait mieux renvoyer l'article à la commission, qui tâcherait de classer dans l'article tous les cas où la Cour de cassation pourrait connaître du fond des affaires.

» *M. Van Meenen.* Ceci me fait souvenir que, dans la loi sur la Cour des comptes, nous avons attribué le jugement des affaires par appel à la Cour de cassation.

» *Quelques voix.* Non! Non!

» *M. Barthélemy.* Et les conflits.

» *M. Raikem*, rapporteur. Messieurs, si nous avons une Cour de cassation qui puisse connaître du fond de quelques affaires, nous n'avons plus de Cour de cassation. Hors le cas d'accusation des Ministres, il ne faut pas qu'elle puisse connaître du fond des affaires. Elle n'est pas instituée dans l'intérêt des particuliers, mais dans l'intérêt seul de la loi. On a dit qu'elle jugerait bien des conflits; mais est-ce juger une affaire au fond? Non, car juger un conflit, c'est régler devant quels juges on plaidera. Voudriez-vous que la Cour de cassation pût juger les affaires où seraient intéressés les princes, les hauts fonctionnaires? Mais alors vous détruisez un des plus précieux principes de la liberté, celui de l'égalité devant la loi. Non, Messieurs, les tribunaux ordinaires seront seuls appelés à juger des intérêts civils de tous les citoyens de la Belgique, depuis le chef de l'État jusqu'au dernier de ses sujets.

» *M. Forgeur.* Il me semble impossible, comme l'a dit l'honorable préopinant, d'attribuer à la Cour de cassation la connaissance du fond des affaires. Je suis tellement convaincu que ce serait fausser sa destination, que j'ai voté hier à regret pour lui attribuer le jugement des Ministres: je n'y ai consenti que par ce que, dans le système constitutionnel que nous avons adopté, il n'était pas possible de l'attribuer à une autre Cour. Je crois que l'article peut être voté avec le retranchement proposé.

» L'ajournement proposé par M. de Robaulx est mis aux voix et rejeté.

» Le retranchement proposé par M. Lebeau est adopté ainsi que l'article réduit à ces termes :

« Il y a, pour toute la Belgique, une Cour de cassation.

» Cette Cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des Ministres. »



ANNEXE N° 2.

Bruxelles, le 25 février 1863.

MONSIEUR LE REPRÉSENTANT,

Par votre lettre du treize de ce mois, vous avez bien voulu m'informer que la commission d'organisation judiciaire, qui est chargée d'examiner le projet de loi sur l'interprétation des lois, désire savoir, d'une part, quels sont les projets de lois interprétatives sur lesquels il n'a pas encore été statué par la Législature et, d'autre part, quelle application le Gouvernement croit devoir faire de la législation nouvelle projetée à ces divers projets de lois.

Pour ce qui concerne le premier point, j'ai l'honneur de vous faire connaître, Monsieur le Représentant, que les projets de lois interprétatives sur lesquels la Législature n'a pas encore statué, sont les suivants :

A. Pendant devant le Sénat :

Projet de loi interprétative de l'article 69, § 2, n° 8, de la loi du 22 frimaire an III, sur l'enregistrement, présenté à la Chambre des Représentants le 6 décembre 1860;

B. Pendants devant la Chambre des Représentants :

a. Projet de loi interprétative de l'article 5 de la loi du 29 floréal an X, relatif au poids des voitures employées au roulage et aux messageries, présenté par le Gouvernement, le 23 novembre 1860, et examiné par la commission spéciale dans un rapport de M. de Naeyer, du 27 février 1861;

b. Projet de loi interprétative de l'article 69 du code pénal, présenté par le Gouvernement, le 23 novembre 1860, et renvoyé à une commission spéciale;

c. Projet de loi interprétative de l'article 41 de la loi du 21 mars 1859, présenté par le Gouvernement, le 16 mai 1862, et renvoyé à une commission spéciale.

A ces quatre projets de lois il y a lieu d'ajouter un cinquième projet de loi interprétative d'un article réglementaire sur la police des constructions, présenté à la Chambre des Représentants le 14 novembre 1854, adopté par elle le 14 décembre de la même année, et amendé par le Sénat le 1^{er} mars 1855, renvoyé à la Chambre des Représentants le 2 du même mois, et dont celle-ci a été dessaisie par suite de la dissolution prononcée par arrêté royal du 12 novembre 1857.

Pour ce qui regarde le second point, à savoir les conséquences qui résulteront pour les projets de lois interprétatives indiquées ci-dessus, du projet de loi nouvelle sur l'interprétation des lois dont la Chambre des Représentants vient d'être saisie, je pense qu'on pourrait prévenir toute difficulté et tout doute en introduisant dans le projet nouveau une disposition transitoire conçue dans les termes suivants :

Disposition transitoire.

ART. 5.

« Les articles 23, 24 et 25 de la loi du 4 juin 1832 resteront applicables aux
» causes renvoyées, après une seconde cassation prononcée avant l'époque de la
» mise en vigueur de la loi nouvelle. »

Agréez, Monsieur le Représentant, la nouvelle assurance de ma haute considération.

Le Ministre de la Justice,

VICTOR TESCH.



PROJET DE LOI.

Projet du Gouvernement.

ARTICLE PREMIER.

Lorsque, après une cassation, le deuxième arrêt, jugement ou décision, est attaqué par les mêmes moyens que ceux du premier pourvoi, la cause est portée devant les Chambres réunies qui jugent en nombre impair.

Aucun recours en cassation n'est admis contre le deuxième arrêt, jugement ou décision, en tant que ce deuxième arrêt, jugement ou décision est conforme au premier arrêt de cassation.

ART. 2.

Si le deuxième arrêt, jugement ou décision est annulé par les mêmes motifs que ceux de la première cassation, la Cour, le tribunal ou la députation permanente du conseil provincial, à qui l'affaire est renvoyée, se conforme à la décision de la Cour de cassation sur le point de droit jugé par cette Cour.

ART. 3.

La Cour d'appel à laquelle, dans le cas de l'article précédent, l'affaire sera renvoyée, prononcera en audience ordinaire.

ART. 4.

Les articles 23, 24 et 25 de la loi du 4 août 1832 sont abrogés.

Projet de la Commission.

ARTICLE PREMIER.

... devant les chambres réunies de la Cour de cassation qui jugent en nombre impair.

Le reste comme ci-contre.

ART. 2.

Comme ci-contre.

ART. 5.

Comme ci-contre.

ART. 4.

Chaque fois que la Cour de cassation casse pour la seconde fois dans le cas de l'article premier, le procureur général près de cette Cour, transmet les décisions rendues au Ministre de la Justice, qui, chaque année, en fait rapport aux Chambres.

ART. 5.

Les Cours, les tribunaux et les députations permanentes des conseils provinciaux, sont tenus de se conformer aux lois interprétatives, dans toutes les affaires où le point de droit n'est pas définitivement fixé.

ART. 6.

Les articles 23, 24 et 25 de la loi du 4 juin 1832 resteront applicables aux causes renvoyées après une seconde cassation prononcée avant l'époque de la mise en vigueur de la loi nouvelle.

ART. 7.

Comme l'art. 4 ci-contre.