

N^o 27.

SÉNAT DE BELGIQUE.

SEANCE DU 13 MARS 1834.

Rapport fait au Sénat par M^r. De Haussy sur la proposition de M^r. le Comte Duval de Beaulieu, relative à la création d'un Conseil d'État.

La Commission que vous avez nommée pour l'examen de la proposition de notre honorable collègue, M. le comte Duval de Beaulieu, relative à l'établissement d'un Conseil d'Etat, m'a chargé, Messieurs, de vous présenter le résultat de son travail, et de ses délibérations.

L'utilité de la création d'un Conseil d'Etat, est une pensée qui a frappé depuis long-temps beaucoup de bons esprits; depuis plus de trois ans que la Belgique s'est constituée, après avoir conquis son indépendance, elle attend encore presque toutes les institutions qui lui ont été promises et qui lui sont nécessaires pour constituer son état politique. De toutes les lois dont l'article 139 de la Constitution a proclamé l'urgence, celle de l'organisation judiciaire est la seule qu'elle ait obtenue; la presse, le jury, les finances, l'administration provinciale et communale, la responsabilité ministérielle, l'armée, les pensions, tout est à organiser encore; nos Codes doivent être revisés, notre législation tout entière, qui n'est plus sur beaucoup de points en harmonie avec notre droit public, à des modifications importantes à subir, et pour préparer ces immenses travaux, nous n'avons que quelques ministres, les uns définitifs, les autres intérimaires, qui, obligés de suivre les débats législatifs des deux Chambres, et constamment occupés d'ailleurs des soins et des détails des affaires de leurs Départemens, n'ont ni la tranquillité d'esprit, ni le loisir nécessaires pour se livrer à de graves études et pour s'occuper de la préparation des lois.

D'ailleurs, Messieurs, nous ne devons pas nous le dissimuler; dans un Gouvernement constitutionnel, les Ministres sont principalement des hommes politiques, presque toujours choisis parmi les chefs ou les hommes influens, de la majorité des Chambres; mais les qualités et les talens qui appellent sur eux la considération du pays, et qui les signalent à l'attention du Gouvernement, peuvent ne pas s'allier toujours avec l'instruction profonde et les habitudes laborieuses qui sont indispensables pour la confection des lois.

L'expérience fâcheuse des trois dernières années a dû nous convaincre qu'il existait dans notre organisation administrative, un vice essentiel, qui arrêtait les progrès de notre législation, et entravait la marche du Gouvernement. Le mal est réel: ses conséquences funestes ne se font que trop sentir; il importe d'y apporter un prompt remède.

L'un des moyens les plus efficaces, dans l'opinion de beaucoup d'hommes sages et amis de leur pays, consisterait dans l'établissement d'un Conseil d'État, c'est à dire, d'un corps permanent, composé d'hommes probes et savans, d'hommes spéciaux et laborieux qui, dans le silence du cabinet, étrangers à tout parti et à tout entraînement politique, s'occuperaient de la préparation des travaux législatifs que le Gouvernement voudrait soumettre aux Chambres, des réglemens d'administration publique qui devraient être faits pour l'exécution des lois, et qui donneraient enfin leur avis dans toutes les circonstances où il conviendrait au Gouvernement de les consulter.

C'est cette pensée généreuse, jointe au désir d'être utile à son pays, qui avait guidé l'honorable M^r. Degorge Le Grand, lorsqu'il vous a présenté, dans votre séance du 30 mai 1832, un projet de loi relatif à la création d'un conseil d'état; mais enlevé à son pays peu de temps après, par une mort prématurée, cet honorable membre, qui a laissé tant de regrets dans cette assemblée, n'a pu donner suite à cette pensée. M^r. le Comte Duval, son successeur, dirigé par les mêmes sentimens, a cru devoir faire revivre ce projet, et appeler l'attention du Gouvernement et des Chambres sur cette importante matière, et il a voulu rendre ainsi à la mémoire de l'honorable citoyen qui l'a précédé dans cette enceinte, un hommage auquel vous vous presserez sans doute de vous associer.

Votre Commission, Messieurs, a été unanime sur le principe de la loi proposée, et sur l'utilité de l'institution qu'elle a pour objet d'établir; mais elle s'empresse de le déclarer ici: cette institution ne peut être précieuse et utile au pays, qu'autant qu'on puisse la mettre en parfaite harmonie avec toute notre législation constitutionnelle; il faudrait y renoncer à l'instant, s'il devait en résulter la moindre atteinte au pacte fondamental, que nous avons tous juré de maintenir.

Votre Commission a donc fixé d'abord toute son attention sur la question de Constitutionnalité, et son examen a été d'autant plus approfondi et plus sévère, qu'elle n'ignorait pas que des objections assez spécieuses avaient été formées sous ce rapport, contre le projet qui vous est soumis. Toutefois, Messieurs, elle n'a pas pensé que ce projet fût contraire à notre loi Constitutionnelle.

Sans doute, la Constitution n'a point prévu l'établissement d'un Conseil d'État, parce que peut-être le législateur n'en a pas compris alors l'utilité ou la nécessité, ou plutôt encore parce qu'il a pensé que si cette nécessité venait à être démontrée un jour, c'était à la législature qu'il appartenait de combler cette lacune.

En effet, quelle était la tâche du pouvoir constituant? C'était de consacrer le principe de notre nationalité, de fixer le droit public du pays, et d'organiser les pouvoirs appelés à le régir, en déterminant les attributions de chacun de ces pouvoirs.

C'est cette tâche qui a été remplie avec tant de patriotisme par ce Congrès National qui a su saisir et tenir avec fermeté les rênes de l'État, dans des tems orageux et difficiles; qui a proclamé l'indépendance de la Belgique; qui l'a dotée de la Constitution la plus libérale de l'Europe, et qui n'a résigné le pouvoir qu'au moment où il a pu le déposer entre les mains du souverain, que le libre choix de la nation appelait à la gouverner.

Mais là aussi expirait la limite du pouvoir constituant: toutes les lois organiques des principes consacrés par la Constitution, toutes les institutions que l'expérience et l'intérêt du pays pouvaient ensuite rendre nécessaires, rentraient de droit dans le domaine du pouvoir législatif.

Or, le pouvoir législatif ne connaît d'autres bornes, que celles qui lui ont été posées par la Constitution elle-même; il peut, dans le cercle de ses attributions, tout ce qui ne porte

pas atteinte à la Constitution, quoique non prévu ni établi par elle; et ce serait une erreur bien funeste pour le pays que de prétendre qu'une institution avantageuse et utile serait impossible, par cela même qu'elle n'aurait pas été prévue ou créée par la Constitution, alors qu'elle ne lui serait pas contraire.

Un exemple frappant de cette vérité existe dans un pays voisin, aussi jaloux, sans doute, que nous pouvons l'être, du maintien de ses droits et de ses libertés. La Charte Constitutionnelle des Français a, comme la nôtre, fixé le droit public de la nation, les formes de son Gouvernement et l'organisation des trois grands pouvoirs de l'État; mais elle ne contient aucune disposition relative au Conseil d'État, et cependant cette institution y a été maintenue; il a été reconnu qu'elle était en harmonie avec la Constitution, et un projet de loi définitif, tendant à l'organiser et à l'améliorer, est en ce moment soumis aux délibérations des deux Chambres et a déjà été adopté par l'une d'elles.

Votre Commission a donc pensé, Messieurs, que l'institution d'un Conseil d'État ne pouvait être contraire à la Constitution et qu'elle ne pourrait le devenir, qu'autant qu'on donnât à ce Conseil des attributions inconstitutionnelles ou départies par la Constitution aux trois pouvoirs de l'État.

Par exemple, la Constitution a décrété que le pouvoir judiciaire était exercé par les Cours et Tribunaux (art. 30.); elle a statué que nul ne pouvait être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne (art. 8.); elle a voulu enfin que les contestations qui ont pour objet des droits civils, fussent exclusivement du ressort des Tribunaux, et qu'il en fût de même des contestations relatives à des droits politiques, sauf les exceptions établies par la loi (art. 92 et 93). Ce serait donc porter atteinte à ces dispositions que de conférer au Conseil d'État, une juridiction administrative contentieuse, et le pouvoir de décider des contestations dans lesquelles il s'agirait de droits et d'intérêts civils, encore même que ces intérêts pussent se trouver en présence de l'intérêt général, et que celui-ci parût prédominant.

Telle n'a pas été, Messieurs, la pensée de l'honorable auteur du projet qui vous est soumis, telle ne pouvait être non plus celle de votre Commission; elle ne forme aucun doute que les attributions du Conseil d'État ne peuvent être que purement consultatives. Choisi par le Gouvernement lui-même pour le soulager en partie du poids des travaux nombreux auxquels il ne peut suffire, il sera son guide et son appui; il sera d'autant plus fort que sans autre autorité que celle de la raison et de la science, le Gouvernement ne sera point lié par ses avis; il maintiendra par de sages conseils entre les différentes branches du pouvoir gouvernemental, cette unité de système, cette homogénéité de principes et de doctrines dont nous avons eu si souvent l'occasion de déplorer l'absence, et qui sont cependant si essentielles pour assurer la marche régulière du Gouvernement.

Ces observations répondent déjà en partie à une autre objection que l'on fait contre l'institution d'un Conseil d'État et qui consiste à dire que la responsabilité ministérielle établie par la Constitution ne serait plus entière devant le pays et devant les Chambres, si les Ministres pouvaient se retrancher derrière l'autorité d'un corps permanent, qui serait établi pour surveiller ou pour diriger l'action du Gouvernement.

Cette objection, Messieurs, a paru à votre Commission plus spécieuse que solide; elle serait fondée sans doute, s'il pouvait être question, en formant un Conseil d'État, de créer un nouveau pouvoir, de lui conférer des attributions législatives, administratives ou judiciaires, et de le mettre ainsi en opposition avec les trois grands pouvoirs créés par la Constitution.

Mais tel n'est pas le but de la loi qui vous est soumise : le Conseil d'Etat, réduit par cette loi à des attributions purement consultatives, ne pourra jamais avoir, sur la marche du Gouvernement, qu'une influence toute morale, ni exercer d'autre autorité que celle qu'il pourra acquérir par la profondeur de ses lumières, par la prudence et la sagesse de ses avis. Placé comme un fanal sur la route du pouvoir, il éclairera sa marche sans la contraindre, et si quelquefois il diffère avec le Gouvernement d'opinion ou de système, celui-ci trouvera encore dans ce choc d'opinions, dans cette opposition sage et motivée, de nouvelles lumières qui pourront lui être utiles, alors même qu'il ne croira pas devoir se diriger par elles.

Sans doute la responsabilité ministérielle sera moralement atténuée, lorsque le Ministère se trompera, en suivant l'avis du Conseil d'État, et si quelques uns de ses actes pouvaient dans ce cas donner lieu à une accusation, ce serait à la Cour suprême appelée par la Constitution à en connaître, qu'il appartiendrait d'apprécier, comme jury, la question de bonne foi ; mais si dans quelques cas bien rares, cette bonne foi peut jamais servir d'excuse, en revanche la responsabilité sera d'autant plus grave, lorsque le Ministère aura encouru l'accusation, après avoir négligé de suivre l'avis du Conseil d'État.

Nous ne devons pas d'ailleurs, Messieurs, nous exagérer les conséquences du principe de la responsabilité ministérielle ; quelque salutaire, quelque nécessaire que puisse être ce principe dans un Gouvernement constitutionnel, il est toujours prudent et sage de prévenir, par tous les moyens possibles, les écarts ministériels et les cas de responsabilité. Le meilleur moyen d'y parvenir, est d'entourer le Gouvernement des lumières d'un conseil choisi parmi les notabilités intellectuelles du pays. La responsabilité est sans doute une arme terrible, mais malheur à la nation qui se trouve dans la nécessité d'en faire usage, et l'histoire nous atteste que les peines infligées à des Ministres pervers ont toujours été impuissantes pour guérir les maux attirés par leurs crimes sur les peuples qu'ils ont gouvernés.

Votre Commission persiste donc à penser, Messieurs, que l'institution d'un Conseil d'État peut être en parfaite harmonie avec nos institutions constitutionnelles dès l'instant qu'on ne lui confère que des attributions purement consultatives.

Ainsi le Gouvernement prendra l'avis de ce Conseil sur toutes les propositions de lois qu'il croira devoir soumettre à la législature, et sur les projets de lois émanés de l'initiative des Chambres et qui seraient soumis à sa sanction.

Il prendra son avis encore sur tous les réglemens permanens d'administration publique qu'il sera appelé à faire dans le ressort de ses pouvoirs, et pour l'exécution des lois.

Il pourra le consulter aussi sur toutes les questions d'administration intérieure et d'intérêt général ou particulier qu'il jugera nécessaire de lui soumettre.

Enfin, Messieurs, ainsi que vous l'a dit l'honorable auteur de la proposition, il existe encore beaucoup de lois qui exigent pour leur exécution des décisions du Gouvernement délibérées en Conseil d'État. La Loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais, la Loi sur les mines du 21 avril 1810, et plusieurs autres encore, sont entravées dans leur exécution par l'absence de cette institution. Ces lois sont cependant toujours en vigueur ; la Constitution n'a dérogé en rien aux attributions qu'elles confèrent au Gouvernement, mais l'exercice en est paralysé à cause de la lacune existante dans notre législation.

Avant d'aborder la question particulière relative à la composition et à l'organisation du Conseil d'État, votre Commission a examiné, Messieurs, si la dénomination donnée par le projet à cette institution était bien celle qu'il convenait de maintenir, et elle a été d'avis, à la majorité de quatre de ses membres, que cette dénomination devait être préférée à celle de *Conseil de Législation* ou de *Conseil Administratif* ou *privé*.

En effet, le titre de *conseil privé* ne paraît plus être en harmonie avec nos institutions modernes. Il peut être convenable dans les monarchies absolues pour désigner le Conseil particulier du Prince; mais il serait impropre sous notre régime constitutionnel où la personne du Prince, considérée comme l'un des pouvoirs de l'État, ne peut être séparée de celles des Ministres responsables qui composent son Gouvernement.

Le titre de *Conseil Administratif* et celui de *Conseil de législation* ne sauraient convenir davantage, puisqu'ils ne représentent chacun qu'une partie des attributions conférées à ce Conseil qui sera appelé tout à la fois à éclairer le Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir administratif, comme dans l'exercice du pouvoir législatif qu'il partage avec les deux grands corps de l'État.

Le titre de *Conseil d'État*, est donc le seul qui convienne à l'institution qui forme l'objet de la loi proposée: *État* ne signifie ici autre chose que *Gouvernement*, et le Conseil d'État sera en effet le Conseil permanent du Gouvernement.

Ajoutons que le titre de Conseiller d'État est reçu depuis long-tems dans un pays voisin, avec lequel nous sommes unis par tant de sympathies, qu'il y est devenu glorieux et honorable, à cause des talens immortels qui l'ont illustré; et en l'adoptant chez nous, ce sera pour ceux qui seront appelés à ces fonctions une source d'émulation et un motif de plus pour chercher à s'en rendre dignes.

Votre Commission, Messieurs, a dû s'occuper ensuite des moyens d'organiser ce Conseil d'État, du nombre de ses membres, de leur nomination, des qualités qui seraient nécessaires pour y être admis, des incompatibilités entre les fonctions de membre de ce Conseil, et d'autres fonctions publiques, et enfin des traitemens qui devraient leur être alloués.

Le projet de loi qui vous est soumis établit des Conseillers d'État ordinaires, dont le nombre ne pourra excéder celui de 9; il autorise le Roi, à nommer des Conseillers d'État honoraires et des Auditeurs près du Conseil d'État, sans en déterminer le nombre.

Votre Commission a pensé, Messieurs, qu'il était préférable d'adopter à cet égard les dénominations que l'usage a consacrées en France, et de distribuer les Conseillers d'État ainsi que les Auditeurs en service ordinaire et en service extraordinaire.

Les Conseillers d'État en service ordinaire composeront le Conseil d'État proprement dit; ils seraient seuls chargés de prendre les délibérations et de rendre les avis qui leur seraient demandés par le Gouvernement. Toutefois les Auditeurs en service ordinaire pourraient être chargés de l'examen préparatoire des affaires, et de la confection des rapports auxquels elles donneront lieu, et ils auraient le droit d'assister aux séances, mais sans y avoir voix consultative.

Votre Commission a été unanime sur l'utilité de l'institution des auditeurs au Conseil d'État: ces fonctions honorables et purement gratuites seront pour les jeunes gens appartenant à des familles aisées et qui auront fait de bonnes études, un moyen de s'initier aux affaires administratives, et à la science de la législation. Le Gouvernement surveillera leurs essais, remarquera leurs talens, et pourra souvent choisir parmi eux des fonctionnaires d'autant plus utiles qu'ils auront déjà donné des gages de capacité. Cette institution a porté dans un pays voisin des fruits trop précieux pour que nous ne cherchions pas à l'introduire chez nous; on sait combien de diplomates et d'administrateurs distingués sont sortis du corps des Auditeurs au Conseil d'État Français.

Quant aux Conseillers d'État en service extraordinaire, ils ne prendraient point part aux travaux du Conseil: ce serait un titre honorifique qui pourrait remplacer d'une ma-

nière plus convenable celui de Ministre d'état et que le Roi pourrait conférer, soit à d'anciens Ministres dont l'administration aurait été utile au pays, soit à des fonctionnaires d'un mérite distingué ou qui seraient parvenus à l'âge de la retraite après avoir fourni une carrière honorable; le Roi pourrait d'ailleurs, lorsqu'il le jugerait convenable, les appeler dans le sein du Conseil pour y déposer le produit de leurs lumières et des connaissances spéciales qu'ils auraient acquises dans certaines matières, et dans ce cas, ils y auraient voix délibérative mais le nombre de ces Conseillers Adjoints ne pourrait jamais dépasser le tiers des Conseillers en service ordinaire. Cette disposition a paru nécessaire pour que le Gouvernement ne puisse à son gré déplacer la majorité du Conseil d'État, en y appelant un trop grand nombre de Conseillers fonctionnaires.

Les Auditeurs en service extraordinaire ne prendraient point part aux travaux du Conseil d'État, le Gouvernement pourrait leur confier des missions ou des emplois Administratifs, ou les distribuer auprès des différens Ministères et des Gouverneurs de Province pour s'y livrer tout à la fois, à l'étude et à la pratique des affaires administratives; au surplus la liste des Auditeurs des deux catégories sera arrêtée chaque année par le Roi, et ceux des Auditeurs qui n'y seront plus compris cesseront de faire partie du Conseil d'État. Cette disposition aura l'avantage de permettre au Gouvernement de ne maintenir sur sa liste que ceux des Auditeurs qui se seront distingués par leur assiduité et de stimuler le zèle de ceux qui voudront y être maintenus.

Votre Commission a pensé, Messieurs, que pour laisser plus de latitude au choix du Gouvernement, il fallait ne pas trop multiplier les conditions requises pour être appelé au Conseil d'État; être Belge ou naturalisé, était d'abord une condition essentielle; quant à l'âge, celui de 30 ans pour les Conseillers d'État, la majorité ou 21 ans pour les Auditeurs, lui ont paru suffisans; l'âge de 30 ans pour les fonctions de Conseiller d'État présente sans doute toutes les garanties désirables de raison, d'expérience et de maturité de jugement.

Sauf ces conditions qui lui ont paru nécessaires, votre Commission n'a pas hésité à penser que la nomination des Membres du Conseil d'État devait appartenir au Gouvernement et qu'il devait avoir le droit de les révoquer à volonté. Établi, comme nous l'avons déjà dit, pour éclairer plutôt que pour diriger la marche du pouvoir, il faut que le Gouvernement conserve en présence du Conseil d'État toute son indépendance, il faut donc qu'il ait sur lui l'action nécessaire pour le modifier ou pour le dissoudre, si des dissidences marquées, si une opposition permanente se manifestaient entre ce corps et lui; admettre le principe contraire, proclamer l'inamovibilité des Membres du Conseil d'État ou les soumettre à un mode d'élection en dehors de l'action du Gouvernement, ce serait créer, en quelque sorte, un nouveau pouvoir qui pourrait être aussi souvent nuisible qu'avantageux à la régularité de l'administration, ce serait porter atteinte à la Constitution et compromettre le principe de la responsabilité ministérielle, qui ne serait plus intact si le Gouvernement ne conservait pas dans les limites de ses attributions son libre arbitre et son entière indépendance.

On objectera peut-être que cette institution laissée ainsi à la discrétion du Gouvernement pourra n'être dans ses mains, qu'un instrument dangereux ou tout au moins inutile; que le ministère composera ce conseil de personnages complaisans et dévoués, d'autant plus disposés à l'appuyer, que tenant de lui leur élévation ils auront à craindre de tomber avec lui.

Mais votre Commission a pensé, Messieurs, que ces considérations n'étaient pas suffisantes, pour repousser une institution reconnue utile. Si d'une part il ne faut pas négliger d'entourer nos institutions de toutes les garanties protectrices des libertés publiques, il ne faut pas non plus construire toute notre législation dans un esprit continuel de réaction

et de défiance contre le pouvoir ; il faut supposer que le Gouvernement sentira qu'il ne peut trouver dans le Conseil d'État un réel et solide appui qu'autant qu'il y appelle des hommes, que la considération et la confiance publiques y auront appelés avant lui.

Sans doute des abus seront possibles, mais ils ne seront jamais de longue durée ; assez de moyens nous sont offerts pour ramener le pouvoir qui viendrait à s'égarer, et si des Ministres coupables pouvaient fausser l'institution du Conseil d'État, soit en le composant d'hommes serviles, soit en révoquant ceux qui auraient montré de la fermeté et de l'indépendance, ce serait un grief de plus qu'ils ajouteraient à ceux qui pèseraient déjà sur eux, et ils ne feraient ainsi que précipiter leur chute.

Au surplus, votre Commission, en laissant au Gouvernement le droit de nommer et de révoquer à sa volonté les membres du Conseil d'État, a cru nécessaire d'ajouter comme une garantie contre des décisions inconsidérées, que ce droit de révocation ne pourrait être exercé, en ce qui concerne les Conseillers d'État, que par une ordonnance royale rendue sur l'avis du Conseil des Ministres.

Mais une question plus grave encore se présentait à résoudre, c'est celle des incompatibilités qu'il importait d'établir entre les fonctions du Conseil d'État et d'autres fonctions publiques.

D'abord le principe de l'incompatibilité ne paraît pas susceptible d'être contesté, quant aux fonctions judiciaires. Il importe de maintenir entre les deux pouvoirs administratif et judiciaire cette ligne de démarcation qui ne pourrait être franchie, sans qu'il n'en résultât de graves inconvénients pour la chose publique.

Les fonctions de Conseiller d'État en service ordinaire doivent donc être incompatibles avec toutes les fonctions judiciaires et même avec tout autre emploi administratif, afin que les membres de ce Conseil puissent se livrer sans partage à leurs importants travaux. Seulement lorsqu'il conviendra au Roi de confier à un Conseiller d'État, soit une mission, soit un emploi administratif quelconque, il pourra le faire passer en service extraordinaire en lui conservant son titre.

Quant aux fonctions de Conseiller d'État en service extraordinaire et d'Auditeur, elles ne doivent être incompatibles qu'avec les seules fonctions judiciaires, et encore paraît-il convenable de restreindre cette incompatibilité aux fonctions de la magistrature inamovible ; car les mêmes motifs n'existent pas à l'égard des magistrats du parquet toujours placés sous la main du Gouvernement, et il pourrait quelquefois être convenable, par exemple, que le Roi conférât le titre de Conseiller d'État en service extraordinaire, à quelques-uns de ses procureurs ou avocats-généraux près des Cours du royaume, afin de pouvoir les appeler au Conseil lorsque leurs lumières y seraient utiles.

Mais doit-il en être des fonctions législatives comme des fonctions judiciaires, et les Conseillers d'État en service ordinaire pourront-ils rester Membres des deux Chambres, si c'est dans leur sein que le Gouvernement va les choisir, ou pourront-ils y être appelés par l'élection pendant la durée de leurs fonctions.

Votre Commission a fixé sur ce point son attention toute particulière, elle n'ignore pas qu'on objecte contre l'incompatibilité, que le Gouvernement est exposé à s'égarer dans ses choix, et à méconnaître souvent l'opinion publique, s'il ne peut surtout appeler à lui les hommes que l'élection du pays, la confiance des Chambres et les talents dont ils auront donné des preuves sembleront lui désigner pour les fonctions du Conseil d'État.

Mais ces objections doivent s'effacer devant des considérations plus puissantes. Si l'on veut donner au Conseil d'État une influence et une considération morale, utiles à la marche du

Gouvernement, il faut qu'il ait aussi toute la fixité compatible avec la nature de son institution, et cet avantage n'existerait pas, si le Conseil d'État ne se tenait autant que possible en dehors de toutes passions et même de tous systèmes politiques. Si l'incompatibilité avec les fonctions législatives n'était pas proclamée, le Ministère choisirait toujours les Membres de ce Conseil dans la majorité des deux Chambres et exigerait d'eux un double appui et dans le Conseil et dans les Chambres; hommes politiques comme les Ministres, sortis comme eux de la même majorité; les Conseillers d'État seraient inféodés pour ainsi dire au système du Ministère et devraient se retirer avec lui; des travaux importants pourraient rester inachevés, ou plutôt le Conseil d'État, constamment exposé à être atteint par les commotions ministérielles, travaillerait sans émulation et sans zèle, et le but de l'institution serait tout à fait manqué.

Au surplus rien n'empêchera le Gouvernement d'appeler à ces fonctions des Membres des deux Chambres qui voudraient les accepter; mais ils devront alors renoncer à la carrière législative pour se vouer entièrement aux travaux non moins importants et utiles qu'exigeront leurs nouvelles fonctions.

Un règlement d'ordre intérieur statuera sur la formation des bureaux, la tenue des séances, l'ordre et la marche des délibérations, et sur les fonctions du Secrétaire-Greffier. Toutefois votre Commission a cru utile d'insérer dans la loi que le Conseil se diviserait en Sections pour l'examen et la préparation des affaires, mais que toutes les résolutions seraient prises en assemblée générale et en présence de deux tiers au moins des Membres du Conseil.

Des motifs d'économie bien faciles à comprendre n'ont pas permis à votre Commission de trop élever le personnel du Conseil d'État. Le projet qui vous est présenté fixe à neuf le nombre des Conseillers d'État en service ordinaire, votre Commission a adopté ce nombre, mais comme un *minimum* et en laissant au Roi la faculté de le porter jusqu'à douze: il lui a paru nécessaire en effet que le Gouvernement ait à cet égard une certaine latitude, afin de pouvoir y appeler les nouveaux talens qui viendraient à se produire et de pouvoir aussi augmenter ou réduire, suivant le besoin des affaires, le nombre des Conseillers d'État.

Le Conseil d'État ne pourra, sans doute, avec un personnel aussi restreint, se diviser en plus de trois sections pour l'examen des affaires, et ces sections seront nécessairement celle de Législation, celle des Finances, et celle de l'Intérieur, qui comprendra l'Industrie et le Commerce. La Guerre, la Marine, les Affaires Étrangères, ne paraissent pas exiger des sections particulières: les affaires qui s'y rattacheront rentreront souvent, au moins en partie, dans les attributions des trois autres sections et surtout de la section de législation: et d'ailleurs, le Roi pourra choisir des Conseillers d'État en service extraordinaire, parmi les hommes les plus distingués de ces différentes branches de l'administration; et il pourra les appeler au Conseil, où ils auront voix délibérative toutes les fois que la nature des affaires réclamera l'adjonction des connaissances et des lumières qui leur sont le plus spéciales.

Quant au nombre des Conseillers d'État en service extraordinaire et des Auditeurs des deux catégories, votre Commission a pensé qu'il convenait d'adopter pour chacune de ces classes les mêmes limites que pour celle des Conseillers d'État en service ordinaire.

Enfin se présentait la question des traitemens qui devaient être alloués aux Conseillers d'État en service ordinaire et au Secrétaire-Greffier, toutes les autres fonctions étant essentiellement gratuites. Le projet qui vous a été soumis fixait ce traitement à 4,000 florins pour chaque Conseiller d'État, à 6,000 florins pour le Vice-Président, et accordait au Secrétaire-Greffier un traitement égal à celui de Conseiller. Votre Commission a pensé, Messieurs, que le traitement de chaque Conseiller d'État ne pouvait être moindre de 10,000 francs, que celui du Vice-Président pouvait être élevé à 15,000 francs, et que 8,000 francs étaient un traitement suffisant pour le Secrétaire-Greffier.

En France, le traitement des Conseillers d'État fut porté, il y a déjà environ 30 ans, à 25,000 francs, et c'est ainsi que Napoléon sut y attirer de toutes parts l'élite des talents du pays. L'état de nos finances nous prescrit sans doute d'être moins généreux dans la dotation des fonctions publiques; mais encore ne conviendrait-il pas de fixer les traitemens des Membres du Conseil d'État avec une telle parcimonie, qu'on ne pût espérer de voir entrer dans ce corps beaucoup d'hommes de mérite qui seraient plus favorisés du talent que de la fortune, ou qui consentiraient avec peine à quitter une position sociale avantageuse pour des fonctions amovibles et mal rétribuées, en raison de leur importance et des talens qu'elles exigent.

Parvenus à la fin de la tâche qui nous était imposée, il ne nous reste plus, Messieurs, qu'à vous rappeler succinctement ici tous les avantages que le pays peut espérer de l'institution d'un Conseil d'État, et qui déjà vous ont été indiqués, pour la plupart, par l'honorable auteur de la proposition, dans ses développemens.

D'abord les travaux législatifs seront élaborés avec plus de soin, les projets de loi que le Gouvernement présentera aux Chambres seront accompagnés de motifs mieux développés, et assortis de toutes les recherches et indications propres à en faciliter l'examen.

Les Ministres ne devront plus confier la confection des projets de loi soit à des employés administratifs dépourvus le plus souvent du talent et de l'instruction nécessaires pour préparer des lois difficiles et compliquées, soit à des Commissions composées en grande partie de Membres des deux Chambres, qu'il est quelquefois difficile de réunir, ou qu'on distrait toujours par ce surcroît d'occupations de leurs utiles travaux.

Les discussions législatives seront moins vives et moins prolongées; les sessions seront donc aussi moins longues et moins pénibles, et l'on pourra espérer de voir désormais arriver dans les Chambres beaucoup d'hommes de mérite qui n'en restent éloignés encore, que parce que les intérêts de leurs familles ne leur permettent pas de consacrer tout leur temps aux affaires publiques.

Les sessions pouvant ainsi être abrégées, il en résulterait pour le Trésor une importante économie qui pourrait compenser; au moins en grande partie, le surcroît de dépenses qu'occasionerait l'établissement du Conseil d'État.

Ce Conseil diminuerait l'importance du personnel des Ministres, le Roi pourrait y trouver au besoin des Ministres intérimaires, et lorsqu'usant de sa prérogative, il croirait devoir dissoudre son ministère en conservant le Conseil d'État, ce Conseil initié aux affaires, faciliterait le début des nouveaux Ministres dans l'administration, et les révolutions ministérielles s'opéreraient ainsi sans inconvénient et sans secousse pour le pays.

Le Roi pourrait charger les Conseillers d'État, qui auraient le plus contribué au travail préparatoire des Projets de loi, du soin de les défendre devant les Chambres; il pourrait confier des missions diplomatiques ou particulières à ceux des Membres de ce Conseil qui auraient donné des preuves d'une haute capacité; il trouverait enfin parmi eux, et aussi dans le corps des Auditeurs, des hommes qu'il pourrait appeler avec confiance aux divers emplois de l'Administration.

Ce Conseil remplacerait le Conseil des Mines et réunirait même pour l'exécution de la loi du 21 avril 1810, les attributions que la loi transitoire n'avait pas accordées à celui-ci.

Il rendrait possible l'exécution de plusieurs autres lois encore que l'absence d'un Conseil d'État a totalement paralysées.

Il donnerait de l'ensemble à la marche de l'Administration, il en assurerait la fixité; consulté sur la plupart des actes importans du pouvoir, il ramènerait à l'unité la jurisprudence administrative qui viendrait à s'égarer ou en préviendrait les déviations.

Il serait entre le Roi et le Ministère, comme entre le Ministère et les Chambres, un utile intermédiaire; le Roi aurait d'autant plus de confiance dans ses Ministres, qu'il les verrait soutenus de l'opinion d'hommes sages et consciencieux; les Chambres accueilleraient avec plus de faveur les projets ministériels, lorsqu'ils auraient pour eux l'appui des lumières d'un corps respectable et composé d'hommes entourés de la confiance publique.

Cette institution contribuerait encore à atténuer dans les Chambres les animosités individuelles contre les personnes ministérielles, et l'opposition elle-même, ce contrôle nécessaire du pouvoir dans tous les Gouvernemens représentatifs, deviendrait d'autant plus forte et plus puissante, que les attaques qu'elle dirigerait contre les doctrines et les systèmes ministériels seraient plus dégagées de tout soupçon de personnalité.

Enfin, Messieurs, comme vous l'a dit l'honorable auteur de la proposition, le Roi aurait un Gouvernement plus calme, moins exposé aux secousses ministérielles; les Ministres auraient plus de tems à donner aux affaires de l'Administration; le pays recevrait plus tôt et meilleures les institutions qui lui manquent et qu'il attend avec tant d'impatience, et il participerait ainsi au calme et à la stabilité qui contribuent tant à sa prospérité.

Tels sont, Messieurs, la plupart des résultats que la Belgique peut attendre de l'établissement d'un Conseil d'État; espérons que l'expérience, loin de les démentir, nous révèlera de nouveaux avantages encore, et que notre pays nous saura gré de l'avoir doté de cette institution.

Votre Commission vient donc vous proposer, par mon organe, l'adoption du projet de loi qui vous a été présenté par notre honorable collègue Mr. le comte Duval de Beaulieu, mais avec des modifications résultant des développemens qui précèdent et qu'il a lui-même provoquées, et sous une nouvelle rédaction dont je vais avoir l'honneur de vous donner lecture.

Votre Commission, en vous soumettant ce projet, ne s'est point dissimulé, Messieurs, les imperfections qui peuvent le déparer encore, et les améliorations qu'il est susceptible de recevoir; son premier vœu est de voir admettre le principe de la loi proposée; et quant au mode d'organisation et aux dispositions d'exécution, c'est du sein de vos délibérations et du concours des lumières de la Chambre des Représentans qu'elle espère voir s'élever un monument de législation durable et utile au pays.

LE BARON DE SÉCUS.

L. DE SCHIERVEL.

J. DE BAILLET.

LE COMTE VILAIN XIII.

DE HAUSSY, Rapporteur.

LÉOPOLD, Roi des Belges,

A TOUS PRÉSENTS ET A VENIR, SALUT :

Considérant que l'expérience a démontré la nécessité de créer auprès du Gouvernement, un Conseil chargé de l'éclairer de ses lumières et de l'aider dans la préparation des travaux législatifs et administratifs qui sont dans ses attributions;

Considérant que l'établissement d'un Conseil d'État contribuera au développement de nos institutions sans porter d'ailleurs aucune atteinte à l'organisation constitutionnelle des pouvoirs et à la responsabilité ministérielle;

Considérant que l'absence de cette institution paralyse l'exécution de diverses lois encore en vigueur;

A ces causes nous avons, de commun accord avec les Chambres, décrété et nous ordonnons ce qui suit :

ARTICLE PREMIER.

Il est établi auprès du Gouvernement un Conseil d'État.

Ce Conseil est composé de Conseillers d'État en service ordinaire.

De Conseillers d'État en service extraordinaire.

D'Auditeurs en service ordinaire.

D'Auditeurs en service extraordinaire.

Et d'un Secrétaire - Greffier.

ART. 2.

Le nombre des Membres du Conseil d'État, et celui des Auditeurs en service ordinaire sera de neuf au moins, et de douze au plus.

Le nombre des Conseillers d'État et des Auditeurs en service extraordinaire ne peut excéder le nombre respectif des Conseillers et Auditeurs en service ordinaire.

ART. 3.

Les Ministres à portefeuille ne peuvent être Membres du Conseil d'État; ils y ont cependant entrée et séance lorsqu'ils le jugent convenable.

ART. 4.

Le Roi nomme et révoque à volonté les Membres du Conseil d'État. Cependant les Conseillers d'État ne pourront être révoqués que par une ordonnance royale rendue sur l'avis du Conseil des Ministres.

ART. 5.

Les Conseillers d'Etat et les Auditeurs prêteront serment entre les mains du Roi.

ART. 6.

Le Roi préside le Conseil d'Etat lorsqu'il le juge convenable; il nomme un Vice-Président pris parmi les Membres de ce Conseil.

ART. 7.

Pour être Conseiller d'Etat il faut être Belge ou naturalisé, et être âgé au moins de 30 ans.

Pour être Auditeur ou Conseiller d'Etat, il faut aussi être belge ou naturalisé, et être âgé au moins de 21 ans.

ART. 8.

Le Roi prend l'avis motivé du Conseil d'Etat sur les propositions de lois qu'il fait aux deux Chambres, sur les lois que les deux Chambres renvoient à sa sanction lorsqu'elles font usage de leur initiative, et enfin sur tous les réglemens et arrêtés permanens que le Gouvernement doit prendre pour l'exécution des lois, en vertu de l'article 67 de la Constitution.

Dans toutes les matières où les lois encore en vigueur nécessitent des décisions administratives délibérées en Conseil d'Etat, ce Conseil sera chargé de les préparer.

Le Roi pourra prendre aussi l'avis du Conseil d'Etat sur toutes les questions d'Administration et autres qu'il lui conviendra de lui soumettre.

Le Gouvernement décide seul : chacune de ses décisions est portée à la connaissance du Conseil d'Etat.

ART. 9.

Les Conseillers d'Etat et les Auditeurs en service ordinaire, devront résider à Bruxelles.

Les fonctions de Conseiller d'Etat et d'Auditeur en service ordinaire sont incompatibles avec celles de Membre des deux Chambres et avec tout emploi judiciaire ou administratif.

Les fonctions de Conseiller d'Etat et d'Auditeur en service extraordinaire sont incompatibles seulement avec les fonctions judiciaires, sauf celles des Membres du parquet des cours et tribunaux.

ART. 10.

Les Conseillers d'Etat et les Auditeurs en service ordinaire, qui auraient été promus par le Roi à des fonctions soit dans l'administration soit dans le parquet, passeront en service extraordinaire si le Roi leur conserve ce titre.

ART. 11.

Les Conseillers d'Etat en service extraordinaire n'assisteront aux séances du Conseil que lorsqu'ils y auront été appelés par le Roi, et, dans ce cas, ils y auront voix délibérative; mais le nombre des Conseillers ainsi appelés ne pourra excéder le tiers du nombre effectif des Conseillers d'Etat en service ordinaire.

ART. 12.

Les Auditeurs en service ordinaire prendront part aux travaux du Conseil d'Etat; ils pour-

ront être chargés de l'examen préparatoire des affaires et de la confection des rapports , et pourront assister aux séances.

ART. 13.

Les Auditeurs en service extraordinaire n'assisteront point aux séances du Conseil d'Etat. Le Roi pourra les employer où il le jugera utile ou les distribuer auprès des différens Ministres et des Gouverneurs des provinces, pour les aider dans leurs travaux et s'y former à la pratique de l'Administration.

ART. 14.

Au commencement de chaque année, le Roi arrêtera la liste des Auditeurs des deux classes, et ceux qui n'y seront pas compris cesseront de faire partie du Conseil d'Etat.

ART. 15.

Le Conseil d'Etat se divisera en sections pour l'examen des affaires et la préparation des travaux législatifs ou administratifs qui lui seront demandés par le Gouvernement.

Le Conseil d'Etat ne pourra délibérer que lorsque les deux tiers au moins de ses Membres seront présens.

ART. 16.

Le traitement des Conseillers d'Etat sera de 10,000 francs ; celui du Vice-Président de 15,000 francs, et celui du Secrétaire-Greffier de 8,000 francs.

ART. 17.

Il sera statué par un règlement sur la formation des bureaux, la tenue des séances, l'ordre et la forme des délibérations, ainsi que sur toutes les mesures d'organisation intérieure.

Ce règlement déterminera aussi les fonctions du Secrétaire-Greffier.

Mandons et ordonnons, etc.

Le B^e DE SECUS.

L. DE SCHIERVEL.

J. DE BAILLET.

C^{te} VILAIN XIII.

DE HAUSSY, Rapporteur.