

## SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 15 JUIN 1939.

### Rapport des Commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur chargées d'examiner le Projet de Loi portant création d'un Conseil d'Etat.

(Voir les n<sup>os</sup> 211, 299 (session de 1936-1937), 4 (session extraordinaire de 1937), 110 (session de 1937-1938) et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 19 et 20 octobre, 17 novembre 1937; 6, 7 et 12 avril 1938; le n<sup>o</sup> 147 (session de 1937-1938) du Sénat.)

Présents : MM. VINCK, président; BUISSET, COOLS, COULONVAUX, CROKAERT, DE CLERCQ (J.-J.), DE CLERCQ, le comte DE LA BARRE D'ERQUELINNES, le chevalier DESSAIN, DEWALS, DISIÈRE, FLAGEY, HARMEGNIES, LABOULLE, LEGRAND, LEURQUIN, LONGVILLE, PHOLIEN, ROMBAUT, TEMMERMAN, TIROU, VERHEYDEN, YERNAUX, et William VAN REMOORTEL, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi que la Chambre des Représentants a adopté le 12 avril 1938.

La création d'un Conseil d'Etat intéresse à la fois le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif. La Section de législation doit collaborer à la rédaction des lois et des arrêtés généraux organiques et réglementaires, tandis que l'autre Section aura pour mission d'assurer le fonctionnement légal de tous les organes de l'Administration.

Il s'agit d'une réforme dont la nécessité se fait de plus en plus sentir, et dont les juristes, les parlementaires et les administrateurs souhaitent depuis longtemps la réalisation.

\*  
\* \*

Le projet a son origine dans une proposition de loi due à l'initiative du Comte Henri Carton de Wiart, Représentant et Ministre d'Etat. Celui-ci le déposa à trois reprises : le 15 mai 1930, le 26 janvier 1934 et le 29 octobre 1936. Par deux fois, la dissolution des Chambres le frappa de caducité. Entre temps, des juristes appartenant aux quatre facultés de Droit s'étaient réunis au cours de « Journées universitaires » auxquelles participa l'auteur des propositions. (Liège, 15 mars 1933; Bruxelles, 23 avril 1934; Louvain, 8 décembre 1934; Gand, 25 mai 1935 et Liège, 7 décembre 1935.) Un texte remanié sortit de ces travaux; il vise à instituer une Cour de Contentieux administratif, véritable

juridiction, pourvue notamment du droit d'annuler les actes entachés d'excès de pouvoir et d'accorder des indemnités dans les cas où les tribunaux judiciaires sont incompétents.

D'autre part, le Gouvernement déposa, le 24 mars 1937, un projet portant création d'un Conseil d'Etat comprenant une section de législation et une section d'administration. Cette dernière ne devait pas rendre des arrêts, mais simplement donner *des avis*.

La Chambre chargea une *commission spéciale* d'examiner les deux projets; cette commission aboutit à des conclusions tendant à attribuer au Conseil d'Etat un caractère juridictionnel en certaines matières. Le Gouvernement se rallia à ce point de vue et modifia en conséquence le texte de son projet — la section de législation étant maintenue et la section d'administration ayant charge de donner des avis et, dans quelques cas déterminés, de statuer par arrêt.

\* \* \*

La Chambre et sa commission discutèrent longuement les textes et les amendements proposés par divers représentants. Il n'y eut pas moins de trois rapports complémentaires. Ainsi furent réglées, à la satisfaction générale, les épineuses questions linguistiques, tandis que, d'autre part, la Commission modifiait le projet à la suite de la publication de l'arrêté royal réglant le statut des agents de l'Etat.

Nous exposerons ultérieurement les critiques — à notre sens, fondées — du Commissaire Royal à la réforme administrative quant aux dispositions adoptées en conséquence de l'arrêté royal susdit. Mais nous tenons à dire que la Chambre et sa commission spéciale consacrèrent au Conseil d'Etat une attention louable et prolongée, aboutissant à résoudre certaines questions difficiles.

\* \* \*

Le projet qui nous est soumis pêche cependant par excès de timidité. La matière n'est pas nouvelle; des revendications sont mises en avant, et leur bien-fondé démontré, depuis fort longtemps. Dès lors — et malgré certaines résistances compréhensibles, *mais périmées* — il nous semble que le Parlement doive régler la question avec *plus de hardiesse, notamment en admettant le contentieux d'annulation. Si l'on croit à la nécessité du Conseil d'Etat, il convient de légiférer sans renvoyer à plus tard la solution tant attendue.* C'est pour cette raison que nous présentâmes à vos commissions réunies un ensemble de critiques et de propositions qui eut la faveur de l'approbation des membres présents.

Certains de nos collègues inclinaient tout d'abord à entériner purement et simplement, et sans tarder, le projet transmis par la Chambre, quitte à le modifier après quelques années de fonctionnement du Conseil d'Etat. Tel ne fut pas l'avis de la majorité des membres des Commissions réunies; ils estiment, avec raison, qu'il vaut mieux combler dès à présent les lacunes visibles du projet, au risque de retarder quelque peu l'entrée en activité du nouvel organisme. Celui-ci est attendu depuis près d'un siècle, il est vrai, mais ce n'est point la faute du Sénat ni des sénateurs si la Belgique est restée jusqu'ici privée de cette haute juridiction. Nous dirons les efforts louables et répétés de nombreux membres de la Haute Assemblée, accomplis en vue de son institution; ces efforts, hélas, devaient échouer toujours devant l'oppo-

sition et l'inertie de la Chambre des Représentants ou des Gouvernements. Aujourd'hui qu'un accord semble possible, le Sénat tiendra à honneur de perfectionner l'œuvre, fût-ce au prix d'un renvoi à la Chambre et d'un modeste délai. Il couronnera ainsi son action passée, répondant d'ailleurs aux vœux exprimés maintes fois par les juristes.

Nous ne pouvons manquer d'ajouter ici que le Roi Albert, dans une lettre bien connue qu'il adressait à M. le Premier Ministre de Broqueville, s'est prononcé en faveur de la réforme.

\*\*\*

Votre rapporteur, avant d'entrer dans le détail du sujet, croit bien faire en résumant ci-dessous à votre usage le texte que la Chambre des Représentants a adopté. Cette analyse sera suivie d'une critique générale, de laquelle il résulte à toute évidence que l'entérinement pur et simple était impossible.

Mais avant tout, votre rapporteur tient à rappeler que vos Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice ont entendu son premier exposé en juillet 1938, et que leurs membres reçurent un avant-projet de rapport dès le mois de septembre suivant. Ce document fut communiqué au Gouvernement, et depuis lors de multiples contacts ont eu lieu entre M. le Ministre de l'Intérieur, ses collaborateurs et le soussigné. Les événements politiques, et un déplorable accident de route, retardèrent considérablement l'échange de vues que M. Merlot devait avoir avec vos Commissions. Cette réunion eut lieu le 2 février 1939. Entre temps, et par après, votre rapporteur continua d'étudier le problème avec le Ministère de l'Intérieur, et il est heureux de pouvoir vous dire qu'une entente s'est faite sur un grand nombre d'amendements à apporter au projet de loi.

La dissolution du Parlement et les élections générales du 2 avril 1939 retardèrent l'examen du présent rapport, lequel était déjà imprimé en épreuve à cette époque. Mais après la constitution du nouveau Sénat et la formation du Gouvernement actuel, les études reprurent devant vos commissions. M. Devèze, Ministre de l'Intérieur, assista à deux de leurs réunions et notamment à celle du 6 juin, au cours de laquelle il exposa le point de vue gouvernemental et fit les suggestions suivantes :

- 1° S'en tenir au système des *avis* en matière d'indemnités ;
- 2° Laisser au Gouvernement le soin de régler les conflits d'attribution entre départements ministériels ;
- 3° Déferer au jugement du Conseil d'Etat certaines des matières qui figuraient déjà à l'art. 15 du projet admis par la Chambre ;
- 4° Ne point instituer un Barreau spécial près le Conseil d'État ;
- 5° Prévoir la possibilité de récuser les membres de la Section d'administration ;
- 6° Ne pas organiser un service de Maîtres de requêtes, les auditeurs pouvant apparemment suffire à former les dossiers et à faire rapport ;
- 7° Instituer un roulement partiel triennal entre les membres de la section de législation et ceux de la section d'administration.

Vos Commissions réunies examinèrent les suggestions gouvernementales au cours de leurs séances ultérieures ; elles décidèrent de les accepter pour la plupart (savoir : la 2<sup>e</sup>, la 3<sup>e</sup>, la 4<sup>e</sup>, la 5<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup>), tandis qu'elles ne tinrent que partiellement compte de la 1<sup>re</sup> et de la 6<sup>e</sup>.

## Analyse succincte du Projet transmis par la Chambre.

### SECTION DE LÉGISLATION :

Le Conseil d'Etat comportera une *Section de législation*, appelée à donner des *avis* aux Chambres législatives et au Gouvernement concernant les projets et propositions de lois, les amendements, les projets de décrets, d'arrêtés et de règlements.

Le Premier Ministre peut charger la section de rédiger des avant-projets de lois, d'amendements, de décrets, etc.

L'Exécutif et le Législatif sont libres de prendre ou de ne pas prendre l'avis du Conseil d'Etat. Ils ne doivent pas nécessairement s'y ranger.

### SECTION D'ADMINISTRATION :

Les Ministres *peuvent* prendre avis sur des questions et affaires d'ordre administratif.

*L'article 6* énumère, à titre purement *exemplatif*, dix ordres d'affaires.

*Art. 7.* — Les Ministres *doivent* prendre l'*avis* de la section dans huit ordres d'affaires, que l'article énumère *limitativement*.

*Art. 8.* — *Tout intéressé* peut provoquer un *avis* de la section dans les cas énumérés aux articles 6 et 7.

Cette énumération est limitative, alors que pour les Ministres l'article 6 n'est qu'exemplatif.

\* \* \*

### MATIÈRES VISÉES PAR L'ARTICLE 6 DU PROJET.

1<sup>o</sup> *Article 77 de la loi communale*, 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> : Pâturage et affouage des fruits communaux; vaine pâture; chemins vicinaux et sentiers.

2<sup>o</sup> *Loi communale*, articles 88, 132, 150, 151 et 152 : Envoi d'un commissaire par la Députation permanente ou le Gouverneur; dépenses obligatoires à répartir entre les communes; actions judiciaires intentées par un habitant au nom de sa commune; délimitations et érections de communes.

3<sup>o</sup> *Loi du 10 mars 1925 concernant les distributions d'énergie électrique.* — Articles 16, alinéa 2; 7, alinéa 3; 8, alinéas 4 et 5; 11, alinéa 1<sup>er</sup> : Concessions et tarifs; installation des fils conducteurs.

4<sup>o</sup> *Demandes d'indemnité* à l'Etat, aux provinces et aux communes, dans les cas où les tribunaux judiciaires sont incompétents pour accueillir une action.

5<sup>o</sup> *Plaintes ou réclamations* contre les autorités qui s'abstiennent de prendre une décision, ou la retardent.

6<sup>o</sup> *Conflits d'attribution entre administrations.*

7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup>, 9<sup>o</sup> et 10<sup>o</sup> *Demandes tendant à voir annuler des actes ou des règlements de l'administration.*

## MATIÈRES VISÉES PAR L'ARTICLE 7 DU PROJET.

1<sup>o</sup> *Loi du 21 décembre 1927, article 13* : Discipline des préposés des communes et des administrations subordonnées.

2<sup>o</sup> *Loi organique de l'enseignement primaire, article 25* : Discipline des instituteurs.

3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> *Statut des agents de l'Etat* : Peines disciplinaires graves ; mises en disponibilité par suppression d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service ; cessation des fonctions pour inaptitude professionnelle définitivement constatée.

6<sup>o</sup> *Loi des 3 août 1919, 21 juillet 1924 et 28 décembre 1931* : Privilèges des Mutilés, combattants, mobilisés, etc., de la guerre 1914-1918, en matière d'emplois officiels.

7<sup>o</sup> *Loi communale, article 87* : Cas où les communes sortent de leurs attributions ou violent la loi.

8<sup>o</sup> *Colonie* : L'article 7 du projet prévoit l'éventualité où un décret imposerait au Ministère des Colonies l'obligation de consulter la Section d'administration du Conseil d'Etat.

\* \* \*

Le projet laisse au Roi le soin de déterminer dans quelles conditions les intéressés pourront être assistés.

\* \* \*

Le projet établit quelques règles quant à la procédure à suivre et aux délais, laissant au Roi le soin de les compléter.

\* \* \*

L'article 11 permet la publication et la communication des avis aux intéressés, sauf au cas où la section estimerait que l'intérêt général s'y oppose.

\* \* \*

Les décisions de l'Exécutif, contraires à un avis de la section, doivent mentionner cet avis, lequel doit même être publié dans certains cas (en son dispositif, *motifs exceptés*).

\* \* \*

L'article 15 donne au Conseil d'Etat le pouvoir de statuer par arrêts en quelques matières qui sont actuellement de la compétence juridictionnelle du Roi ou du Gouvernement. Le Conseil d'Etat serait une juridiction de *jugement* (et non plus seulement d'*avis*) dans huit hypothèses.

\* \* \*

## MATIÈRES VISÉES PAR L'ARTICLE 15 DU PROJET.

*Loi communale, articles 85, 85bis, 93, 109, 114bis et 122* : Peines disciplinaires graves concernant les employés salariés par les communes; protection des employés de l'Officier de l'état civil; suspension et révocation des secrétaires et receveurs communaux; réduction des traitements de ces receveurs.

*Loi du 21 décembre 1927, article 7* : Sanctions à charge des préposés des communes et des administrations subordonnées en cas de violation d'un règlement communal interdisant l'exercice d'un commerce ou d'un emploi.

*Loi du 6 août 1909* : Discipline des employés des établissements de bienfaisance et des monts-de-piété.

*Loi électorale communale* : Recours en matière d'éligibilité et réclamations contre l'élection.

*Loi des 11 octobre 1919 et 23 juillet 1924* : concernant certains contrats conclus avant ou pendant la guerre; requêtes du pouvoir concédant au Gouvernement aux fins de voir diminuer les taux de péage.

*Arrêté royal du 10 août 1933, articles 15 et 26* : Appels des chefs d'entreprises incommodes et insalubres à la Députation permanente et au Ministre compétent.

*Loi du 27 novembre 1891 sur l'Assistance publique, articles 19 et 33* : Recours au Roi, par les intéressés ou par les communes intéressées, s'agissant des aliénés, aveugles, sourds-muets et indigents, ou de différends entre pouvoirs publics en matière de domicile de secours.

*Loi du 10 mars 1925, organique de l'Assistance publique, articles 19, 22 et 88* : Nomination des membres effectifs et suppléants des commissions communales et intercommunales d'assistance; leurs recours en cas de révocation; conflits (en matière d'assistance) entre communes, entre communes et commissions d'assistance, ou encore entre commissions.

N. B. — *Colonie* : Néant.

\* \* \*

L'article 24 donne un certain contrôle (pour vice de forme et incompétence) à la Cour de Cassation.

\* \* \*

Le titre III règle l'emploi des langues au Conseil d'Etat.

\* \* \*

Le titre IV traite de l'organisation du Conseil d'Etat (composition, recrutement, organisation des deux sections, rémunérations et pensions, incompatibilités, discipline).

## DISPOSITIONS TRANSITOIRES :

Le projet établit le point de départ (dans le temps) de la compétence du Conseil d'Etat.

Il dispose au sujet des premières nominations à faire.

\* \* \*

L'article 65 donne au Roi la mission de prendre « toutes les mesures organiques complémentaires nécessaires pour assurer l'exécution de la loi ».

## DISPOSITIONS ADDITIONNELLES :

*Les articles 67 à 73* modifient le texte de certaines lois, par suite de la compétence juridictionnelle attribuée au Conseil d'Etat par l'article 15, sur des matières que juge actuellement le Roi ou le Gouvernement.

*L'article 74* laisse au Roi le soin de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi.

### Critique générale du Projet transmis par la Chambre.

## SECTION DE LÉGISLATION.

L'Exécutif *ne doit* prendre avis en aucune hypothèse.

## SECTION D'ADMINISTRATION.

Elle n'a pleine juridiction que dans les quelques cas énumérés à l'article 15.

Pour le surplus, elle peut être appelée à donner des *avis* que l'Exécutif reste libre de ne point suivre. Tel est notamment le cas en ce qui concerne les demandes d'indemnité; en d'autres termes, le *contentieux d'indemnité* n'est pas institué par le projet.

Le *contentieux d'annulation*, qui est l'essentiel d'une réforme sérieuse du contentieux administratif, n'est pas institué non plus.

La *publicité* des décisions du Conseil d'Etat (*motifs* et *dispositif*), indispensable à la formation de la jurisprudence administrative qui nous fait défaut, n'est pas organisée. Au contraire, les articles 11 et 13 sont de nature à y mettre obstacle. Il est caractéristique de noter que les *motifs* invoqués par le Conseil d'Etat seraient celés au public, en cas de divergence avec une décision du Conseil des Ministres !...

L'attribution au Conseil d'Etat d'une mission contentieuse dans les quelques matières spécifiées à l'article 15 ne nous paraît pas satisfaisante; elle n'est qu'une timide reconnaissance de la nécessité d'instituer un contentieux administratif différent de celui (insuffisant et incohérent) que nous possédons.

\* \* \*

## CASSATION.

On s'étonne de voir instituer le contrôle de la Cour suprême au seul point de vue de la compétence et de la forme.

La compétence peut être déterminée par application de la Constitution (conflits d'attribution réglés par la Cour de Cassation). La forme a peu d'importance, et une cassation de ce chef n'aura pratiquement d'autre suite qu'un retard, préjudiciable à l'Administration comme aux administrés.

## ORGANISATION.

L'Auditorat n'est pas hiérarchisé. Il n'est point prévu de maîtres de requêtes, chargés de préparer les dossiers.

\* \* \*

## BARREAU.

Le projet de loi n'organise point l'assistance des parties par avocat.

\* \* \*

Le projet prévoit que six membres du Conseil d'Etat seront désignés *annuellement* par le Roi pour faire partie de la section de législation.

L'idée d'un roulement à établir, afin que tous les conseillers puissent collaborer aux travaux de cette section, est séduisante, mais il importe de veiller à ce que les magistrats désignés par le Roi aient le temps de s'adapter aux travaux particuliers dont il s'agit. Le mandat devrait avoir une durée plus longue.

\* \* \*

Le projet ne contient rien au sujet de l'organisation d'un *service de mise à jour et de coordination des lois et arrêtés royaux*, par des légistes spécialisés. Pareil service est pourtant indispensable, et sa documentation viendra fort à point, dans les deux sections.

\* \* \*

Le projet est muet quant au costume, à la préséance et aux honneurs. Il faut prévoir tout au moins un arrêté royal pour les déterminer.

\* \* \*

Le projet ne dispose point quant au tarif de la procédure, lequel devra cependant être établi par arrêté royal, avec le correctif du *Pro-Deo* pour les indigents.

\* \* \*

Le texte relatif aux *avis* est fort long. Cela a l'air de quelque chose... et ce n'est pas grand'chose. *Un seul article* conférant au Conseil d'Etat le pouvoir d'annulation comporterait cent fois, mille fois plus d'efficacité, et dispenserait d'entrer dans tant de détails. C'est du trompe-l'œil.

Quant aux matières que le projet (art. 15) soumet aux *arrêts* du Conseil d'État, elles sont insuffisantes en nombre et en importance. Du 1<sup>o</sup> au 3<sup>o</sup> il s'agit de recours d'employés et d'agents du pouvoir communal et des établissements publics subordonnés. Ces recours ne sont pas une nouveauté; ils sont simplement *transférés* au Conseil d'État.

Du 4<sup>o</sup> au 8<sup>o</sup> (fin de l'article), simple transfert également de recours existants.

Comment a-t-on choisi ces recours-là? Au petit bonheur, et tout simplement pour pouvoir dire que le Conseil d'État aura, dès sa création, une compétence juridictionnelle. C'est peu, c'est trop peu pour une juridiction de si haute valeur, surtout en comparaison avec l'immense matière qui ne sera soumise qu'à ses « avis ».

## HISTORIQUE DE LA RÉFORME.

Qui dit « Conseil d'Etat » pense nécessairement à un organisme analogue au Conseil d'Etat français, c'est-à-dire à un corps revêtu de pouvoirs juridictionnels, mais chargé en outre de collaborer, par voie d'avis, à la confection des lois et à l'administration générale.

Il faut cependant faire remarquer que l'on a parfois envisagé, sous ce vocable, un organe auxiliaire du Pouvoir législatif et de l'Administration, dépourvu de toute mission de juger.

Certains hommes politiques et certains juristes, par contre, pensèrent uniquement à l'institution d'une Cour supérieure de Contentieux administratif.

Les études et les initiatives des uns et des autres ayant abouti à nos travaux actuels, il nous sera permis de les rappeler *grosso modo*, sans devoir entrer dans le détail ni dans des précisions inutiles. Ceux de nos collègues qui désireraient se documenter de façon plus approfondie, liront avec fruit l'important ouvrage de M. Henri VELGE, *L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique*, publié en 1930. Nous tenons à signaler la part prépondérante que ce distingué professeur a prise aux controverses doctrinales relatives à l'objet du présent rapport.

\* \* \*

### LA CONSTITUTION BELGE (7 février 1831).

Nos Constituants, sans prohiber aucunement la création de juridictions d'ordre administratif, s'abstinrent de décréter ou de recommander l'institution d'un Conseil d'Etat. Préoccupés de limiter les pouvoirs de l'Exécutif, ils se souvenaient de l'attitude des Conseils d'Etat napoléonien et hollandais, toujours prêts à servir la volonté despotique du monarque. Ils ne se doutaient guère qu'ils allaient ainsi permettre à l'arbitraire administratif de s'exercer sans contrôle.

Les tribunaux judiciaires sont, en effet, désarmés vis-à-vis de l'Exécutif, en dehors des cas où une contestation relative à un droit civil ou politique leur est soumise. Les droits administratifs restaient donc livrés à la décision de l'Administration elle-même. Les recours prévus dans certains cas par nos lois, devant des autorités administratives supérieures, laissent l'administré devant l'administrateur, qui est souvent juge et partie. Telle juridiction de l'ordre administratif est un collège politique élu; telle autre se réduit à un fonctionnaire; telle autre encore, à un homme politique investi de pouvoirs officiels par le jeu électoral et à raison de ses attaches partisans. Quelle que soit l'honnêteté foncière de notre peuple, semblable justice ne saurait présenter des garanties suffisantes de sérénité et d'impartialité.

D'autre part, les Constituants, ne pouvant guère prévoir les matières toujours croissantes et infiniment variées sur lesquelles il faudrait légiférer dans l'avenir, ne jugèrent pas utile d'adjoindre aux Chambres un organisme collaborateur permanent composé de légistes professionnels. Il en résulta que nos textes obligatoires s'écartèrent souvent, et de plus en plus, de cette belle clarté qu'on peut admirer dans les articles du Code civil. Bien plus, les lois manquent souvent de coordination entre elles. Nous en donnerons maints exemples dans la suite de ce rapport.

\* \* \*

Dès 1832, M. de Gorge-Legrand, Sénateur pour Mons, préconisa devant le Parlement le rétablissement du Conseil d'Etat. Le 30 mai, il déposait une proposition. Celle-ci fut reprise par le Sénateur Comte Duval de Beaulieu, après le décès de son auteur.

En 1833, Rogier, Ministre de l'Intérieur, se préoccupa de la nécessité de créer un Conseil d'Etat chargé de préparer le travail législatif. L'arrêté royal qu'il envisageait de faire prendre à cet égard ne vit jamais le jour...

En 1834 (le 13 mars), M. de Haussy déposa le rapport sur la proposition du Comte Duval de Beaulieu. Il constatait les vices de la préparation des lois. Il était hostile à l'attribution d'un pouvoir juridictionnel au Conseil d'Etat. M. Lebeau, Ministre de la Justice, appuya l'initiative sénatoriale. La proposition fut adoptée le 5 mai 1834, et transmise à la Chambre des Représentants. Le Rapporteur de la Chambre déposa son rapport le 29 mars... 1844 ! Il concluait à l'inutilité et au rejet de la proposition.

En juillet 1853, Rogier soumit un nouveau projet au Conseil des Ministres. Le 15 décembre, celui-ci conclut, « vu l'extrême difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité de réaliser quelque chose de durable et de complet », que nulle suite ne serait donnée au projet et qu'on laisserait libre cours à l'initiative parlementaire...

En 1855, le Sénateur Baron d'Anethan déposa une nouvelle proposition; le Gouvernement la combattit, mais le Sénat l'adopta néanmoins, à une faible majorité. La dissolution des Chambres rendit cette proposition caduque.

En 1910, M. Berryer profita de la discussion du budget de la Justice devant le Sénat pour réclamer, dans son rapport, la création de tribunaux administratifs.

C'est seulement en 1921, lors de la deuxième révision constitutionnelle, que le Parlement reprit l'étude de la question.

\* \* \*

Entre temps, la doctrine s'en était emparée.

La nécessité d'améliorer le travail législatif était unanimement reconnue. L'Avocat-Général R. JANSSENS, dans une mercuriale prononcée en 1902 devant la Cour de Cassation, défendit l'idée de l'institution d'un Conseil d'Etat. Avant lui, Edmond PICARD, dans les *Pandectes belges*, avait publié une longue liste d'erreurs viciant certaines lois.

Le 3 décembre 1911, M. Carton de Wiart, Ministre de la Justice, soumit au Roi un arrêté instituant auprès de son Département un Conseil de législation. Celui-ci a rendu de très grands services, mais il n'a pu endiguer le flot des lois et arrêtés mal rédigés ou manquant de logique juridique et de coordination.

\* \* \*

Quant à la création d'une Cour de Contentieux administratif, elle suscita des partisans de plus en plus nombreux.

Edmond PICARD, rédigeant en 1880 l'introduction du tome IV de ses *Pandectes*, avait lancé l'idée et signalé l'arbitraire administratif. « Notre législation, écrivait-il, ne présentera une unité sérieuse, un ensemble solide au point de vue du pouvoir de juger et des garanties qui en résultent pour les droits des

tiers, que lorsque la juridiction administrative, dans toutes ses applications et à tous les degrés, aura la cohésion et l'harmonie de nos tribunaux habituels ».

Il faut remarquer ici que, jusqu'au mémorable arrêt de la Cour de Cassation, en date du 5 novembre 1920, les particuliers lésés par l'Etat ou les autres Administrations restaient souvent sans recours juridictionnel. Une fausse conception de la séparation des pouvoirs, empruntée à la doctrine française, amenait les tribunaux à décliner leur compétence lorsque l'acte dommageable avait été commis dans l'exercice de la puissance publique — de l'*imperium*. Or, dans ces derniers cas, le particulier lésé en France avait audience au Conseil d'Etat, tandis que chez nous la jurisprudence néfaste des tribunaux le renvoyait devant l'auteur du dommage !

L'arrêt de 1920 eut pour conséquence que nos tribunaux se reconnurent compétents pour indemniser les justiciables lésés dans leurs *droits civils*, quelle que soit la qualité du défendeur. Ce remarquable progrès de notre jurisprudence laisse toutefois les justiciables désarmés lorsqu'ils veulent faire valoir un *droit administratif* ou lorsque leurs *intérêts* sont lésés par un acte — voire par l'inertie de l'Administration.

Nous entendons par « justiciables », non seulement les personnes de droit privé (particuliers, fonctionnaires, sociétés), mais encore les administrations provinciales, locales ou subordonnées, les établissements d'utilité publique, les associations sans but lucratif, les fondations, les fabriques d'églises, etc.

\* \* \*

Quelle solution convenait-il d'apporter à cette situation antijuridique ? Les spécialistes du droit public en discutèrent longuement. La bibliographie annexée au présent rapport permettra à nos collègues d'étudier de manière approfondie les divers systèmes qui furent proposés.

Certains auteurs, comme Errera, voyaient le remède dans l'extension de la compétence des tribunaux judiciaires, et conseillaient de confier à la Cour de Cassation le contentieux d'annulation des actes entachés d'excès de pouvoir.

D'autres, et notamment Marcq et Vauthier, préconisaient (tout au moins comme solution subsidiaire) la création d'une juridiction administrative, plus conforme à notre régime de pouvoirs séparés.

\* \* \*

Vers la fin de l'année 1912, le Gouvernement fut mis en possession d'un projet de loi élaboré par le Conseil de législation. Aucune décision ne fut prise à son égard...

\* \* \*

Lors de la seconde révision constitutionnelle, en 1921, le Parlement se trouva saisi d'une proposition de modification de l'article 105 de notre pacte fondamental, en vue de l'institution d'une Cour et de tribunaux de Contentieux administratif.

Tandis qu'une Commission extraparlamentaire étudiait la question, le

Représentant Mechelynck fut nommé rapporteur de la Commission de la Chambre. Son travail, assez superficiel (comme l'écrit justement H. Velge), mais qui devait déterminer la position de ses collègues, porte la marque d'une hostilité systématique à toute réforme.

Le Gouvernement, de son côté, aurait pu saisir la Chambre du projet établi à sa demande par la Commission extraparlamentaire; il n'en fit rien.

Au cours de la discussion publique, M. Carton de Wiart, premier Ministre, fit remarquer que le rapporteur, après avoir repoussé l'idée de confier le Contentieux d'annulation à la Cour de Cassation, s'était trop peu préoccupé de la solution subsidiaire, consistant à créer une Cour de Contentieux administratif. M. Carton de Wiart démontra la nécessité de créer cette juridiction, mais il ne formula aucune proposition. De la sorte, n'étant saisie d'aucun texte, la Chambre n'eut pas à se prononcer positivement. Elle entendit des discours (notamment celui de M. Franck, parlant aussi au nom du Gouvernement) desquels on pouvait conclure, avec plus ou moins de certitude, que les parlementaires jugeaient le législateur ordinaire qualifié pour résoudre le problème.

Lorsque le Sénat fut saisi de la question, M. Braun et la Commission marquèrent l'intérêt d'une réforme constitutionnelle, mais, devant l'impossibilité évidente de recueillir à la Chambre la majorité spéciale requise, la Haute Assemblée s'inclina.

Ainsi, les Chambres constituantes de 1921 laissèrent sans solution un problème dont Rogier avait déjà pu dire, en 1853, qu'il était *une très vieille et très difficile question, si souvent débattue et toujours ajournée...*

\* \* \*

Lorsque le jeune roi Léopold III monta sur le trône, il prononça un discours dont vous n'avez point oublié cette phrase capitale : *Nos institutions sont assez larges et assez souples pour s'adapter dans l'ordre et la légalité aux nécessités variables des temps.* Judicieuse affirmation, qui s'applique à l'objet de ce rapport. Point n'était besoin, en effet, de recourir au détour compliqué d'une révision pour couronner l'édifice des garanties juridiques de notre démocratie. L'esprit même de la Constitution devait amener le législateur à combler une lacune évidente. La Belgique est un Etat de Droit; rien ne peut s'y accomplir au mépris de la loi. Il faut, en conséquence, que des juges puissent réprimer toute atteinte à ce principe élémentaire. Et puisque les tribunaux judiciaires ont un champ d'action strictement délimité (contrairement à ce qui se voit dans les pays anglo-saxons) la création de juridictions administratives est légitime autant que nécessaire.

Dans son rapport fait aux Chambres sur l'exécution du programme contenu dans la déclaration ministérielle du 24 juin 1936, le Gouvernement a mentionné comme une réforme importante la création d'un Conseil d'Etat.

A maintes reprises, les premiers ministres ont rappelé la question.

\* \* \*

De leur côté, les juristes ne restaient pas inactifs : les professeurs de Droit des quatre Universités amélioraient et justifiaient à nouveau le texte dont s'était inspiré M. Carton de Wiart.

Le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat examinait la question, avec la collaboration de notre collègue M. Soudan, ancien Ministre de la Justice. (Rapport 1937, pp. 189 et suiv.)

D'autres sénateurs, MM. P.-M. Orban et H. Speyer, avaient d'ailleurs publié des ouvrages traitant respectivement du Contentieux administratif et de la technique législative.

Le fruit mûrissait ainsi, et les vieilles doctrines fléchissaient devant la pensée nouvelle et l'exemple de l'étranger.

\* \* \*

Un événement de haute importance allait se produire, le 5 décembre 1938 : M. Louis Wodon, sur l'opinion ancienne duquel le Gouvernement et le rapporteur de la Chambre s'étaient fondés pour faire du Conseil d'Etat une juridiction *d'avis* (les quelques objets mentionnés à l'article 15 mis à part), reconnut et démontra son erreur, dans une communication à l'Académie royale. Vous avez reçu, grâce à l'obligeance de l'éminent juriste, le texte de son exposé. Il est certain qu'en présence de celui-ci le Gouvernement et la Chambre ne pourront que se rallier à une solution radicale du problème, c'est-à-dire à la création d'un Conseil d'Etat doté du pouvoir juridictionnel, et particulièrement du pouvoir d'annulation des actes administratifs illégaux.

\* \* \*

La très longue et très concluante expérience de la France — dont le Conseil d'Etat possède le pouvoir de juger depuis 1872 — cessera enfin d'être lettre morte pour notre pays, dont le droit a tant d'analogies avec celui de la grande démocratie voisine.

La formule timide, fractionnaire et quelque peu dérisoire qui est soumise à vos délibérations fera place à une solution hardie, totale, en un mot à une réforme véritable. Il convient d'instituer un Contentieux administratif qui corresponde à l'importance du Conseil d'Etat et qui ne déçoive pas les espérances.

L'ère des doutes, du provisoire et des expériences est dépassée, et il n'y a plus de raison pour concéder aux opposants et chercher un compromis. Rappelons-nous au contraire ce mot de notre vénéré maître Edmond Picard, juriste illustre qui fut aussi sénateur : *La moyenne mesure n'est pas la juste mesure.*

## LA SECTION DE LÉGISLATION

*La certitude est la première dignité de la loi.*

Francis BACON, chancelier d'Angleterre  
(1561-1626).

*Ceux qui ont un génie assez étendu pour pouvoir donner des lois à leur nation doivent faire de certaines attentions sur la manière de les former. La science de leur confection ne s'improvise pas. Elle ne s'acquiert que par de longues et patientes études ; ni la bonne volonté, ni l'intelligence, ni le talent ne peuvent y suppléer.*

P. FABREGUETTES,  
Président du Tribunal des Conflits et Conseiller  
à la Cour de Cassation de France.

(*La logique judiciaire et l'art de juger.* Paris, 1926.)

Dans le système adopté par la Chambre des Représentants, la consultation de la Section de législation du Conseil d'Etat est purement facultative.

Vos Commissions réunies de l'Intérieur et de la Justice estiment devoir, au contraire, vous proposer un texte qui oblige les Ministres, dans certains cas, à prendre l'avis du nouvel organisme.

\* \* \*

L'art de légiférer est malaisé. Les lois doivent être claires, compréhensibles pour les magistrats, mais aussi pour les justiciables (nul n'est censé les ignorer !...). Elles doivent s'inspirer des principes de notre Droit. Elles ne peuvent se contredire entre elles.

La technique législative est affaire de métier. La prudence commande de recourir pour la rédaction des textes obligatoires à un corps permanent spécialisé, les discutant en commun — les organes du Pouvoir législatif étant maîtres de l'idée fondamentale de la loi, et seuls qualifiés pour décider de l'opportunité de son adoption.

\* \* \*

Voici longtemps que l'on signale, en Belgique, la méthode vicieuse qui préside à la confection des lois et des arrêtés.

Dès 1881, Edmond PICARD relevait, dans l'Introduction au tome VI des Pandectes belges, une liste déplorable de textes légaux présentant des lacunes, des équivoques, des contradictions. Il rappelait que LAURENT lui-même, dans ses *Principes de droit civil*, avait fait des observations analogues.

Certaines lois sont si obscures, écrivait PICARD, que les travaux préliminaires seuls peuvent faire apparaître le sens qu'on a voulu leur donner. Des lois « interprétatives », manquant de clarté, firent naître des controverses, comme une drogue mal administrée provoque une maladie nouvelle. Après avoir

énuméré quantité de lois vicieuses et déclaré qu'il en est bien d'autres, mais qu'il doit se borner, l'auteur indiquait le remède : la création d'un Conseil d'Etat participant à la préparation des lois.

M. Raymond JANSSENS, Avocat-Général, développa la même thèse à l'audience solennelle de la Cour de Cassation, le 1<sup>er</sup> octobre 1902. (Voy. *Journal des Tribunaux*, 16 oct. 1902, col. 1019).

Ces critiques ne sont que trop fondées, et ceux d'entre vous qui pratiquent le droit ont rencontré fréquemment des textes ambigus ou fautifs.

\* \*

Faut-il rappeler ici le manque de concordance que l'on relève parfois entre le texte français et le texte flamand des lois ?

\* \*

Que pensent les administrateurs locaux de l'article 76, 1<sup>o</sup>, de la loi communale, qui soumet à la seule approbation de la Députation permanente les aliénations immobilières, etc., jusqu'à la valeur de 50,000 francs, alors que la Province doit parfois elle-même recourir à l'autorisation du Roi pour des opérations de l'espèce dépassant la valeur de 10,000 francs ? (Loi provinciale, 86B.)

Faute de logique, par manque de coordination !

\* \*

Les officiers de l'état civil connaissent l'article 75 du Code (modifié par la loi du 7 janvier 1908), qui leur impose, lors de la célébration d'une union, la lecture du chapitre VI du titre du mariage, sur les droits et les devoirs respectifs des époux. Cette prescription visait les articles 212, 213 et 214 du Code Napoléon, et la lecture s'en pouvait faire très rapidement. Mais une loi, du 20 juillet 1932, eut pour effet d'étendre l'article 213, et plus encore l'article 214, de telle manière que ces textes occupent à présent plus de cent lignes des Codes Servais et Mechelynck. Le législateur de 1932 n'a pas aperçu l'incidence de son œuvre sur l'article 75 précité. Résultat : les officiers de l'état civil donnent lecture d'un texte résumé, ce qui est fort pratique, mais pas très conforme aux règles qui régissent les formalités substantielles, dont l'oubli peut avoir de graves conséquences...

Manque de coordination !

\* \*

En 1912, le 15 mai, paraissait l'importante loi sur la protection de l'enfance. Son article 60 frappe de prison et d'amende « les parents adoptifs qui abandonnent leur enfant dans le besoin, etc... ». Voilà qui est généreusement inspiré; mais (car il y a un « mais ») le législateur a perdu de vue qu'en vertu de l'article 346 du Code civil, *on ne peut adopter qu'un majeur*. (Un projet de loi, soumis au Sénat, vise à changer cela). Et qu'on ne croie pas que l'article 60 pourrait s'appliquer au tuteur officieux : en matière répressive, les textes ne peuvent être interprétés extensivement.

Manque de coordination, encore !

\* \*

Le second alinéa de l'article 265 du Code de Commerce (Livre II, Titre VIII, de l'Assistance et du sauvetage maritimes) a été abrogé par l'article 88 de la loi du 5 juin 1928, portant revision du Code disciplinaire et pénal pour la marine marchande et la pêche maritime. Or, la loi du 30 juillet, 1926, instituant un Conseil d'enquête maritime, l'avait abrogé précédemment déjà par son article 6.

Manque de coordination, toujours !

\* \* \*

Vous en trouverez ci-dessous maints autres exemples, auxquels vous pourrez ajouter, si vous êtes amateurs de curiosités, les multiples textes dont le *Journal des Tribunaux* relate les imperfections dans sa rubrique : « Chronique législative ».

Continuons notre exploration et lisons la *loi du 15 décembre 1937 relative à l'assurance en vue de la vieillesse et du décès prématuré*. (*Moniteur* du 18.)

« Art. 67. — Est puni d'une amende de 1 à 25 francs :

» L'employeur ou son préposé qui... etc....

» Art. 73. — Par dérogation à l'article 100 du Code pénal, le chapitre VII et l'article 85 du Livre I<sup>er</sup> de ce Code sont applicables aux infractions prévues aux articles 67, ..... de la présente loi. »

Il s'agit, dans l'article 67, d'une *contravention*, puisque cet article commine seulement une peine de 1 à 25 francs. Or, les articles 66 et 67 du Code pénal, figurant au chapitre VII du Livre I<sup>er</sup>, ne visent que les *crimes* et les *délits* !... Et l'article 85 du Code pénal est celui qui, en cas de circonstances atténuantes, permet de réduire les peines *correctionnelles* !

Le texte incriminé est signé par le Ministre de la Justice, ce qui nous donne l'occasion de signaler qu'on aurait grand tort d'imputer les erreurs législatives aux seuls parlementaires. Ceux-ci légifèrent parfois dans la hâte et la confusion de séances houleuses, ce qui peut expliquer des erreurs. Les bureaux, au contraire, opèrent dans le calme; mais celui-ci, on le voit, n'est pas exclusif de certaines fautes de coordination.

\* \* \*

Un avocat spécialisé dans l'étude des règles du roulage, M<sup>e</sup> L. Buydens, a fait récemment devant les membres de la Chambre de commerce de Bruxelles une conférence intitulée « Paradoxes », mettant en lumière les imperfections de nos règlements et les erreurs fatales qui peuvent en résulter pour les usagers des routes. C'est ainsi, exposa-t-il, que l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> février 1934 établit des régimes de priorité de traversée radicalement différents selon que l'on circule dans les agglomérations ou en rase campagne. Mais le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par agglomération, de telle sorte que les tribunaux ont jugé « que si la présence de quelques maisons ne suffit pas pour décider que l'on circule dans une agglomération, elle oblige cependant à conclure que l'on n'est plus en rase campagne ». Où se trouve-t-on, dès lors, au point de vue de la manœuvre à exécuter, et de l'application de la loi pénale?...

Le conférencier releva aussi certaines bizarreries de la loi elle-même : Les employeurs sont responsables envers l'Etat des amendes encourues par les conducteurs à leur service. Voilà qui est contraire au principe juridique de la personnalité des peines. Comment le législateur a-t-il pu l'oublier? En faisant un rapprochement injustifié avec une matière fort différente; les travaux préparatoires de la loi révèlent, en effet, que l'on s'est inspiré... du Code forestier! Or, celui-ci (art. 173 de la loi du 19 déc. 1854) rend justement les maris, parents, tuteurs et commettants responsables des amendes, restitutions, dommages-intérêts et frais résultant des poursuites, puisque les actes douloureux leur ont profité (vols de bois, etc.). La situation est tout autre en matière de contraventions à la loi sur le roulage.

L'interdiction de conduire est une peine accessoire et rien qu'une peine (Cour de cassation, *dixit*), alors qu'elle aurait dû être une mesure de préservation sociale.

#### Conséquences :

1<sup>o</sup> L'interdiction de conduire fera l'objet d'un sursis, lorsque la peine principale en bénéficiera. Donc, l'interdiction ne jouera qu'après un deuxième accident, c'est-à-dire un peu tard...;

2<sup>o</sup> La déchéance du sursis par nouvelle condamnation (et par conséquent l'interdiction de conduire) se produiront automatiquement, même à la suite d'un délit qui ne concerne point le roulage.

#### Application pratique :

M<sup>me</sup> X..., condamnée à une amende de 300 francs  $\times$  7 avec interdiction de conduire pendant un mois, avait bénéficié d'un sursis de trois ans. Un an plus tard, elle fut condamnée du chef d'adultère à 50 francs d'amende. Le sursis disparut, et la coupable dut abandonner temporairement le volant !

\* \* \*

Voici un autre exemple de mauvaise technique législative : Une de nos lois est intitulée : « Loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales. »

Or, chacun des quatre articles de cette loi a été modifié par une loi postérieure (loi provinciale, loi communale et loi du 5 juin 1934).

Il ne reste donc rien de la loi, sauf le titre. Le maintien dans celui-ci de la date du 6 mars 1818 est une absurdité. Le juriste ou le juge peut être amené à consulter la *Pasinomie* de 1818, où il trouvera un vieux texte, totalement abrogé en réalité. Cause d'erreurs possibles, par conséquent.

\* \* \*

Le Sénat a discuté, le 30 novembre 1938, un projet de loi adopté par la Chambre, et qui visait à « proroger pour une durée de deux ans la loi du 11 avril 1936 complétant les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et applicable aux travaux exécutés pour occuper les ouvriers chômeurs ». Il fallut renvoyer

la loi à la Chambre, après amendement. Nos collègues MM. Temmerman et Crokaert avaient fait remarquer, en effet, que la loi du 11 avril 1936 avait cessé d'exister — en vertu de son propre texte — deux ans après sa publication. Le projet visait à proroger une loi inexistante !

Le 30 mars de la même année, le Sénat avait dû voter de toute urgence sur un texte transmis par la Chambre, intitulé *Projet de loi relatif à la revision temporaire et à la résiliation des baux commerciaux*. Il fallait l'adopter sur l'heure, pour éviter un retour au droit commun dès le lendemain ! Or, ce texte aurait dû être amendé, tout au moins en ce qui concernait son intitulé, car il ne contenait absolument rien qui fût relatif à la résiliation des baux ; il n'y était question que de la réduction de certains loyers.

\*  
\* \*

Vous avez certainement gardé le souvenir des discussions qui eurent lieu au Sénat, en juillet 1938, au sujet des pénalités frappant les coupables d'abandon de famille. Ces débats sont pleins d'enseignements ; ils révèlent qu'il a fallu trois lois pour assurer le châtement de tous les débiteurs qui se soustraient volontairement aux effets d'une décision judiciaire civile en matière d'aliments. La première, d'initiative parlementaire, fut adoptée le 14 janvier 1928. — Elle était fort incomplète, bien qu'issue de deux propositions déposées à la Chambre des Représentants. Un sénateur, pour en combler les lacunes, proposa et obtint l'adoption de la deuxième loi (30 mai 1931). — Le correctif, malheureusement, n'était que partiel. Le Gouvernement entreprit enfin de compléter la loi, et le Ministre de la Justice déposa, le 22 juin 1938, un texte élaboré par son département. Mais l'étude à laquelle se livra votre Commission compétente démontra que l'on avait encore oublié certains débiteurs ! Ainsi donc, la deuxième loi « corrective » en aurait suscité une troisième, si le Sénat n'avait reconnu l'imperfection du projet gouvernemental. Le signataire du présent rapport était aussi rapporteur, en cette occurrence ; il fut autorisé par la Commission de la Justice à déclarer que : « Nous pensons que pareilles longueurs et corrections pourront être évitées lorsque le Gouvernement et les Chambres recourront à la collaboration d'un Conseil d'Etat comportant une section de législation ». (Document n° 234 — 7 juillet 1938).

Vers la fin de la discussion publique (voy. *Ann. Parl. Sénat*, 19 juill. 1938, p. 1968, 1<sup>re</sup> col.) le Gouvernement opposa un texte grammaticalement fautif (qui fut adopté) à celui que la Commission proposait. Voici le compte rendu :

« M. LE PRÉSIDENT...

» La Commission propose enfin de rédiger ainsi le quatrième alinéa :

« Les mêmes peines seront applicables à l'époux qui se sera volontairement  
 » soustrait pendant plus de deux mois aux effets de l'autorisation donnée par  
 » le juge en vertu de l'article 214b du Code Civil, après que cette autori-  
 » sation *aura cessé* d'être susceptible d'appel ou d'opposition. »

» D'autre part, le Gouvernement propose la rédaction que voici :

« Les mêmes peines seront applicables à l'époux qui aura volontairement  
 » soustrait aux effets de l'autorisation donnée par le juge en vertu de l'article 214b  
 » du Code Civil tout ou partie des revenus, créances ou produits du travail qui

» sont l'objet de cette autorisation, et ce après que celle-ci *ne peut plus être* frappée d'opposition ou d'appel. »

Il fallait dire : « *Ne pourra plus être* ».

Le rapporteur du projet à la Chambre releva cette incorrection rédactionnelle, mais en l'imputant erronément aux sénateurs.

\* \*

Les fautes de rédaction pullulent dans nos textes obligatoires. Les articles en sont souvent trop longs, subdivisés à l'extrême ou farcis d'incidentes qui en rendent la lecture et la compréhension difficiles. Précision et clarté sont pourtant des qualités indispensables de la loi. Il va de soi que le travail parfois trop hâtif du Parlement — surtout en fin de session — empêche le législateur de corriger les textes imparfaits qui surgissent notamment sous forme d'amendements. Il sera bon de soumettre ceux-ci à la Section de législation du Conseil d'Etat — ce qui ne provoquera guère de retard dans les travaux législatifs, puisque le nouvel organisme siégera de manière permanente.

\* \*

Nous avons ainsi passé en revue quelques lois mal faites, par la faute des Chambres, mais plus souvent encore par celle de l'Exécutif, auteur de nombreux projets. Nous avons vu comment le contrôle parlementaire peut parfois améliorer, voire compléter les textes légaux. Il en est autrement des arrêtés, œuvres des bureaux.

Nous envisageons notamment les arrêtés royaux, organiques ou réglementaires, pris pour l'exécution des lois (Const. 67).

Le texte approuvé par vos Commissions réunies contraindra désormais les Ministres à consulter préalablement le Conseil d'Etat. Pareille mesure leur évitera de faire signer au Roi — et de signer eux-mêmes — des textes non conformes à la Constitution et aux lois, et que les tribunaux doivent, par conséquent, refuser d'appliquer (Const. 107).

\* \*

Dans un opuscule paru récemment chez Larcier (1939) et intitulé *Technique de l'Arbitraire, ou le « statut » des Etrangers en Belgique*, M. F. Cuvelier signale des arrêtés royaux pris sur la base d'une loi... abrogée et reconnue telle, dès le 13 janvier 1848, par la Cour de Cassation.

\* \*

Le 12 novembre 1938, à la séance de rentrée du Jeune Barreau de Gand, l'orateur désigné traita de la liberté de la presse. Il signala les atteintes portées à ce droit fondamental par des arrêtés royaux de 1926 et de 1934, dont il releva le caractère aussi inefficace qu'inconstitutionnel.

\* \*

Voici un arrêté contenant un faux : c'est celui qu'on a daté du 31 janvier 1920 et qui est relatif à l'inspection de l'enseignement primaire. Il se réfère, en certain endroit, aux articles 13 et 14 de l'arrêté royal du 12 mars suivant. Nous savons bien que le premier n'a été publié au *Moniteur* que le 14 avril; il eût donc été facile d'éviter cette anomalie...

\* \* \*

L'arrêté royal de coordination des taxes assimilées au timbre (29 septembre 1938, *Moniteur* du 21 octobre) cite, à l'article 200, l'article 76, paragraphe 2, du Code pénal, qui est abrogé depuis la loi du 9 avril 1930 sur la défense sociale (art. 31).

A part cette erreur, l'arrêté est bien fait. Ce qui prouve qu'il ne lui a manqué que le contrôle de légistes possédant des connaissances juridiques générales et nantis d'une documentation bien mise à jour.

\* \* \*

M. H. Speyer, ancien Sénateur, a examiné la valeur des arrêtés pris sous le régime des pouvoirs spéciaux. Il a dressé une longue liste d'arrêtés rectificatifs qui démontrent combien l'œuvre de l'Exécutif-législateur était souvent imparfaite. (*Corporatisme ou Parlementarisme réformé ?* Etablissements Bruylant, Bruxelles, 1935.)

On trouvera dans le *Journal des Tribunaux* du 12 juin 1938, l'histoire de certains arrêtés que le Gouvernement a fait approuver par les Chambres après les avoir précédemment abrogés lui-même ! Par contre, oubliant les injonctions des lois accordant les pouvoirs spéciaux, il négligea d'en faire ratifier d'autres — si bien que le tribunal correctionnel de Mons vient de prononcer l'acquittement d'un négociant poursuivi, après avoir constaté la caducité de l'arrêté que le Parquet invoquait.

\* \* \*

Un arrêté pris en vertu des pouvoirs spéciaux (n° 231, du 16 décembre 1935) abrogea et remplaça la loi du 20 octobre 1919 modifiée, relative au régime fiscal des tabacs.

Or, une loi du 28 décembre 1937 (*Moniteur* du 31) comporte cette formule : « L'article 2 nouveau, paragraphe 2, littera a, de la loi du 20 octobre 1919, est remplacé comme suit... »

La loi aurait dû en réalité modifier les dispositions de l'arrêté n° 231. Aucun des parlementaires ne s'en est avisé. Aucun organisme quelconque ne les y a rendus attentifs.

Mais il est vrai que l'arrêté n° 231 du 16 décembre 1935 comportait une disposition finale ainsi conçue : « Le présent arrêté entrera en vigueur à la date qui sera fixée par le Ministre des Finances ». Or, l'arrêté ministériel n'a pas encore vu le jour. Donc, l'arrêté n° 231 n'est pas encore applicable; il s'ensuit qu'il n'a pu abroger la loi du 20 octobre 1919. De sorte qu'en fin de compte,

c'est le législateur ordinaire qui a raison. Mais n'est-ce pas l'effet du hasard, et de l'inconséquence du législateur « spécial »?

\*  
\* \*

Terminons ce florilège par un cas récréatif; il s'agit d'un arrêté royal du 3 mai 1934, réglementant le commerce des œufs et des conserves d'œufs (*Moniteur* du 31 mai). On y trouve la cocasserie que voici :

« Art. 3. — Porteront soit la mention *secunda* soit le chiffre 2, dont la hauteur sera de 1 centimètre au moins :

» 1<sup>o</sup> Les œufs dont la chambre à air présente une profondeur supérieure à 6 millimètres.

« Cette dimension équivaut, pour l'application du présent arrêté, à la moitié » de la somme des hauteurs des perpendiculaires élevées des points de jonction » opposés les plus éloignés des deux membranes qui délimitent la chambre à air » sur un plan passant par le sommet extérieur du dôme formé au-dessus de cette » chambre par la coquille. »

Ce texte, dont la lecture à haute voix nécessite un souffle exceptionnel, est sanctionné par des peines (art. 14). C'est dire qu'il devrait être intelligible aux marchands d'œufs, aux juges et aux agents de surveillance (conseillers de zootechnie, inspecteurs vétérinaires, contrôleurs de la Fédération nationale des sociétés d'aviculture, inspecteurs et délégués du Gouvernement commis à la surveillance de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives à la falsification des denrées alimentaires). (*Sic*).

Votre rapporteur, assez troublé par la lecture de l'arrêté, se demanda tout d'abord si la chambre à air des œufs de poule comporte bien deux membranes. D'après ses expériences la membrane semble unique. Mais passons, car il fallait surtout vérifier l'exactitude d'un langage d'apparence scientifique, pour l'appréciation duquel le soussigné n'est aucunement qualifié. Il consulta donc un mathématicien de la faculté des sciences de l'Université libre de Bruxelles. Celui-ci examina le texte, qu'il soumit d'ailleurs à deux de ses collègues, professeurs ordinaires comme lui. Ces experts conclurent que « le langage pseudo-géométrique de l'article 3 de l'arrêté royal du 3 mai 1934 est incompréhensible ».

Signalons que nos correspondants ne sont pas les premiers venus, il s'en faut de beaucoup; il s'agit d'un géomètre fort savant, d'un astronome de réputation universelle, et d'un homme qui fut le premier, en Belgique, à comprendre et à expliquer la théorie de la relativité, d'Einstein...

Il y aurait bien d'autres choses encore à écrire au sujet de l'arrêté en question. Mais elles concernent le bien-fondé des « six millimètres » et la forme (plane, convexe ou concave?) de la membrane, ce qui sort du cadre de nos observations. Bornons-nous à constater le caractère abscons d'un texte dont le rédacteur fut sans doute fort satisfait, puisqu'il n'a pas craint de le soumettre à son ministre, lequel, à son tour, le fit signer par le Chef de l'Etat.

\*  
\* \*

Si les arrêtés royaux sont parfois imparfaits, les arrêtés ministériels manquent souvent aussi de clarté, de coordination et de valeur juridique. Ici encore, la consultation d'un organisme spécialisé est indispensable.

## LE REMÈDE.

Ayant ainsi exposé, ou plutôt rappelé le mal, cherchons maintenant le moyen d'améliorer la confection des lois et des arrêtés.

Il consiste incontestablement dans la création de la Section de législation du Conseil d'Etat, à condition qu'on la consulte régulièrement. Car si l'on ne demande son avis que de temps à autre, le mal ne sera guère atténué; à côté de quelques bons textes, les dispositions vicieuses foisonneront encore, et d'autre part la coordination fera toujours défaut.

Seule, la consultation *obligatoire* du Conseil d'Etat y remédiera (lorsque, bien entendu, elle peut être imposée sans violer la Constitution). Il va sans dire qu'il ne s'agit que d'une consultation portant sur la rédaction, ainsi que sur la valeur et les conséquences juridiques des projets. L'idée fondamentale et l'opportunité de ceux-ci doivent rester l'apanage du législatif ou de l'exécutif — selon le cas.

\*  
\* \*

De nombreuses législations étrangères connaissent le recours obligatoire à l'avis d'un Conseil législatif. Dans plusieurs pays, le Parlement lui-même est contraint d'y recourir. (Voyez les Annexes de ce rapport.)

Il va sans dire qu'en Belgique le principe de la séparation des pouvoirs exclut toute obligation semblable pour les Chambres. Celles-ci, par l'organe de leur président, recourront donc volontairement aux lumières de la Section de législation. Espérons qu'il sera fait largement usage de cette faculté, au contraire de ce qui se pratique en France. Ici, l'avis du Conseil d'Etat est pris obligatoirement pour les règlements d'administration publique; mais en ce qui concerne les projets et propositions de lois, il faut constater à regret qu'aucun usage n'est plus fait de la faculté de consulter. Le Ministre de la Justice, M. Marchandeu, président l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 8 novembre 1938, a laissé entendre qu'une réforme importante appellera prochainement cette Haute Assemblée « à jouer un rôle plus essentiel dans l'Etat ».

*Un appel plus régulier au Conseil d'Etat pour les travaux législatifs, a-t-il déclaré, sans rien enlever aux prérogatives des assemblées politiques, leur permettrait de se prononcer sur des textes mûrement réfléchis, traduisant avec précision et clarté la volonté du législateur.*

Le Ministre a ajouté qu'*au moment où s'impose un gigantesque effort de redressement et d'organisation économique, le Conseil d'Etat doit être directement associé au Conseil national économique pour la préparation des réformes.*

Notre ancien collègue M. H. Speyer, constatant que le Parlement souffre — chez nous comme ailleurs — d'une surcharge quantitative et qualitative de travail, a proposé de lui fournir la collaboration de Conseils consultatifs — et notamment d'un *Conseil auxiliaire juridique*. (*Op. cit.* et *La Réforme de l'Etat en Belgique*. Et. Bruylant, Bruxelles, 1927). — L'auteur cite le précédent que constitue, en Belgique, le Conseil Colonial.

La XXXIV<sup>e</sup> Conférence de l'Union Interparlementaire, qui s'est tenue à La Haye en août 1938, a reconnu l'utilité de la consultation d'un organisme non parlementaire permanent, sur la forme des projets de lois et des amendements.

\*  
\* \*

La Constitution ne fait aucunement obstacle à ce qu'une loi contraigne l'Exécutif à consulter un organisme institué dans le cadre des corps administratifs, comme le sera le Conseil d'Etat. La consultation de la Section de législation doit être de règle pour les avant-projets de lois, pour les projets de décrets (Colonie), pour les projets d'arrêtés royaux d'exécution, organiques ou réglementaires et pour les arrêtés ministériels réglementaires, à l'exclusion de tous autres arrêtés ou actes administratifs. Le texte de l'avis doit être joint aux travaux préparatoires.

Les Ministres ne devront point soumettre les avant-projets et projets urgents, ni les dispositions législatives purement budgétaires, à l'avis de la Section de législation.

Les Présidents des deux Chambres conserveront évidemment la faculté d'y recourir. C'est ce qui aura lieu notamment s'il apparaît que l'urgence d'un projet n'est pas absolue, ou si, dans une loi budgétaire, se trouve glissée une disposition d'un autre ordre. Il n'est point possible, ni nécessaire de prévoir une autre sanction en ce qui concerne les lois.

Les arrêtés n'ayant pas un caractère général — d'exécution, organique ou réglementaire — ne devront pas être soumis à l'avis de la Section de législation. Les décisions visant des cas particuliers *pourront* être soumises à la Section d'administration, dans l'hypothèse prévue à l'article 6 du projet.

\*  
\* \*

L'Exécutif reste maître de la décision; il ne doit nullement se ranger à l'avis de la Section de législation. Mais nous exposerons plus loin comment le Conseil d'Etat sera armé pour annuler les actes administratifs illégaux.

\*  
\* \*

Il n'est pas question de restreindre les fonctions du Conseil Colonial, lequel est notamment chargé de donner son avis au Roi sur les projets de décrets — hormis les cas d'urgence. Mais ces projets devront ensuite être soumis au Conseil d'Etat. Outre qu'il est nécessaire d'assurer à toute notre législation — coloniale et métropolitaine — l'unité et la coordination juridique dont nous avons signalé la fréquente absence, on doit prévoir le cas où le Conseil Colonial viendrait à être composé de personnalités moins qualifiées en Droit que certains membres actuels, en qui nous nous plaisons à reconnaître des juristes de valeur.

Quant aux projets de décrets qui sont présentés à la signature royale avec un avis non conforme du Conseil Colonial, la nécessité de les soumettre obligatoirement au Conseil d'Etat saute aux yeux.

Restent les décrets pris d'urgence (sans intervention du Conseil Colonial) et les *ordonnances-lois* prises en cas d'urgence par le Gouverneur Général; ici, l'intervention préalable de la Section législative du Conseil d'Etat ne s'indique point. Disons, toutefois, que la Section d'administration sera qualifiée pour dire si l'acte n'a point été vicié par une invocation injustifiée de l'urgence.

\*  
\* \*

Il est intéressant de signaler un précédent : celui de l'arrêté royal du 7 février 1938 portant création au Ministère de l'Instruction publique de deux Conseils culturels. Cet arrêté fut pris sur proposition du Gouvernement présidé par M. P.-E. Janson. D'après l'article 5, 1<sup>o</sup>, le *Ministre de l'Instruction publique est tenu de demander l'avis des Conseils sur tout projet d'arrêté royal à prendre en exécution des lois sur l'emploi des langues dans l'Administration de l'instruction publique et dans l'enseignement.*

Mentionnons aussi le Conseil des finances, institué par l'arrêté royal du 31 janvier 1936. Cet organisme consultatif éclaire le Ministre sur toutes les questions qu'il lui soumet. Ses membres ont le droit d'initiative. Il comporte une section de législation, qui est chargée notamment d'examiner les problèmes relatifs à l'amélioration des lois sur la comptabilité publique.

De même, le Conseil Supérieur du Travail et de la Prévoyance sociale, qui peut être chargé par le Gouvernement de préparer des projets de lois et d'arrêtés (A. R. du 8 novembre 1935, art. 5).

\* \* \*

A l'heure actuelle, les Départements ministériels disposent de Conseillers juridiques, voire de Conseils, auxquels ils peuvent recourir notamment pour la rédaction des textes obligatoires. Lorsque le Conseil d'Etat fonctionnera, il sera possible d'en réduire le nombre. La consultation d'un organisme unique et permanent permettra d'ailleurs de mieux coordonner nos lois et arrêtés.

Le Conseil d'Etat sera mieux documenté que les Comités consultatifs actuellement épars. Le Commissaire royal à la Réforme administrative a fait rapport au Premier Ministre sur la création d'un Service consultatif de documentation et de législation. Ce rapport comporte des indications très intéressantes quant à l'outillage de l'organisme envisagé. Celui-ci — est-il nécessaire de le dire ? — fonctionnera dans le cadre du Conseil d'Etat; il rendra de précieux services à ses deux sections.

\* \* \*

Une dernière observation, avant de passer à d'autres matières : le projet de la Chambre stipulait que la prise d'avis serait le fait du Premier Ministre. Or, celui-ci ne dépose guère de projets de lois. Ce dépôt — comme la préparation des arrêtés — est d'ordinaire le fait des Ministres ou du Gouvernement tout entier. C'est pourquoi nous avons préféré rédiger l'article 2 du projet sans mentionner ni exclure le chef du Gouvernement; celui-ci, d'après l'article 3, pourra charger la Section de législation de rédiger des avant-projets de textes législatifs ou d'arrêtés.

## LA SECTION D'ADMINISTRATION.

Nous avons exposé plus haut le système de la Chambre. S'il était adopté, la Section d'administration du Conseil d'Etat n'aurait qu'un rôle juridictionnel réduit aux quelques cas énumérés à l'article 15 du projet. Dans ces cas, elle aurait « justice déléguée » et statuerait par arrêts. Pour le reste, le Conseil d'Etat aurait mission d'émettre de simples avis, nullement obligatoires (« justice retenue »).

Vos Commissions vous proposent au contraire d'attribuer au Conseil d'Etat une compétence juridictionnelle étendue qui peut se résumer comme suit :

1<sup>o</sup> Contentieux d'indemnité, suppléant à l'incompétence constitutionnelle des tribunaux judiciaires, le Conseil d'Etat étant doté de la pleine juridiction dans certains cas connexes à un recours en annulation (voyez 3<sup>o</sup>), tandis qu'il émettra des avis motivés dans les autres cas.

2<sup>o</sup> Contentieux administratif proprement dit : espèces que la loi et d'autres dispositions légales particulières déféreront au Conseil d'Etat statuant en dernier ressort, et jugeant en fait comme en droit.

3<sup>o</sup> Contentieux d'annulation s'étendant à tous les actes administratifs, qu'ils soient de portée générale (tels les arrêtés d'exécution et les règlements) ou qu'ils visent des cas particuliers. Effets de l'annulation : *erga omnes*.

Seule exception : les actes dits « de gouvernement ».

Dans le cadre du Contentieux d'annulation se situe ce que l'on pourrait dénommer la « cassation administrative », le Conseil d'Etat ayant le contrôle de la légalité des décisions rendues par les juridictions administratives déjà existantes, statuant en dernier ressort. Effets de la décision : *inter partes*.

4<sup>o</sup> Jugement des conflits d'attribution *entre administrations*.

\* \* \*

Le système proposé par vos Commissions est parfaitement compatible avec la Constitution, comme on le verra par la suite de ce rapport.

La lecture des *Annexes* montrera comment la Belgique s'est laissé distancer en cette matière par les autres pays européens. A l'exemple de la France, ils se sont en général dotés d'une juridiction supérieure administrative — tout au moins ceux dont la législation fondamentale ne donnait pas plénitude de compétence aux tribunaux judiciaires, comme c'est le cas notamment pour la Grande Bretagne.

Il n'est pas sans intérêt de signaler ici que la Chine possède *depuis quarante-six siècles* une institution dénommée « *pouvoir de censure, ou de contrôle* ». Les empereurs ne pouvaient pas plus s'y soustraire que les autres agents de l'exécutif. La Constitution républicaine maintient encore cet organisme, créé dans les temps les plus reculés par la sagesse d'un peuple de vieille civilisation.

\* \* \*

LA SÉPARATION DES POUVOIRS. — COMPÉTENCE LIMITÉE DES TRIBUNAUX  
JUDICIAIRES. — COUR DE CASSATION ET CONSEIL D'ÉTAT.

Le principe de la séparation des pouvoirs, qui se trouve à la base de nos institutions publiques, n'est point réalisé dans nos lois avec une rigueur absolue. Nous pourrions citer bien des exemples d'interpénétration entre nos pouvoirs constitutionnels. Tels jugements, par exemple, ordonnent des inscriptions ou transcriptions dans les registres de l'état civil ou de la conservation des hypothèques. Et l'on constatera d'autre part, à la lecture des « Annexes » de ce rapport, que les tribunaux judiciaires sont compétents en maintes espèces qui ressortissent cependant à l'administration. Bien plus, l'article 107 de la Constitution leur a donné mission de n'appliquer les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. Ainsi, le pouvoir judiciaire peut déjà, dans une certaine mesure, mettre obstacle à l'arbitraire de l'exécutif.

C'est à tort que, pendant fort longtemps, les juristes belges ont adopté la doctrine française de la séparation des pouvoirs, telle que l'avait notamment formulée HENRION DE PANSEY. Comme l'a dit récemment M. LOUIS WODON, c'était méconnaître, au nom d'une théorie abstraite qui n'est pas dans notre Constitution, les idées dont s'était inspiré le Congrès National en ce qui concerne les rapports du pouvoir judiciaire avec l'administration.

On le sait, cette rigueur a heureusement fléchi dans les dernières années, et le mémorable arrêt de la Cour de Cassation, en date du 5 novembre 1920 (*Pas.*, 1920, I, 193), a fait évoluer heureusement la jurisprudence.

Les pouvoirs publics, désormais, ont à répondre de leurs actes devant les tribunaux judiciaires, dès qu'un droit civil a été lésé.

Les citoyens peuvent, d'autre part, recourir à la justice ordinaire pour la protection de leurs droits politiques (sauf lois spéciales. Constitution, art. 93.)

Il va sans dire que vos Commissions ne vous proposent aucunement d'enlever quelque objet que ce soit à la juridiction des tribunaux judiciaires. Le Conseil d'Etat doit suppléer à leur incompétence constitutionnelle, et concourir avec eux à la sauvegarde des droits et des intérêts des individus et des collectivités.

La Constitution ayant déferé aux tribunaux judiciaires la connaissance des *contestations* ayant pour objet des *droits* civils et politiques, il s'ensuit qu'en dehors de ces *contestations* ils sont incompétents; et qu'ils n'ont pas qualité pour statuer sur les litiges intéressant des *droits administratifs* ou des *intérêts*. Or, il s'agit là d'un domaine extrêmement vaste, dans lequel peuvent s'affronter l'administration et les administrés, ou bien encore l'administration et ses agents. Combien de fois les tribunaux n'ont-ils pas dû se déclarer incompétents pour juger des demandes qui apparaissaient fondées en équité! Il en est résulté des décisions qui — conformes au droit — révoltent cependant l'esprit de justice. *Summum jus, summa injuria*. Il faut donc corriger nos lois, puisqu'elles tolèrent encore de telles situations.

\* \* \*

On s'est demandé s'il y avait lieu, après création d'un Conseil d'Etat, d'élargir la compétence de la Cour de Cassation et de lui donner un droit de contrôle sur les décisions de la haute juridiction administrative. La Chambre fut de cet avis, tout en réduisant ce contrôle aux questions de *compétence* et de *forme* (art. 24 du projet transmis.).

Pareil système doit être condamné. A supposer que la Cour suprême vienne à casser une décision du Conseil d'Etat pour *vice de forme*, elle ne pourra que lui renvoyer la cause, qui sera évidemment rejugée de la même manière *quant au fond*, sur lequel aucune censure n'est envisagée. Pure perte de temps, par conséquent — sans parler des frais de justice. Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que le Conseil d'Etat ne comportera qu'une seule Section d'administration, divisée en trois Chambres pour des raisons uniquement linguistiques; d'où impossibilité de renvoi à une autre juridiction en cas de cassation.

Quant à la question de *compétence*, elle pourra être réglée sur base de l'article 106 de la Constitution. (Voir *infra* : Conflits d'attribution entre pouvoirs constitutionnels). Le Conseil d'Etat fonctionnera en effet dans le cadre de l'administration.

Sur le *fond* des décisions il est impossible, évidemment, de donner un droit de contrôle à la Cour de Cassation, puisque le Conseil d'Etat aura précisément à juger des litiges qui excèdent le domaine des tribunaux judiciaires.

Un exemple, emprunté au Contentieux de l'annulation : annuler un acte administratif *erga omnes*, c'est en quelque sorte participer à l'administration; c'est faire de l'administration juridictionnelle. Le Conseil d'Etat le pourra, tandis que les tribunaux judiciaires voient leur intervention limitée, en cette matière, par l'article 107 de la Constitution.

Et que dire du cas où le Conseil d'Etat aurait tranché par arrêt un litige de pure attribution entre administrations ?

Le Conseil d'Etat sera donc la juridiction administrative suprême.

\* \* \*

Le pouvoir de contrôle de la Cour de Cassation n'est d'ailleurs pas général. Le tableau figurant aux *Annexes* de ce rapport vous renseignera complètement. Mais disons dès à présent que bien des matières — mêmes judiciaires — sont exclues du recours en cassation. Telles, les décisions répressives des tribunaux coloniaux; les mesures de juridiction gracieuse; les décisions de la Cour d'Appel de Bruxelles statuant *chambres réunies* en matière de prises maritimes. Il existe d'ailleurs de nombreux autres cas où une loi particulière stipule formellement que le recours en cassation est inexistant.

\* \* \*

Toutefois, c'est ici l'endroit de dire que la Cour de Cassation aura certaine prééminence sur le Conseil d'Etat, puisqu'elle tient de la Constitution (art. 106) le droit de lui dénier ou de lui reconnaître compétence en cas de *conflit d'attribution*.

Il y a possibilité de conflit entre les autorités judiciaires et les autorités administratives (Conseil d'Etat compris). Le conflit pourra être positif, ou négatif, selon que les deux autorités affirmeront ou déclinèrent ensemble leur compétence. C'est la Cour de Cassation qui décidera, *chambres réunies*. (Art. 132 de la loi du 18 juin 1869 sur l'Organisation judiciaire.)

On lira avec fruit les études consacrées aux conflits d'attribution par BELTJENS (*La Constitution belge révisée*); A. GIRON (*Dictionnaire de droit administratif et de Droit public*, t. I) et les *Pandectes belges* (V<sup>o</sup> Conflits).

On apprendra ainsi que, depuis 1837, l'administration a cessé d'user du droit inscrit à l'article 106 du pacte fondamental, préférant recourir à la voie longue et coûteuse de l'exception d'incompétence poussée au besoin jusqu'en Cassation. Il est vrai que le législateur ordinaire a perdu de vue la finale de cet article, qui visait à faire régler par la loi la procédure des conflits d'attribution. Notre projet y pourvoit. Remarquons toutefois que jusqu'en 1837 la Cour de cassation avait accueilli des requêtes dans la forme usitée sous le régime français.

GIRON écrit excellemment, au sujet des conflits entre le judiciaire et l'administratif :

« Dans la pratique, l'administration supplée au conflit au moyen de l'exception d'incompétence. Lorsqu'elle est citée en justice pour répondre à une réclamation qui n'est pas de la compétence des tribunaux ordinaires, elle soulève un déclinatoire, et si son exception est repoussée, elle la reproduit en degré d'appel. Si le tribunal d'appel n'accueille pas le déclinatoire, elle se pourvoit en cassation et, de cette manière, elle arrive, en suivant la marche ordinaire de la procédure, devant l'autorité que la loi a chargée de prononcer sur les conflits d'attribution.

» Cet *expédient* n'est pas une solution. La procédure que l'on suit pour arriver, par les voies ordinaires, devant la Cour de cassation est lente et hérissée de difficultés, et cette lenteur peut laisser en souffrance des intérêts sociaux auxquels il est urgent de donner satisfaction, compromettre, par exemple, le recouvrement de deniers publics, retarder l'exécution des travaux d'utilité générale, entraver la collation des bourses d'études, etc.

» Dans ces différents cas, l'autorité administrative doit posséder le moyen de sauvegarder son indépendance et de saisir immédiatement la Cour de cassation sans parcourir, au préalable, tous les degrés de juridiction. »

\* \* \*

Signalons qu'il existe, en France et dans d'autres pays, une juridiction spéciale dénommée *Tribunal des Conflits*, et qu'il serait évidemment plus logique de déférer les conflits d'attribution à un organisme composé d'éléments pris dans les trois pouvoirs constitutionnels. Mais la chose ne serait possible qu'à l'occasion d'une révision de l'article 106 de la loi fondamentale. Force nous est d'observer celle-ci.

\* \* \*

Qui pourra saisir la Cour de cassation d'un conflit d'attribution ?

Tout intéressé (art. 19 du texte proposé au Sénat); il faut entendre par là les parties en cause et le Gouvernement.

\* \* \*

Il résulte de ce qui précède que la Cour de cassation doit avoir la préséance sur le Conseil d'Etat, comme elle devrait l'avoir logiquement sur la Cour des Comptes, puisqu'en vertu de la loi du 29 octobre 1846 certains arrêts de cette dernière peuvent être déférés par le comptable en cause au contrôle de la Cour suprême.

Cependant, une loi du 16 septembre 1807 a disposé que les deux Cours jouissent des mêmes prérogatives.

Il est à remarquer, toutefois, qu'il n'est pas possible de faire marcher deux corps sur le même rang dans un cortège public; il sera donc logique, dans pareille hypothèse, d'accorder la préséance à la Cour de cassation.

Quant à savoir si le décret de Messidor donne le pas au Conseil d'Etat sur la Cour de cassation, cette question doit être résolue par la négative.

La raison péremptoire est celle qu'il faut déduire de l'article 106 de la Constitution; mais on doit remarquer, en outre, que le décret fut pris à une date (13 juillet 1804) où il ne pouvait encore être question, et pour cause, de plusieurs corps législatifs, administratifs ou judiciaires qui ne furent constitués qu'ultérieurement. Cela provoqua bien des conflits dont l'histoire est relatée aux *Pandectes belges*, v<sup>o</sup> « Préséance ».

Pour éviter toute difficulté en ce qui concerne le futur Conseil d'Etat, il importera qu'un arrêté royal détermine son rang, en même temps que les honneurs auxquels il aura droit, et le costume que ses membres et collaborateurs porteront éventuellement aux audiences et dans les cérémonies.

Nous estimons qu'il y a lieu de ranger le Conseil d'Etat immédiatement après la Cour de cassation.

Il doit évidemment être considéré comme siégeant au sommet de l'Administration.

\* \* \*

#### DÉLIMITATION DE LA COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ETAT.

Le Conseil d'Etat, juridiction suprême chargée de l'application du droit administratif, sera seul compétent pour juger les conflits de compétence qui pourront surgir entre une administration et une autre, ou bien encore entre les autorités ou les juridictions administratives et le Conseil d'Etat lui-même.

Celui-ci déterminera souverainement sa propre compétence dans le cadre qui lui est assigné. Remarquons que la Cour de cassation est investie du même droit, lorsqu'il s'agit de délimiter l'intervention du pouvoir judiciaire, chargé par la Constitution (art. 92 et 93) de trancher les contestations relatives aux droits civils et aux droits politiques. C'est elle aussi qui statue souverainement lorsqu'il y a lieu de régler un conflit de compétence entre tribunaux judiciaires.

**Exposé détaillé des matières  
que nous proposons de soumettre à la compétence du Conseil d'État.  
(Section d'Administration.)**

1<sup>o</sup> La Section donnera des *avis aux Ministres*, sur leur demande, en toutes affaires administratives, lorsque la question ne sera pas litigieuse. Il va sans dire qu'en cas de litige pendant, le Conseil d'État ne pourrait se prononcer qu'après débat contradictoire.

\* \* \*

2<sup>o</sup> La Section tranchera par arrêt les *conflits d'attribution entre administrations*.

\* \* \*

3<sup>o</sup> CONTENTIEUX ADMINISTRATIF PROPREMENT DIT :

Des dispositions légales particulières pourront toujours déférer au Conseil d'État le pouvoir de juger des litiges qui sont actuellement de la compétence de l'une ou l'autre juridiction administrative existante. Dans ce cas, le Conseil d'État statuera en fait comme en droit.

Il serait sans doute équitable de déférer à un corps juridictionnel permanent certains cas contentieux dans lesquels il est peu indiqué de donner la décision à un corps politique, voire à un homme politique investi temporairement de hautes fonctions administratives comportant juridiction.

Au cours de la séance du 6 juin 1939 de vos Commissions réunies, M. Devèze, Ministre de l'Intérieur, a suggéré au nom du Gouvernement de reprendre en partie le texte de l'article 15 admis par la Chambre des Représentants, de manière à déférer dès à présent au Conseil d'État la mission de juger des recours relatifs aux élections communales, à certains contrats conclus avant ou pendant la guerre (loi du 11 octobre 1919 modifiée par celle du 23 juillet 1924), et à l'assistance publique. Vos Commissions ont marqué leur assentiment. (Cfr. art. 10 du nouveau projet.)

\* \* \*

4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> Enfin, la Section d'Administration sera dotée du *contentieux d'indemnité* et du *contentieux d'annulation* lesquels, à raison de leur importance, nécessitent l'étude approfondie que l'on trouvera ci-après.

\* \* \*

## LE CONTENTIEUX D'INDEMNITÉ.

Vos Commissions ont longuement discuté l'intéressante question du contentieux d'indemnité. Plusieurs thèses ont été confrontées. La plus radicale visait à donner pleine juridiction au Conseil d'Etat pour statuer sur toutes demandes d'indemnité à charge d'une administration, lorsque les tribunaux judiciaires sont incompétents; le Conseil d'Etat aurait tranché par *arrêts*. La thèse la plus timide, inspirée par des craintes d'ordre financier, ne comportait au contraire que la mission, pour le Conseil d'Etat, d'émettre de simples *avis* en cette matière. Vos Commissions vous proposent d'adopter un *système mixte*, organisé dans les articles 7 et 9 (al. 2) de leur projet. Si le Sénat veut bien suivre leurs propositions, le Conseil d'Etat aura compétence pour accorder lui-même des indemnités par *arrêt* lorsqu'il sera saisi (dans les conditions requises par l'alinéa 2 de l'article 9) d'une demande connexe à un recours en annulation. Il se pourra en effet que l'annulation d'un acte administratif justifie, en toute équité, l'attribution d'une indemnité au requérant, voire à un tiers. Il est logique, en semblable hypothèse, de charger la juridiction saisie du recours en annulation d'attribuer l'indemnité, puisqu'elle aura une connaissance approfondie du cas litigieux. C'est par 20 voix contre 4 que vos Commissions ont adopté ce système, en vertu duquel le Conseil d'Etat ne pourra, dans les autres cas, émettre que des *avis* sur les demandes d'indemnisation.

Ainsi donc, le Conseil d'Etat aura compétence pour statuer ou conseiller (selon les cas) dans un domaine qui est actuellement abandonné à l'arbitraire des administrations.

\* \* \*

La compétence du Conseil d'Etat sera résiduaire en cette matière. Elle doit suppléer en effet à l'impossibilité dans laquelle les tribunaux judiciaires se trouvent de statuer, lorsqu'ils sont saisis d'une contestation qui ne porte pas sur un « droit » civil.

Bien que, depuis l'arrêt de cassation du 5 novembre 1920, le champ de la compétence judiciaire ait été considérablement élargi, il est de nombreux cas où les tribunaux se déclarent incompétents. Leur jurisprudence pourra certes évoluer encore; mais il est impossible de prévoir dans quel sens, ni dans quelles proportions. La définition du « droit » civil est chose fort délicate, et il est par suite impossible de tracer une frontière déterminée entre la compétence des tribunaux et celle du Conseil d'Etat statuant en matière d'indemnité. C'est pourquoi — suivant en cela les juristes des quatre Universités — nous avons dû nous résigner à adopter la formule résiduaire, dont la jurisprudence précisera les applications.

Certains ont été jusqu'à prétendre que sont des droits *civils* tous ceux qui ne sont pas des droits *politiques*. Voilà qui nous semble bien absolu; nous continuons à croire qu'il existe une troisième catégorie de droits: les droits *administratifs*.

A côté de ces *droits administratifs*, il y a aussi des *intérêts* qui ne sont point reconnus ni protégés par les textes légaux, mais qui n'en sont pas moins respectables, en équité.

Signalons à cet égard l'intéressante théorie de l'égalité des charges pour les administrés, développée par MARCO, et qui mène nécessairement à la constatation d'un droit purement administratif, échappant donc au contrôle des tribunaux judiciaires.

\* \* \*

La législation belge offre — ou plutôt a offert — un exemple de contentieux d'indemnité organisé : les juridictions des dommages de guerre. L'établissement de celles-ci découlait du principe de l'égalité des citoyens devant les charges.

Les Cours et Tribunaux des dommages de guerre n'étaient pas des tribunaux judiciaires, bien que la loi soumit leurs décisions au contrôle en droit de la Cour de cassation. Ils constataient et évaluaient le dommage; ils attribuaient des sommes d'argent.

Le particulier qui avait souffert un dommage spécial, par suite de la guerre qui affectait toute la collectivité, se voyait donc attribuer une indemnité, et non un secours. L'Etat belge n'était nullement responsable en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil, et cela excluait la compétence des tribunaux ordinaires. Il s'agissait de dommages causés par l'ennemi, ou bien encore par les armées belges agissant dans l'intérêt de la Nation — et ce en dehors des cas où la loi avait déjà proclamé le droit à des indemnités (en matière de servitudes et de réquisitions militaires, par exemple).

Le fait que, par une bizarrerie qui n'est pas unique dans notre législation, l'on a accordé une certaine compétence au pouvoir judiciaire (juge des référés) pour attribuer des allocations provisionnelles, ne change rien à la nature du contentieux des dommages de guerre.

\* \* \*

Le Sénat est saisi en ce moment même d'un rapport de sa Commission des finances (Doc. n° 250) sur des dissentiments survenus entre la Cour des Comptes et le Gouvernement au sujet d'une affaire qui devrait ressortir au contentieux d'indemnité. Le Conseil des Ministres a estimé devoir indemniser des agents du Département des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes qui — par suite de la déclaration de guerre — n'ont pu parfaire ou commencer leur stage qu'après l'armistice, alors qu'ils avaient réussi aux concours avant le 4 août 1914. La Cour des Comptes refuse de s'associer à la liquidation d'une pension en conséquence de la décision gouvernementale. La Cour raisonne en droit; les Ministres, en équité.

Le même document expose un autre cas, que l'administration a également jugé elle-même sans rencontrer l'accord de la Cour des Comptes (indemnité à un entrepreneur dont les travaux furent arrêtés par suite de la remise tardive de terrains destinés à recevoir des abris).

\* \* \*

Mais d'aucuns objectent :

« La Cour, juridiction administrative, c'est en définitive l'Etat. L'Etat serait donc juge en sa propre cause. La Cour tiendrait compte de toutes les circonstances :

*réduirait-elle le montant de la réparation, pour éviter d'obérer les finances de l'administration défenderesse ? »*

Nous répondons à cela qu'actuellement l'Etat juge aussi en sa propre cause, mais *sans aucune garantie*. C'est un fonctionnaire qui, dans le silence de son cabinet, propose une solution au ministre. Des influences politiques peuvent, en l'espèce, se faire valoir.

L'équité sera autrement satisfaite lorsque le Conseil d'Etat interviendra en semblables matières.

\* \* \*

Examinons à présent une argumentation tirée de l'article 114 de la Constitution :

*Cet article dispose qu'aucune pension, aucune gratification à charge du Trésor public ne peut être accordée, qu'en vertu d'une loi.*

On en a déduit ce qui suit :

« Les membres, nommés à vie, de la Cour du contentieux, ayant le pouvoir de déclarer l'Etat redevable d'une indemnité quand l'Etat ne doit pas (car s'il était débiteur, les Cours et Tribunaux seraient compétents), disposeront en réalité des deniers publics. Le pouvoir d'accorder de l'argent au nom de l'Etat n'appartient, constitutionnellement, qu'aux Chambres ou au Gouvernement moyennant ratification des Chambres (voy. l'art. 114 de la Constitution). »

Répondons à cela que nul n'a jamais contesté la légalité des Cours et Tribunaux des dommages de guerre, et que notre proposition a pour but de permettre l'octroi d'indemnités dans des conditions juridiques absolument identiques.

Au surplus, l'article 114 vise des allocations qui n'ont aucunement le caractère d'une indemnisation, mais bien plutôt celui d'une libéralité.

Enfin, dans l'état actuel de la loi, c'est l'administrateur-juge qui alloue l'indemnité — alors que, dans le système de l'article 9, alinéa 2, ce sera le Conseil d'Etat, situé lui aussi dans le cadre de l'administration. Dans un cas comme dans l'autre, il va sans dire que les Chambres devront mettre à la disposition du Gouvernement les fonds nécessaires à la liquidation.

\* \* \*

Le fait que la limite entre les actions judiciaires et les demandes administratives d'indemnité est impossible à tracer, fait craindre des contrariétés de jurisprudence en matière de compétence. Elles pourront certes se produire, mais nous avons vu déjà comment la procédure des conflits d'attribution permettra, s'il y a lieu, de faire trancher des cas exemplatifs.

Au surplus, voici comment les choses se passeront généralement dans la pratique : l'intéressé commencera par s'adresser par requête à l'Administration; si elle refuse de l'indemniser, ou s'il estime que l'offre d'indemnité est insuffisante, il recourra au Conseil d'Etat. Si celui-ci se reconnaît compétent, sa décision liera les parties. Les tribunaux judiciaires — à supposer qu'on prétende encore les saisir du même litige — devront donc constater qu'il y a chose jugée; ils appliqueront, le cas échéant, les principes de la litispendance et de la connexité.

L'administration, en général, n'aura pas intérêt à décliner la compétence du Conseil d'Etat puisque celui-ci (à l'inverse des tribunaux) *tiendra compte de toutes les circonstances d'intérêt public*.

Supposons maintenant que le particulier, sans avoir négocié ou après avoir vainement négocié avec l'administration, saisisse un tribunal judiciaire. Si celui-ci, se déclarant compétent, juge définitivement au fond, il va de soi que le Conseil d'Etat ne pourra plus être valablement saisi, puisqu'il n'a qu'une compétence résiduaire. Si le tribunal décline sa compétence, le demandeur pourra saisir le Conseil d'Etat. Au cas où celui-ci, à son tour, se déclarerait incompétent, il y aurait conflit (négatif) d'attribution, et le demandeur pourrait saisir la Cour de cassation. Après arrêt de cette dernière, l'affaire serait réintroduite devant la juridiction désignée.

\* \* \*

Faut-il citer à titre exemplatif des espèces qui restent actuellement sans solution judiciaire, et qui seront désormais déferées au Conseil d'Etat?

En voici :

Une grande ville a assigné l'Etat en réparation du préjudice lui causé par l'arrêt prolongé d'un travail ferroviaire décrété par une loi; le procès n'a abouti qu'à un jugement d'incompétence, en date du 4 juin 1929.

Un colon dont l'exploitation maraîchère est bornée par un camp de travailleurs indigènes a signalé à plusieurs reprises à l'autorité que ses biens et les personnes de sa famille sont en danger par suite des actes répréhensibles de certains noirs. La colonie ne prend aucune mesure de police. Un attentat grave est perpétré contre la fille mineure de l'intéressé. Celui-ci s'adresse à la justice ordinaire, qui décline sa compétence.

Un particulier est blessé en prêtant main-forte à la police communale. Il restera infirme. Bien qu'il eût été requis sous menace de la sanction prévue par l'article 556, paragraphe 5, du Code pénal, il se voit refuser toute pension, toute indemnité par la commune. L'auteur des coups est insolvable. Ce n'est pas un cas d'application du décret du 10 Vendémiaire an IV. Les tribunaux sont incompétents.

Nous pourrions citer maint autre exemple, au hasard de nos souvenirs professionnels ou politiques. Mais il ne nous paraît point nécessaire d'insister plus longtemps sur la nécessité de substituer une juridiction indépendante à l'administration, juge et partie à la fois.

\* \* \*

Le Gouvernement semble craindre les répercussions financières de l'institution du contentieux d'indemnité. Nous avons dit plus haut les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu de s'arrêter à ces considérations, puisque le projet est rédigé de telle manière que le Conseil d'Etat tiendra compte à la fois de l'intérêt public et de l'équité.

C'est ici l'endroit de signaler comment le Conseil d'Etat français a déterminé de façon concrète les cas dans lesquels apparaît la violation du principe

de l'égalité des administrés devant les charges publiques (administrés s'entendant des individus et des collectivités). La jurisprudence de cette haute juridiction tend vers la formule générale suivante : « *Tout préjudice anormal, exceptionnel, dépassant par sa nature ou son importance les gênes et les sacrifices courants qu'exigent la vie en société et le maintien paisible de cette société, doit être considéré comme une violation de l'égalité des citoyens devant les charges publiques* ».

(DUEZ, Paul, Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lille : « *La Responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat* », Paris, Dalloz 1938.)

Voilà qui doit servir de guide à notre futur Conseil d'Etat, et empêcher les administrés de concevoir de folles espérances.

\* \* \*

Au surplus, nous ferons remarquer, en terminant ce chapitre, que le nombre des litiges ne sera pas aussi considérable qu'on pourrait le penser. Et ce, pour les raisons suivantes :

1<sup>o</sup> L'administration continuera à régler amiablement un grand nombre de cas;

2<sup>o</sup> Les administrateurs se montreront d'autant plus attentifs à ne pas léser les intérêts des administrés que ceux-ci seront désormais armés pour agir devant la nouvelle juridiction;

3<sup>o</sup> La jurisprudence, qui s'est considérablement élargie dans le cours de ces derniers lustres, pourrait accroître encore le champ d'action des tribunaux judiciaires, en considérant la notion de droit civil de façon extensive;

4<sup>o</sup> L'institution du contentieux d'annulation sera de nature à éliminer des causes de lésion d'intérêts et de droits administratifs.

## LE CONTENTIEUX D'ANNULATION.

Dans un Etat de Droit comme la Belgique, les pouvoirs sont réglés strictement par la Constitution et les lois. Dès qu'une autorité excède les limites tracées à sa compétence, ou prend une décision au mépris de la loi, l'on se trouve devant un acte radicalement nul. On sait que les tribunaux judiciaires ont le pouvoir de constater l'illégalité des arrêtés et règlements, et qu'ils doivent se refuser à les appliquer aux espèces qui leur sont soumises. Mais les effets de la chose jugée ne dépassent pas le cadre du litige, et n'affectent que les parties en cause. L'acte illégal subsiste. Il est donc indispensable d'organiser un recours juridictionnel objectif, aux fins de le voir annuler « *erga omnes* ».

Ce recours en annulation n'était malheureusement pas prévu dans le texte adopté par la Chambre. D'où nécessité d'amender le projet, à cet égard encore.

La juridiction d'*avis* envisagée comportait simplement le droit de *consulter* le Conseil d'Etat sur le bien-fondé des demandes tendant à voir rapporter ou annuler des actes administratifs entachés d'illégalité.

Le Gouvernement estimait — et la Chambre le suivit — qu'il serait contraire aux règles constitutionnelles d'accorder le droit d'annulation des actes de l'exécutif à une juridiction, celle-ci fonctionnât-elle dans le cadre de l'administration. Nous verrons par la suite que cela est totalement erroné. Le fait que les considérations émises dans l'exposé des motifs concordassent avec l'avis d'une commission ministérielle n'y change rien.

\* \* \*

Dès 1912, le Conseil de législation (institué auprès du Ministère de la Justice) avait été chargé d'étudier le problème. Il avait conclu à la nécessité de constituer une Cour de Contentieux administratif nantie de pouvoirs juridictionnels. Même décision, en 1921, émanant cette fois d'une commission constituée par le Gouvernement. La question avait, d'autre part, retenu l'attention des facultés de Droit des quatre Universités. Leurs travaux communs aboutirent à la solution radicale qui était à la base des propositions de loi déposées par M. Carton de Wiart. Qui croira que les meilleurs juristes spécialisés du pays, après avoir étudié le problème au cours de cinq « Journées », aient pu adopter un texte entaché d'inconstitutionnalité?

\* \* \*

Le procureur général Leclercq, au cours des travaux de commission qui eurent lieu à l'époque de la deuxième révision constitutionnelle, proposa d'attribuer le contentieux d'annulation à la Cour de cassation.

\* \* \*

D'aucuns envisagèrent son attribution au Roi « statuant en son Conseil ». C'eût été, en vérité, rétablir un organisme qui existait avant la période révolutionnaire.

Pareil Conseil d'Etat se concevait parfaitement sous la monarchie absolue; il serait difficilement adaptable au climat politique de notre époque, et il faut

remarquer d'ailleurs que la complexité de l'administration actuelle, jointe au grand nombre possible des recours, milite en faveur de l'adoption d'un autre système.

\* \* \*

Soyons de notre temps, et ne cherchons point des solutions dans le passé. Nos constituants ont rédigé la loi fondamentale dans un esprit qui doit nous guider, lorsque la lettre même du pacte n'y suffit point. Tel est ici le cas.

Il est bien vrai que l'on a longtemps déduit du silence de la Constitution, comme de certaines de ses dispositions, une théorie défavorable à la création d'un Conseil d'Etat compétent pour juger les recours en annulation.

Le Ministre de l'Intérieur, dans son exposé des motifs, et le rapporteur de la Chambre, se sont particulièrement basés sur une opinion qui avait été formulée en 1916 (et publiée en 1920) par M. LOUIS WODON.

Celui-ci s'était trompé et — chose rarissime et véritablement émouvante — il a décidé de proclamer publiquement son erreur. Tel fut l'objet de la communication capitale que cet éminent juriste fit à l'Académie royale, le 5 décembre 1938.

Voici le résumé de sa thèse, tel qu'il le formula lui-même en conclusion de son exposé :

« 1. — *La Constitution consacre le contrôle de la légalité des actes de l'exécutif.*  
 » *Ce contrôle relève des Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, mais incombe*  
 » *aussi aux juridictions administratives qu'il est loisible au législateur de créer,*  
 » *pour leur attribuer compétence dans les matières que la Constitution ne réserve*  
 » *pas exclusivement aux corps ordinaires de judicature.*

« 2. — *Dans l'état actuel de la législation, ce contrôle ne s'exerce que d'une*  
 » *manière restreinte et occasionnelle, en quelque sorte indirectement, à propos des*  
 » *litiges ordinaires dont les Cours et tribunaux sont saisis. Mais le législateur,*  
 » *qui peut faire tout ce qui ne lui est pas interdit par la Constitution, a le droit*  
 » *d'instituer une procédure permettant d'attaquer directement les actes imputés*  
 » *d'excès de pouvoir, pour en faire constater la nullité et en paralyser ainsi les*  
 » *effets.*

« 3. — *La juste et raisonnable interprétation de l'article 107, combinée avec la*  
 » *possibilité de donner par la loi au principe de la chose jugée une portée dépassant*  
 » *les limites ordinaires des effets de ce principe, conduit à cette conclusion que le*  
 » *législateur, sans crainte de violer la Constitution, peut organiser en Belgique*  
 » *le recours pour excès de pouvoir et en attribuer la connaissance au futur Conseil*  
 » *d'Etat, statuant en forme d'arrêts.* »

\* \* \*

A l'appui de sa démonstration, M. WODON a cité une procédure actuellement organisée par nos lois, et qui constitue un précédent en matière d'annulation « *erga omnes* » des actes administratifs. Il s'agit du droit que l'article 47 du Code électoral accorde à tout électeur d'exercer un recours (dans sa circonscription) contre les inscriptions, radiations ou omissions sur les listes électorales. D'après l'article 52 du même Code, tout citoyen jouissant des droits civils et politiques peut intervenir dans l'instance.

Dans cette procédure, on conteste objectivement la légalité d'actes d'une autorité administrative (le Collège des bourgmestre et échevins). Le demandeur ne revendique pas son droit politique subjectif, sa propre inscription, car il agirait ici en vertu de l'article 46 du Code électoral.

Le fait que la demande est jugée par la Cour d'appel ne change rien à la nature du recours. (Au surplus, en vertu de l'article 93 de la Constitution, le contentieux électoral pouvait et pourrait être déféré à une juridiction administrative.) Or, nul ne s'est jamais avisé de dire que cette procédure en annulation serait inconstitutionnelle.

\* \* \*

Les règles régissant l'autorité de la « chose jugée », laquelle n'a d'effets que « *inter partes* », ne découlent point de la Constitution, mais de l'article 1351 du Code civil. Le législateur ordinaire a donc le droit de les modifier. M. WODON cite d'ailleurs des cas où les jugements des tribunaux ordinaires ont des effets à l'égard de personnes étrangères à la cause. Par exemple, en matière de faillite.

#### EXAMEN DE L'OBJECTION TIRÉE DE L'ARTICLE 108, 5°, DE LA CONSTITUTION.

Parmi les actes administratifs qui pourront faire l'objet d'un recours en annulation, il faut considérer spécialement ceux des autorités provinciales et communales. La Constitution (art. 108, 5°) prévoyait, en effet, l'adoption de lois consacrant « *l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général* ».

La loi communale (art. 86 et 87) et la loi provinciale (art. 89, 116 et 125) ont donné au Roi un pouvoir d'annulation. Il *peut* en user; il ne le doit pas. Les lois en question n'ont pas organisé un recours des particuliers à cet effet.

On a soutenu que la Constitution avait implicitement prohibé tout autre système pouvant aboutir à une annulation.

C'était là méconnaître la mission donnée par l'article 108 « *au pouvoir législatif* », ou, tout au moins, estimer abusivement que celui-ci aurait épuisé son droit par l'adoption des articles susdits des lois provinciale et communale.

C'était aussi perdre de vue l'idée dominante des Constituants, qui avaient simplement voulu prendre un minimum de garanties contre l'abus possible de l'autonomie régionale et locale. En ajoutant à cette garantie un nouveau recours, protégeant notamment les particuliers, le législateur complétera l'œuvre des Constituants. Ceux-ci ont défendu l'intérêt général. Le recours en annulation répond à d'autres nécessités.

Tel fut l'avis, en 1921, des juristes composant la Commission constituée par le Gouvernement pour étudier les questions judiciaires relatives à la revision de la Constitution.

Citons MM. P. LECLERCQ, L. WODON, M. VAUTHIER et NERINCKX.

\* \* \*

Au surplus, le texte adopté par la Chambre (art. 15 du projet) tranche principalement la question, en donnant juridiction au Conseil d'Etat pour statuer

par arrêt sur des matières ayant fait l'objet de décisions des pouvoirs locaux et provinciaux.

\* \* \*

Il ne faut d'ailleurs point confondre le pouvoir d'annulation du Conseil d'Etat et celui du Roi. Leur essence est différente. Le premier ne vise qu'à constater qu'une administration a accompli un acte légalement inexistant. Le second est la manifestation d'une tutelle administrative : l'acte fût-il légal, le Roi peut l'annuler s'il juge qu'il blesse l'intérêt général.

**L'ANNULATION DES ARRETES ROYAUX PAR LE CONSEIL D'ETAT N'EST PAS CONTRAIRE A LA CONSTITUTION.**

Si la Chambre a admis implicitement la constitutionnalité de l'annulation des actes des autorités décentralisées, elle s'est prononcée en sens contraire lorsqu'il s'est agi des arrêtés royaux. Son rapporteur a écrit : « On admet généralement que la Constitution s'oppose à l'introduction par voie législative, dans notre Droit public, d'un Contentieux d'annulation des arrêtés et règlements pris par le Roi ». (*Doc. parlem. Chambre 1936-1937, n° 299, p. 17.*)

Il conviendrait d'écrire au contraire, à l'heure actuelle : « *On admet généralement que la Constitution ne s'oppose pas...* »

Nous avons exposé ci-avant les revirements doctrinaux qui se sont produits, et particulièrement la position nouvelle prise par M. L. WODON. La communication de celui-ci portait sur les arrêtés royaux, mais ses conclusions doivent s'étendre évidemment aux arrêtés ministériels, qui sont pris par délégation du chef de l'Exécutif.

\* \* \*

Mais d'aucuns objectent encore que, le Roi étant constitutionnellement tout l'Exécutif, il serait inconcevable qu'un Conseil d'Etat *émané de lui* vînt à annuler ses actes.

Le Conseil d'Etat, bien que situé en dehors du cadre des tribunaux judiciaires et rattaché à l'ordre des corps et autorités composant l'Administration, ne sera pas une « émanation de l'Exécutif ». Il existe plusieurs espèces de corps et d'autorités administratives; les uns sont exécutifs à proprement parler, les autres sont consultatifs, et d'autres enfin sont juridictionnels. Le Conseil d'Etat sera consultatif et juridictionnel, mais il ne participera nullement à l'action exécutive. C'est ainsi qu'il ne sera pas doté du pouvoir de *réformer* un acte administratif; il n'aura d'autre pouvoir que celui d'*annuler* l'acte illégal, de *casser* la décision juridictionnelle entreprise.

S'il en était autrement, on pourrait reprocher à notre projet de placer une nouvelle autorité *au-dessus* du chef de l'Exécutif—ce qui ne serait évidemment pas constitutionnel. Le Conseil d'Etat pourra tout au plus « suggérer » dans les motifs de ses arrêts le sens dans lequel l'administration devra agir pour se mettre en règle avec la légalité.

\* \* \*

Les pouvoirs exécutifs du Roi sont limités strictement par la Constitution (art. 78). Celle-ci prévoit même une intervention du législateur, limitative du pouvoir royal de nomination (art. 66, al. 2 et 3). Le Souverain belge ne possède pas ce que l'on appelle « le résidu de souveraineté » en matière d'organisation de l'administration étatique.

Le constituant RAIKEM a donné, quant à la portée de la disposition finale de l'article 66, des explications qui éclairent la volonté du Congrès : il a cité *à titre d'exemple* la Cour des comptes. Les membres de cet organisme, qui contrôlent l'exécution des lois budgétaires et les comptes publics, ne sont point nommés par le Roi, mais bien par la Chambre des Représentants. Raikem a réservé expressément l'utilité d'autres exceptions, à établir par le législateur ordinaire. Cela signifie qu'il peut y avoir, dans notre organisation administrative, des corps dont la mission exclut toute dépendance de l'administration exécutive proprement dite.

Le fait que le Roi sera chargé de nommer les conseillers d'Etat n'y changera rien. Il nomme aussi les magistrats des tribunaux judiciaires, qui peuvent, en vertu de l'article 107 de la Constitution, arrêter l'exécution des décisions ou règlements illégaux pris par le souverain lui-même.

\* \* \*

Si l'article 67 de la Constitution donne au Roi mission de faire les règlements et arrêtés « nécessaires » pour l'exécution des lois, c'est dans des termes forts stricts, accusés encore par la finale de l'article. Tout arrêté pris en dehors du cadre légal est donc nul. Une juridiction administrative, en constatant cette nullité (comme le peuvent déjà faire les tribunaux), ne portera aucunement atteinte au pouvoir que le Roi tient de la Constitution.

En adoptant l'article 107, les Constituants ont démontré qu'ils entendaient établir un contrôle sur l'usage que le Roi ferait du pouvoir exécutif. En créant un contrôle supplémentaire, sous forme d'un Conseil d'Etat nanti du pouvoir d'annuler (ou de proclamer nuls, ce qui revient au même) les actes illégaux de ce pouvoir, le législateur ordinaire ne violera pas la Constitution ; il légifèrera conformément à son esprit.

\* \* \*

Il est à remarquer que la loi a déjà autorisé les tribunaux à annuler des actes de l'Administration. Nous avons cité l'exemple pris par M. WODON dans le Contentieux électoral. En voici un autre : les Cours d'appel peuvent annuler les décisions fiscales des directeurs provinciaux des contributions. Or, ces décisions ont un caractère administratif et non judiciaire, la Cour de cassation l'a proclamé à plusieurs reprises. Et les directeurs des contributions sont des autorités dépendant du Roi.

Ce que font déjà les Cours d'appel, le Conseil d'Etat pourra le faire en toutes matières administratives, d'autant plus que l'objection tirée de la séparation des pouvoirs ne lui sera point opposable, à raison de son incorporation dans le cadre des corps et autorités administratifs.

\* \* \*

Mais une nouvelle objection a été formulée : l'annulation des arrêtés royaux et des arrêtés des ministres (délégués du Roi) n'est-elle pas incompatible avec l'autorité morale du souverain?

M. WODON — Secrétaire d'Etat honoraire de la Maison du Roi — a répondu à ceci dans les termes suivants :

« *En vérité, le prestige et la dignité de la Couronne, comme son autorité morale et politique, tiennent à de tout autres causes qu'à l'exercice des fonctions administratives dont le Souverain s'acquitte en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, ou, pour reprendre une expression caractéristique de la Constitution française du 3 septembre 1791 (titre III, chap. IV, art. 1<sup>er</sup>), de chef suprême de l'administration générale du Royaume.*

« *S'il n'en était pas ainsi, il faudrait reconnaître que déjà aujourd'hui quelque atteinte est portée à la prééminence royale dès qu'un arrêté signé par le Roi est déclaré illégal et tenu pour nul par les Cours et tribunaux. Or, il n'en est rien.*

« *Ce n'est pas le Roi qui supporte la responsabilité des illégalités dont serait entaché un arrêté royal : c'est le Ministre qui a contresigné l'arrêté (Constitution, art. 64). Or, sauf les cas extrêmement rares de grossières violations de la loi qui, par leur caractère d'évidence, pourraient provoquer de la part du Roi un refus de signature, il est clair que le chef de l'Etat doit supposer que ses Ministres, entourés des conseils d'une administration présumée capable et loyale, ne présenteraient pas à sa signature des actes contraires au droit. Ce n'est donc pas l'autorité du Roi qui est en cause lorsque la légalité d'un arrêté est contestée et que cet arrêté encourt la censure judiciaire ; c'est l'autorité et la seule autorité du Ministre ; et tel est le jeu normal du système politique dans une monarchie constitutionnelle et parlementaire.*

« *Lorsque le Roi signe un acte contresigné par un Ministre, il est dans l'accomplissement de sa mission juridique. Mais en dehors de cette mission apparaît le rôle supérieur d'ordre moral et politique qui lui incombe dans notre organisation et qui place le Souverain au-dessus du plan où se manifeste l'action des autres organes constitutionnels.*

« *Les actes signés par le Roi et contresignés par les Ministres sont des actes juridiques destinés à produire des effets de droit. Dans l'accomplissement des devoirs suprêmes qui incombent au Roi, il ne s'agit plus d'actes juridiques soumis au contreseing ministériel. Il s'agit d'interventions personnelles propres, interventions qui se manifestent sous forme d'avis, de conseils, de recommandations, d'avertissements, d'objurgations pressantes au besoin, que le Roi adresse, tantôt aux Ministres individuellement, dans les rapports constants qu'il entretient avec eux, tantôt au Gouvernement dans son ensemble, par l'intermédiaire du Premier Ministre, ou directement lorsqu'il préside le Conseil des Ministres ; tantôt à la Nation elle-même, dans des discours appropriés aux besoins du moment. C'est par là que le Souverain trouve le moyen, absolument constitutionnel, d'exprimer son opinion propre, non point pour l'imposer par la force brutale, comme ferait un monarque absolu ou un dictateur de la nouvelle école, mais pour essayer de la faire admettre par la puissance morale de la persuasion. En pareil cas, le Roi fait appel aux sentiments de la Nation, à son bon sens, à son esprit pratique, à son amour de la vérité et de la justice, à sa générosité, à son patriotisme.*

» . . . . .

« *Comme chef de l'Exécutif, le Roi n'est que le premier des fonctionnaires publics et son rôle est défini par des règles de droit bien déterminées. Ses attributions sont*

» conditionnées par la structure et le fonctionnement des autres rouages de l'Etat.  
 » Le contrôle juridictionnel, dont l'objet est de maintenir le respect du droit dans  
 » l'organisation politique, n'a rien de plus anormal quand il s'exerce à l'égard  
 » des actes du chef de l'exécutif, couvert par ses Ministres responsables, que lors-  
 » qu'il se produit par rapport aux autres autorités quelles qu'elles soient. Mais ce  
 » contrôle laisse intact le magistère moral et social du Souverain ; et, à vrai dire,  
 » ce magistère se déploie dans une sphère où l'idée même d'un contrôle juridique  
 » quelconque apparaîtrait comme une absurdité.

» On voit par là que le Roi est plus et autre chose que le chef de l'Exécutif. Il est  
 » le chef de l'Etat et dispose à ce titre de prérogatives qui manifestent son rôle  
 » suprême.

» Il convient de ne pas oublier que certaines de ces prérogatives qui, en général,  
 » reposent sur des coutumes universellement respectées — et notre droit public est  
 » en notable partie un droit coutumier — sont prévues expressément ou implicite-  
 » ment par des textes constitutionnels. Sans entrer dans le détail à ce sujet, je me  
 » bornerai à mentionner l'article 68 de la Constitution, qui confie au Roi le haut  
 » commandement des forces armées. L'exercice de ce haut commandement, distinct  
 » de l'administration militaire proprement dite (laquelle fonctionne sous la res-  
 » ponsabilité du Ministre de la Défense nationale), consiste dans une série de  
 » dispositions ou d'ordres stratégiques ou tactiques, qui nous transportent dans  
 » un domaine tout différent de celui des actes juridiques dont la validité est subor-  
 » donnée au contreseing ministériel. En tant que généralissime, le Roi agit seul,  
 » en pleine indépendance.

» . . . . .

» Il faut noter aussi, dans le même ordre d'idées, le caractère significatif de  
 » la formule du serment du Roi (Constit., art. 80) : « Je jure d'observer la Cons-  
 » titution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et  
 » l'intégrité du territoire ».

» La portée du serment s'étend donc au delà du respect de la Constitution et  
 » des lois. Le maintien de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire  
 » fait partie des fonctions militaires du Roi et, partant, des devoirs particuliers  
 » dont il a la charge en matière de relations internationales, réserve faite à ce point  
 » de vue des actes juridiques — tels que les traités — où le contreseing d'un Ministre  
 » est nécessaire, au même titre que pour les actes ordinaires de l'administration  
 » et avec les mêmes conséquences.

\* \* \*

» Enfin, il va de soi que le contrôle juridictionnel ne se conçoit qu'à l'égard  
 » des actes (juridiques) d'administration et ne s'applique jamais aux actes dits  
 » de Gouvernement. Je crois inutile d'insister : ces points sont incontestés et  
 » incontestables. »

\* \* \*

Pour bien faire saisir la notion des actes royaux qui échapperont à la censure  
 du Conseil d'Etat, donnons quelques exemples, tirés du texte de la Constitution :

Art. 65. — Le Roi nomme et révoque ses ministres.

Art. 68. — Il commande les forces armées, déclare la guerre, fait les traités.

*Art. 70, 71 et 72.* — Il convoque, dissout, ajourne les Chambres; il prononce la clôture de la session ordinaire.

*Art. 73.* — Il a le droit de grâce.

*Art. 75.* — Il confère les titres de noblesse.

#### ETAT ACTUEL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

Notre Contentieux administratif constitue un effroyable chaos. Nous en donnons un aperçu, en annexe à ce rapport. Nous employons volontairement le mot « aperçu », n'osant qualifier d'inventaire un document qui n'est peut-être pas complet. Il faut savoir que les recours administratifs ne sont point encore codifiés, ni répertoriés. Certains séminaires d'Université se sont mis à la tâche mais leur travail n'est guère avancé. M. J. LESPÈS a publié, en 1935, dans la *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique*, un résumé du Contentieux existant à l'époque; ce résumé ne répond plus à la situation actuelle.

Un examen superficiel de notre Droit administratif révèle l'incohérence et l'absence de système logique du Contentieux. Différences anormales et inexplicables entre les délais de recours; absence de recours en des matières importantes, et double recours protégeant des intérêts mineurs; droit de recours existant parfois pour l'autorité supérieure, alors qu'il est refusé à l'Administration sous tutelle; variété des juridictions; théorie abusive des actes discrétionnaires échappant à tout contrôle juridictionnel sous prétexte de Sûreté publique.

Tout cela choque l'équité et le bon sens. Il faudra y mettre de l'ordre; mais ce sera l'œuvre de l'avenir. Ce qu'il faut faire immédiatement, c'est coiffer cet édifice administratif disparate d'un organisme supérieur unique contrôlant la légalité des actes, et faisant disparaître ceux qui sont contraires aux lois.

Dans l'état actuel de notre droit, le citoyen ne peut démontrer l'illégalité d'un règlement ou d'un arrêté de l'Administration que lorsqu'il est poursuivi en justice. Situation choquante, vexatoire et préjudiciable aux intérêts moraux et pécuniaires des administrés. Provocation véritable à la délinquance, dans certains cas : citons à titre d'exemple les infractions commises pour protester contre la violation des lois linguistiques.

Qui oserait préconiser le maintien d'un système dans lequel — sans nul contrôle ni indemnisation judiciaire possible — des autorités policières ou administratives locales peuvent ordonner la démolition d'un immeuble, la fermeture d'une maison taxée de débauche, l'inscription d'une femme sur les registres de la prostitution ? En attendant qu'un recours soit institué en ces matières, comme il l'a été pour des cas infiniment moins graves, il importe de créer le recours en annulation devant le Conseil d'État.

## NATURE DU RECOURS.

Voici comment L. MOUREAU le définit :

« Une voie de réclamation organisée, à caractère général, en annulation d'actes administratifs illégaux, ouverte auprès d'une autorité placée en dehors de la hiérarchie administrative mais se rattachant à l'Administration. »

Les causes d'annulation sont mentionnées à l'article 9 de notre projet : la violation des formes, l'excès ou le détournement de pouvoir.

A vrai dire, nous aurions pu nous borner à proposer l'annulation « pour excès de pouvoir ». En effet, dès qu'un acte administratif n'est pas conforme aux lois, pour quelque raison que ce soit, il y a excès de pouvoir. Nous avons toutefois estimé que la formule détaillée (recommandée par les Journées universitaires) a du bon en ce qu'elle aidera le Conseil d'Etat à déterminer le champ d'application du recours. *Quod abundat, non viciat...*

Excéder ses pouvoirs, c'est accomplir un acte pour lequel on n'est pas qualifié par la loi (incompétence) ou bien encore l'exécuter en négligeant les formes essentielles dont il devait être entouré. Exemples : un arrêté royal est pris sans base légale; un autre réglemente la production de certaines marchandises alors que la loi ne disposait qu'à l'égard de leur distribution; une entreprise a été confiée à quelqu'un, en dehors de l'appel réglementaire à la concurrence, ou au mépris du secret des opérations préalables à l'adjudication.

Détourner un pouvoir, c'est accomplir un acte de sa charge avec toutes les formes prescrites, mais en aboutissant à un autre résultat que celui que visait la loi. En violant l'esprit de la loi, on a détourné de son véritable objectif le pouvoir dont on est nanti. Exemple : une autorité communale, sous l'apparence d'une réglementation policière, bride en réalité la liberté du commerce, la liberté de la presse, celle des opinions et des cultes ou le droit d'association.

\* \* \*

Le Conseil d'Etat connaîtra donc de la légalité externe et interne des actes administratifs.

Statuant en droit, et rien qu'en droit, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation, il n'aura pas qualité pour juger de l'*opportunité* d'un acte. C'est aux Conseils communaux et provinciaux, comme au Parlement, qu'il appartient de contrôler les actes administratifs au point de vue de l'intérêt de la collectivité et des principes de gouvernement qui doivent être appliqués. Le Roi tient en outre de l'article 108, 5<sup>o</sup>, de la Constitution, le droit de mettre à néant les actes inopportuns des pouvoirs décentralisés « blessant l'intérêt général ».

L'annulation par le Conseil d'Etat sera en quelque sorte une *cassation* dans l'ordre administratif. Il ne se préoccupera du « fait » que pour vérifier si le « droit » lui a été, ou non, exactement appliqué. Son contrôle bienfaisant englobera toutes les décisions générales et réglementaires, particulières, juridictionnelles.

En même temps qu'il anéantira l'arbitraire, il créera une jurisprudence formant, avec nos textes de lois et de règlements, un corps de droit administratif qui nous fait défaut. A la fantaisie, à la diversité, à l'incohérence actuelles, il contribuera à substituer une doctrine unique et raisonnée.

\* \* \*

Il va sans dire que le Conseil d'Etat n'aura — pas plus que les tribunaux judiciaires — compétence pour juger la constitutionnalité des lois.

\* \* \*

Le recours en annulation peut se concevoir en cas d'*inertie d'une autorité* chargée de prendre une décision. Si cette autorité s'abstient, par exemple, de statuer sur un recours hiérarchique introduit contre un acte administratif illégal, son silence équivaut au rejet du recours. Il y a décision implicite de rejet; celle-ci pourra éventuellement être entreprise devant le Conseil d'Etat.

#### A QUI APPARTIENT LE RECOURS EN ANNULATION ?

La réponse doit être : à tout intéressé.

L'exposé des motifs du projet de loi laissait à la jurisprudence du futur Conseil d'Etat le soin de préciser les critères de la qualité d'intéressé.

M. KLUYSKENS, rapporteur de la Chambre, écrivait à la page 18 du document n° 299 qu'il faut être large, aussi large que possible quant à ces critères, et faire confiance à la nouvelle institution pour la protection des intérêts tant moraux que matériels.

Tout en nous associant à ces sentiments, nous croyons toutefois devoir préciser quelques notions :

a) Il faut évidemment, pour être recevable, posséder la capacité juridique exigible pour ester en justice.

b) Il faut avoir un intérêt à former le recours en annulation. Il suffit d'avoir cet intérêt.

Il appartiendra au Conseil d'Etat de constater éventuellement l'absence d'intérêt. A cet égard, il trouvera dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français de multiples et riches enseignements.

Pour être fondé à exercer le recours, il ne faudra pas nécessairement être désigné dans l'acte entrepris. Un contribuable pourra saisir le Conseil d'Etat de la légalité d'un règlement fiscal avant même que l'administration ne l'ait invité à payer sa quote-part d'une taxe. Dans ce cas, au surplus, il dispose d'un recours parallèle.

c) S'il s'agit d'un recours constituant en quelque sorte un pourvoi en cassation contre la décision d'une juridiction administrative, il va de soi que ne seront recevables que les parties qui étaient en cause dans le litige.

d) L'intervention et la tierce-opposition seront cependant reçues, en toute hypothèse.

e) Les autorités provinciales et locales, les associations de communes, les établissements publics ou d'utilité publique (dans la plus large acception du terme), les commissions d'assistance, les fabriques d'églises, les personnes juridiques de toute nature seront recevables au même titre que les personnes physiques.

## FAUT-IL INSTITUER UN RECOURS DANS L'INTERET DE LA LOI ?

On sait qu'il existe, devant la Cour de cassation, un pourvoi spécial appartenant « dans l'intérêt de la loi » au Gouvernement et au Procureur général. Ce recours peut s'exercer alors même que les délais sont expirés pour les parties ou le ministère public.

Il ne semble guère utile d'envisager un tel recours, en annulation devant le Conseil d'Etat. Le Roi tient de l'article 108, 5<sup>o</sup> de la Constitution et des lois provinciale et communale un pouvoir propre d'annulation des actes administratifs des pouvoirs décentralisés. Quant au pouvoir central, il va de soi qu'il ne s'aviserait jamais de déférer lui-même ses propres actes à la censure du Conseil d'Etat. Il prendra « son avis » s'il a quelque doute quant à la légalité d'un règlement ou d'un arrêté, et il l'abrogera ou le reformera lui-même s'il y a lieu, évitant ainsi qu'un intéressé en provoque l'annulation sur recours.

## RECOURS PARALLELES ET PREALABLES.

Il importe de se demander si le recours en annulation sera suspendu, voire exclu par un autre recours.

Si l'intéressé n'a pas épuisé la voie hiérarchique, c'est-à-dire la procédure de requête à l'autorité supérieure, sera-t-il recevable à saisir le Conseil d'Etat? Sans aucun doute, car il ne sera plus indispensable de solliciter l'intervention d'une autorité tutélaire lorsqu'un recours juridictionnel aura été organisé. Il y aura d'ailleurs intérêt à supprimer les lenteurs.

Mais il en sera autrement lorsque l'intéressé trouvera dans la loi un recours *contentieux* à une autorité supérieure ou à une juridiction administrative organisée. Dans ce cas, il devra épuiser les instances légales avant de s'adresser au Conseil d'Etat — qui jouera alors le rôle d'une Cour de cassation administrative.

Une autre éventualité pourra se présenter : l'intéressé est poursuivi devant un tribunal judiciaire sur la base d'un règlement qu'il estime vicié; ou bien encore, il est actionné — ou défendeur sur exception — dans une affaire civile dont le jugement dépend de la validité d'un acte administratif quelconque. Le Conseil d'Etat, saisi du recours en annulation, devra-t-il surseoir? Le tribunal, au contraire, devra-t-il attendre son arrêt?

De semblables situations pourront se présenter fréquemment, car bien des espèces ont un aspect administratif et, en outre, un caractère civil ou pénal — voire fiscal ou politique.

A notre avis, la surséance ne sera pas obligatoire, en principe tout au moins (voyez ORBAN, *Dr. adm.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 418). Les tribunaux judiciaires décideront librement s'il y a intérêt à attendre l'arrêt du Conseil d'Etat, c'est-à-dire à savoir si cette haute juridiction va, ou non, annuler l'acte administratif qui sert de support au contrat, à l'exception, aux poursuites.

## CONTRARIÉTÉ DE JUGEMENTS.

Mais certains de nos collègues ont fait remarquer, devant les Commissions réunies, qu'il pourrait surgir une *contrariété de jugement* entre un arrêt du

Conseil d'Etat *déclarant valable* une disposition administrative, et un jugement rendu par un tribunal judiciaire proclamant l'illégalité de cette même disposition et se refusant en conséquence à l'appliquer dans une espèce déterminée.

\* \*

Remarquons tout d'abord que la même contrariété pourrait surgir au cas où le Conseil d'Etat aurait seulement le droit de donner *des avis* sur une demande tendant à voir rapporter ou annuler pour illégalité, etc..., une disposition réglementaire du pouvoir central ou des autorités provinciales et locales.

\* \*

Il est probable que les divergences entre les tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat seront peu fréquentes, en pratique, et ce pour les motifs suivants :

1<sup>o</sup> Le recours en annulation offrant aux administrés une garantie plus directe (préalable à l'exécution des actes) et étant ouvert à tout intéressé, le Conseil d'Etat sera, en général, le premier saisi de la question de légalité de l'acte litigieux. Or, s'il le déclare nul, les Cours et Tribunaux n'auront plus à en faire application. Il en sera de même en cas d'arrêt « de non lieu » c'est-à-dire lorsque l'administration, reconnaissant le bien-fondé du recours, retirera ou reformera spontanément l'acte attaqué.

2<sup>o</sup> Le rejet du recours par le Conseil d'Etat n'équivaudra pas nécessairement à une déclaration de légalité, valable à tous égards, de l'acte litigieux. C'est uniquement dans le cas où le recours sera rejeté comme non fondé (et non simplement comme non recevable) que le rejet emportera appréciation, en sens favorable, de la légalité de cet acte, et cette appréciation de légalité n'écartera d'ailleurs que le vice précis d'illégalité reproché à l'acte par le requérant et repris à l'arrêt du Conseil d'Etat. Il est à remarquer ici que tous les moyens d'annulation ne doivent pas être relevés d'office. Un tribunal judiciaire pourra donc parfaitement refuser d'appliquer le même acte administratif, pour des motifs différents, et le réputer illégal en l'espèce qui lui est soumise sans qu'il y ait aucune contradiction entre son jugement et l'arrêt du Conseil d'Etat rejetant le recours.

3<sup>o</sup> *L'arrêt du Conseil d'Etat constituera un préjugé pour les juges ordinaires.* Ceux-ci sont plus d'une fois embarrassés lorsque l'appréciation de la légalité d'un acte administratif leur est déférée. M. WODON a pu écrire qu'ils n'appliquaient l'article 107 que lorsqu'il n'y avait pas moyen de faire autrement (*Contrôle juridictionnel*, p. 98). Ils auront donc certainement égard à l'arrêt du Conseil d'Etat, surtout lorsque celui-ci aura statué sur le même moyen.

4<sup>o</sup> Au surplus, *la jurisprudence actuelle des Cours et Tribunaux ne donne pas à l'article 107 une portée illimitée.* Il ne peut être évidemment question d'entrer ici dans le détail. Mais il est frappant de constater que les Cours et Tribunaux se refusent volontiers à remettre en question la légalité des actes des autorités tutélaires validant expressément ou même tacitement des délibérations d'autorités soumises à leur tutelle. Ils estiment que, dans ce cas, les autorités de tutelle exercent une sorte de pouvoir juridictionnel et que *leurs décisions emportent en quelque sorte « chose jugée administrativement »* (Cass. 29 janvier 1906, *Pas.* 1906, 1, 114 et les conclusions du Procureur général Terlinden). « Attendu, lit-on dans un jugement du Tribunal de Tongres en date du 15 mars 1927, *Pas.* 1927, 111-128, que la régularité de l'adjudication a été reconnue par les autorités administratives compétentes et que la présente action ne tend rien moins qu'à

solliciter du pouvoir judiciaire l'infirmité d'une décision du pouvoir administratif devenue définitive. » Peut-on penser que les Cours et Tribunaux reviendraient sur cette jurisprudence lorsque la légalité de l'acte administratif, au lieu d'être déclarée par une autorité d'administration exécutive, le serait par un corps d'administration juridictionnelle, composé de juristes spécialement qualifiés pour vérifier dans toutes les formes voulues la légalité de cet acte ? Voyez aussi sur cette question ORBAN (*Droit Adm.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 418) qui estime que certaines questions de légalité d'actes de pure administration constituent des *questions préjudicielles*, obligeant les Tribunaux à *surseoir à statuer et à se déclarer incompétents jusqu'à décision de l'Administration sur cette légalité*.

\* \* \*

Les contrariétés de jurisprudence, à supposer qu'il s'en produise (comme c'est arrivé en France) au sujet de textes sanctionnés par des peines, pourraient certes apparaître comme préjudiciables à l'ordre public. Il pourrait arriver aussi que, le Conseil d'Etat ayant proclamé la validité d'un règlement, les tribunaux judiciaires se divisent quant à son appréciation. En pareils cas, l'Administration aura intérêt à recourir au « pourvoi dans l'intérêt de la loi », devant la Cour de cassation. Elle sera ainsi fixée, dans un délai bref, sur la légalité de l'arrêté et la nécessité éventuelle de le retirer.

\* \* \*

Deux garanties valent mieux qu'une; au contrôle des tribunaux ordinaires s'ajoutera celui du Conseil d'Etat.

Les inconvénients que nous venons de signaler sont compensés largement par les avantages que les administrés et les administrations elles-mêmes pourront retirer du recours en annulation.

#### QUID DES DROITS ACQUIS ?

On nous a demandé quelles seront les suites de l'annulation d'un règlement ou d'un acte administratif sur base desquels les tribunaux judiciaires seraient saisis, ou auraient même déjà reconnu certains droits civils, condamné à l'amende, à l'emprisonnement ou au paiement de taxes.

En d'autres termes, *quid* des droits acquis, et des décisions définitives des tribunaux ?

Etant donné que l'acte annulé doit être considéré comme vicié *ab initio*, il faut en conclure comme suit :

1<sup>o</sup> Les conséquences pécuniaires d'une *condamnation pénale ou fiscale* devront être effacées. L'intérêt social est ici en jeu.

En cas de peine privative de la liberté, d'ores et déjà purgée, le recours de l'intéressé au Contentieux de l'indemnité sera recevable. (Remarquons que l'article 447 du Code d'instruction criminelle prescrit l'indemnisation du condamné en cas de révision de certaines condamnations criminelles — ce qui découle du même principe).

C'est bien l'Etat qui devra indemniser l'intéressé, puisque le règlement administratif annulé avait été, soit édicté, soit approuvé par le pouvoir central.

2° *En cas de procès civils ou commerciaux, l'intérêt social n'est pas en jeu.*

Si le procès n'est pas jugé définitivement, il va sans dire que les tribunaux saisis devront constater que le règlement ou l'acte invoqué a été annulé — et qu'il est donc censé n'avoir jamais existé. Ils jugeront en conséquence.

Si les parties n'ont pas usé ou n'usent pas de tous les recours légaux contre une décision judiciaire, il faut estimer que le jugement ou l'arrêt prononcés valent transaction, obligatoire puisque consacrée par justice. C'est ce que notre législation prévoit actuellement lorsqu'elle dispose au sujet des conséquences civiles du pourvoi en Cassation dans l'intérêt de la loi.

#### AUTRES CONSÉQUENCES.

Il pourra arriver que le Conseil d'Etat annule une décision ayant accordé un traitement, ou une allocation déjà liquidés. Dans ce cas, l'administration intéressée aura *évidemment le droit de répéter l'indû* devant les tribunaux judiciaires. Elle devra, bien entendu, agir en cette matière en tenant compte des circonstances et de l'équité. Elle le fait déjà actuellement, en cas d'annulation administrative.

Si le Conseil d'Etat annule la nomination d'un agent *après que celui-ci aura presté certains services, la répétition d'indû ne serait point justifiée*, l'Administration devant évidemment indemniser l'intéressé du temps et du travail prestés. *Il appartiendra au Conseil d'Etat de le dire dans son arrêt, s'il en est sollicité.*

\* \* \*

Ceci nous fournit l'occasion de dire que le Conseil d'Etat — dans le rôle que lui attribue notre texte — pourra se trouver en présence de litiges dont la solution ressortit à la fois au Contentieux d'annulation et au Contentieux d'indemnité. Il statuera par un seul arrêt lorsque la chose sera possible.

\* \* \*

Certains actes administratifs unilatéraux, consécutifs à la décision annulée, seront eux-mêmes atteints par l'annulation. Exemple : une promotion faite en conséquence d'une nomination illégale.

\* \* \*

L'administration pourra parfois, après un arrêt d'annulation, rétablir la légalité, de telle manière que la décision du Conseil d'Etat n'aura que des suites administratives.

Mais il en sera souvent autrement. Si une adjudication vient à être annulée, par exemple, toutes les formalités seront à recommencer, et cette procédure pourra bénéficier à des tiers.

\* \* \*

## LA JURISPRUDENCE.

Avant de clore ce chapitre, nous croyons utile de dire que nos conseillers d'Etat auront à résoudre de multiples cas d'espèce qu'il est évidemment impossible d'envisager dans ce rapport. Ils tireront souvent grand profit de la jurisprudence du Conseil d'Etat français. Signalons dès à présent à leur attention l'ouvrage de M. R. OCKRENT, classé premier au Concours universitaire 1936-1937 des Sciences politiques et administratives. Ce mémoire répondait à une question ainsi posée : « *Au cas où une Cour de contentieux administratif serait créée en Belgique, dans quelle mesure pourrait-elle utiliser la jurisprudence du Conseil d'Etat de France ?* »

Quant au très intéressant livre de M. LÉON MOUREAU, agrégé de l'Université de Liège, intitulé « *L'Institution du recours pour excès de pouvoir en Belgique* », il comporte une étude approfondie des décisions françaises en matière d'annulation; l'auteur a pris soin d'adapter aux situations de droit belge les principes généraux mis en relief par la haute juridiction administrative de France.

## LE CONSEIL D'ÉTAT ET LE STATUT DU PERSONNEL DES SERVICES PUBLICS.

Pendant que la Chambre discutait le projet de loi, un arrêté royal intervint, lequel institua le Statut du personnel des services publics d'après les suggestions de M. Camu, Commissaire royal à la réforme administrative. La Chambre chercha à mettre le projet en concordance avec ce statut, et adopta en conséquence les 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 7.

Dans le système de la Chambre, l'avis du Conseil d'Etat doit obligatoirement être demandé par le Ministre compétent dans un ensemble de cas relatifs à des punitions graves. A la lecture des paragraphes en question, l'on constate que le Conseil d'Etat serait en quelque sorte ajouté, comme juridiction d'*avis*, à celles que prévoit le Statut. Bien plus, le Conseil d'Etat devrait être consulté (art. 7, 5<sup>o</sup>) en cas de mise individuelle en disponibilité par suppression d'emploi, en cas de retrait d'emploi dans l'intérêt du service et en cas de proposition de cessation des fonctions pour inaptitude professionnelle définitivement constatée.

Il saute aux yeux que ce système nuira à la discipline en ralentissant la sanction des fautes, et diminuera la responsabilité ministérielle; d'autre part, il constituera un réel obstacle à la réforme administrative dont M. Camu poursuit l'étude.

Les nombreux recours institués dès maintenant en faveur du personnel des services publics nous semblent suffire, et nous ne croyons point que le Conseil d'Etat doive y ajouter son intervention — *hors les cas d'incompétence, d'excès ou de détournement de pouvoir. Pour ces cas, nous l'avons dit plus haut, nous proposons de lui donner le droit d'annulation. Il n'est pas de meilleure, de plus efficace garantie pour les citoyens, les agents des services publics ou les collectivités.*

En regard de ce pouvoir d'annulation, que vaut un « *avis* » du Conseil d'Etat, que l'administration ne serait d'ailleurs point obligée à suivre ?

Et n'est-il pas absurde de saisir obligatoirement le Conseil d'Etat (et, disons-le, de l'*encombrer*) de quantités de propositions de mesures disciplinaires, *alors même que l'intéressé ne désire point user d'un recours ?*

C'est à ce système déplorable que l'on a abouti, parce qu'on s'est refusé à instituer le contentieux d'annulation. Le régime proposé alourdirait l'administration, retarderait les décisions et risquerait d'aboutir à une véritable paralysie de l'Exécutif en matière de discipline.

Le Contentieux d'annulation laisse, par contre, à l'administration toutes ses responsabilités et le droit de décision; il n'intervient qu'*a posteriori*, et dans les cas où la loi a été violée, les pouvoirs excédés ou détournés.

Remarquons que le Contentieux d'annulation permettra à l'agent des services publics d'attaquer toute mesure de suppression d'emploi, de mise en disponibilité ou de cessation d'emploi. Le Conseil d'Etat, ici, restera dans son rôle de juridiction, tandis que les 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 7 du projet aboutiraient à en faire un *organe hybride d'administration*.

\* \* \*

Nous tenons à dire que les critiques que nous venons d'exprimer concordent avec l'opinion de M. Camu.

\* \* \*

Signalons enfin que le projet de la Chambre (art. 15) accorde aux agents communaux le privilège d'être *jugés* par le Conseil d'Etat, en cas d'infractions graves à la discipline — tandis que, dans des circonstances analogues, les serviteurs de l'Etat ne bénéficieraient que d'un *avis*. Cette anomalie s'explique certes par le fait que les premiers sont attachés à des administrations sous tutelle; ceux qui se sentiraient désavantagés n'en protesteraient pas moins.

## LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA COLONIE.

Remarquons qu'aucun des cas énumérés à l'article 15 du projet transmis par la Chambre n'intéresse la Colonie. En d'autres termes, le projet ne donne aucun pouvoir juridictionnel au Conseil d'Etat en ce qui concerne le Congo, et ce malgré le texte très général de l'article premier. Cette lacune inexplicable devait être signalée.

\* \* \*

Tous les motifs qui militent en faveur de l'institution d'un Conseil d'Etat pour la Métropole sont valables pour la Colonie. Nous dirons même qu'une juridiction administrative est plus nécessaire encore au Congo qu'en Belgique pour les motifs suivants :

a) complexité de l'administration coloniale, appelée à s'étendre encore avec le développement du colonat. Le Département des Colonies concentre des activités réparties, pour la Métropole, entre tous les autres ministères;

b) absence, en pratique, d'un contrôle de l'opinion publique; éloignement du Parlement; presse rudimentaire; élections inexistantes; autorité quasi absolue du Gouverneur général, renforcée encore par la réorganisation centralisatrice de 1934 qui amena la suppression des quatre anciens vice-gouvernements généraux;

c) Il n'existe au Congo aucune jurisprudence administrative. De vagues précédents, inconnus du public, inspirent l'administration dont les décisions varient toutefois selon les fluctuations d'un personnel forcément instable;

d) la situation est plus grave encore en ce qui concerne l'indigène, auquel nous devons assurer une protection égale à celle dont doivent jouir les blancs.

\* \* \*

L'Administration métropolitaine ou centrale (Ministère des Colonies) et la Colonie (pouvoir local) peuvent être amenées toutes deux à accomplir des actes administratifs viciés et annulables. Il arrivera que la Colonie agira par délégation spéciale de la métropole.

\* \* \*

Le Contentieux d'indemnité, ici encore, permettra d'apporter remède à des situations qui choquent l'équité. Tout comme pour la Belgique, il sera « résiduaire ».

Signalons à cette occasion que la jurisprudence des tribunaux judiciaires congolais est semblable à celle de la métropole, bien qu'ayant devancé celle-ci dans l'adoption de la thèse qui est à la base de l'arrêt de Cassation du 5 novembre 1920.

Ils ne se déclarent compétents, dans les litiges opposant un fonctionnaire et l'administration, que s'ils reconnaissent qu'un droit *civil* a été lésé.

Remarquons cependant que, le 21 septembre 1932, le Tribunal de première instance de Léopoldville est revenu à l'ancienne conception de la séparation des pouvoirs, en décidant que « lorsque l'Etat agit comme corps souverain, ses actes échappent à l'appréciation du pouvoir judiciaire. Au contraire, lorsqu'il agit comme entité civile, ses actes sont de la compétence de ce pouvoir ». (*Journal des Tribunaux* 1932, col. 633.)

\* \* \*

Il existe toutefois, au Congo, une particularité dans l'organisation du régime foncier.

L'article 61 du Code Civil (L. II. « Des Biens ») est rédigé en ces termes : « *Les décisions du conservateur (N. B. des titres fonciers) peuvent être attaquées par un recours devant le Tribunal de première instance. Le recours est introduit par voie d'assignation de ce fonctionnaire...* »

Mais la jurisprudence varie sur le point de savoir si le tribunal peut lui enjoindre de procéder à telle inscription ou radiation dans ses registres. Or, le conservateur est exposé à commettre des erreurs préjudiciables aux administrés, par exemple en interprétant mal les lois qui disposent à l'égard de l'enregistrement des transferts de propriété, ou en effectuant une perception erronée des droits. Comme il a été jugé « que le conservateur ne pourrait être condamné à des dommages et intérêts qu'en cas de dol ou d'erreur grossière équivalente au dol » (Appel Léopoldville, 9 février 1928), on se rend compte de l'avantage qui pourra résulter de l'institution du recours devant le Conseil d'Etat doté du contentieux d'indemnité.

Les journaux du mois de juin 1938 nous ont donné les échos d'un procès curieux, qui s'est plaidé devant le tribunal de Costermansville : un colon avait obtenu l'autorisation provisoire d'occuper un terrain en bordure du lac Kivu, dans l'attente d'une décision sur sa demande régulière. Or, une partie de ce terrain avait été concédée antérieurement à des tiers ! Le colon fut invité à déguerpir. Il introduisit une action en dommages-intérêts, que le tribunal déclara irrecevable en invoquant la séparation des pouvoirs. Faute d'un Conseil d'Etat, ce particulier évidemment lésé reste sans recours.

\* \* \*

En dehors de ces espèces qui ne touchent qu'aux intérêts matériels, nous ne pouvons négliger de mentionner que l'Administration coloniale possède des droits exorbitants vis-à-vis des individus. Nous ne pensons pas seulement au droit de relégation, mais aussi au droit d'expulsion, et à celui qu'a le Gouverneur général d'interdire l'entrée du territoire — même à des citoyens belges.

Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat fera heureusement contrepoids à cette toute-puissance, à supposer qu'on vienne à la détourner de son but légal.

## LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES MILITAIRES.

En précisant, dans le cours de ce rapport, que le recours au Conseil d'Etat appartient à « tout intéressé », nous avons voulu marquer que nulle exception ne doit restreindre l'accès du nouveau prétoire. Il serait inadmissible que des citoyens, serviteurs ou anciens serviteurs de l'Etat, soient privés de la protection de la haute juridiction administrative par suite d'une confusion entre la *discipline militaire* et les *droits administratifs* des officiers, sous-officiers et soldats. On se demande, par exemple, pour quelle raison l'Administration supérieure de l'armée pourrait, sans contrôle, chasser un militaire de carrière ou l'arrêter dans son avancement, alors que les agents civils jouiraient d'une protection particulière en vertu du recours au Conseil d'Etat.

*Le Contentieux nouveau devra bénéficier à tous les citoyens, à tous les agents des pouvoirs publics.* Toute violation des droits des officiers ou des militaires subalternes justifiera l'intervention du Conseil d'Etat. Par officiers et militaires, nous entendons tout le personnel de l'armée métropolitaine et coloniale et de la gendarmerie (personnel terrestre, aérien ou navigant).

\* \* \*

L'Exposé des motifs marquait nettement l'intention du Ministre de l'Intérieur de ne point étendre aux militaires frappés de peines disciplinaires le bénéfice du recours obligatoire à l'avis du Conseil d'Etat, que le projet organisait en faveur des agents civils. (*Doc. Parlem.*, n° 211 de la Chambre, p. 10, al. 1.).

Au cours de la discussion publique qui eut lieu le 6 avril 1938 (voir *Annales de la Chambre des Représentants*, p. 1370), M. DE SCHRIJVER fit cependant une déclaration de laquelle il résulte que — dans son système — les militaires pouvaient, par combinaison entre l'article 8 du projet et l'article 6, 7° et 8°, provoquer parfois l'avis du Conseil d'Etat. C'était là une première concession au principe général d'équité que nous avons formulé au début de ce chapitre.

Mais l'orateur, poursuivant son discours, émit la restriction suivante :

« Je crois bon de dire à la Chambre, ayant pris part à la rédaction de l'alinéa 8° de l'article 6, qu'il a été entendu entre le Ministre de la Défense Nationale et moi-même — Ministre de l'Intérieur à l'époque — que les mots « un règlement pris par un fonctionnaire hiérarchiquement subordonné à celui-ci (celui-ci désignant un ministre) ne s'appliquent pas aux décisions que prennent les autorités militaires proprement dites, et visant les membres de l'armée en leur qualité de militaires. »

« Tout ce qui concerne la discipline, l'organisation de l'armée et de ses cadres, les autres multiples mesures à caractère divers d'ailleurs dont dépend la bonne marche du service, reste une matière exclusivement militaire. »

Cette déclaration provoqua de légitimes remarques de la part du représentant VAN GLABBEKE, lequel déclara qu'il ne pouvait se rallier à l'interprétation de M. DE SCHRIJVER, « parce que l'expression qu'il a employée est trop vague et qu'elle englobe des droits véritablement administratifs ».

M. DE SCHRIJVER répondit :

« *S'il s'agissait de questions spéciales concernant les militaires et ne devant pas être considérées comme rentrant dans l'énumération que j'ai faite tout à l'heure, il est évident que l'article 8 qui permet à tous les intéressés de se plaindre suivant la procédure envisagée pourrait jouer, parce qu'il ne s'agirait ni de discipline intérieure ni de matière purement militaire.* »

Et comme M. Van Glabbeke objectait : « *Qu'est-ce qu'une matière purement militaire ?* » M. De Schrijver répondit que *le Conseil d'Etat déclarerait s'il est compétent ou s'il ne l'est pas.*

C'est à semblable conclusion que nous nous rallions aussi, dans le cadre élargi de la compétence du Conseil d'Etat.

Il pourra certes se présenter des cas où la démarcation entre les questions de pure discipline et celles d'ordre administratif paraîtra difficile à établir, à première vue; le Conseil d'Etat les résoudra cependant, et rien ne permet de supposer que ses décisions énerveront la force d'un commandement qui est d'autant plus respectable qu'il s'exerce légalement, comme il se doit.

\* \* \*

M. le Ministre de la Défense Nationale voulait créer, à l'usage de son Département, une espèce de juridiction d'avis supérieure, une sorte de Conseil d'Etat pour militaires. Il envisageait même de faire siéger deux conseillers du futur Conseil d'Etat dans ce nouvel organisme. Nous estimons, au contraire, qu'il convient d'en faire l'économie : le Conseil d'Etat, juridiction supérieure *unique*, appliquera les lois administratives à tous les citoyens (militaires ou civils) et à tous les pouvoirs publics.

Le particularisme des chefs militaires est issu d'un sentiment compréhensible : le désir d'assurer la cohésion de l'armée à la fois par sa discipline et par l'opinion qu'elle est une « grande famille », où tout se règle équitablement sans nécessité d'ingérence extérieure.

Il faut, malheureusement, constater que les bonnes intentions ne sont pas toujours exclusives d'erreurs juridiques.

Nous pourrions en citer maints exemples, que nous réservons pour la discussion publique, s'il y a lieu.

\* \* \*

Nous nous bornerons à signaler ici quelques espèces, à titre purement indicatif, pour faire sentir l'utilité du contrôle du Conseil d'Etat en faveur des militaires et des démobilisés; elles ne ressortissent d'ailleurs pas toutes à la compétence du Ministère de la Défense Nationale :

1. La situation illégale faite aux officiers anciens prisonniers de guerre par certaine circulaire ministérielle du 16 mars 1929, faisant d'ailleurs suite à d'autres relatives à la même matière. Cette circulaire a privé arbitrairement les intéressés de leur droit statutaire à l'avancement. Protestations et recours à un nouvel avis du Comité de législation mieux informé — rien n'y fit. Les tribunaux, saisis d'un cas-type en 1926, se déclarèrent finalement incompétents (Cour de cassation, 30 avril 1936) pour le motif que « le droit à l'avancement n'est pas un droit civil » — ce qui est exact.

2. Les retenues arbitraires sur les appointements des militaires subalternes, sous-officiers ou soldats de carrière, du chef de dégâts au matériel. Si justifiées en fait que puissent être semblables retenues, il faut convenir qu'elles doivent pouvoir être soumises à un contrôle juridictionnel, et qu'il est inadmissible que des sanctions de caractère civil soient purement et simplement imposées grâce à l'autorité toute-puissante de la discipline militaire.

3. Les retenues tout aussi arbitraires pratiquées à charge des militaires auteurs d'accidents. Si légitimes qu'elles apparaissent, ces retenues ne peuvent continuer à dépendre du seul jugement de l'autorité hiérarchique.

4. Les décisions par lesquelles le droit aux chevrons de front a été enlevé à certains titulaires, vingt ans après sa reconnaissance par les commandants de division. Les retraits de dotation du combattant.

5. Les mesures administratives privant les anciens combattants et assimilés, ainsi que les ayants droit ou les anciens militaires, d'une pension justifiée par une maladie ou une blessure provenant du service. Telle décision, explicite ou implicite, rejetant une demande; telle autre revisant une attribution antérieure, pourront faire l'objet du recours en annulation. Ceci, bien entendu, sans préjudice de la compétence que possèdent les tribunaux judiciaires pour statuer sur la lésion des droits acquis à une pension ou à une indemnité.

6. Les décisions privant un militaire ou un ancien militaire de ses distinctions honorifiques.

7. Les décisions (explicites ou implicites) refusant de reconnaître les droits légaux à ces honneurs et avantages.

8. Les refus de réhabilitation militaire.

9. Les conflits d'interprétation entre départements ministériels quant aux droits des anciens combattants invalides, en matière d'allocations familiales.

10. Les décisions du pouvoir central, prises sur base des lois du 3 août 1919, du 21 juillet 1924 et du 28 décembre 1931 (Privilège des mutilés, combattants, mobilisés, etc... en matière d'emplois officiels).

\* \* \*

Les nombreuses démarches qui ont été faites auprès de nous par des associations d'anciens officiers, d'invalides de guerre et de militaires subalternes, nous permettent d'affirmer que la proclamation de la compétence générale du futur Conseil d'Etat sera accueillie avec reconnaissance par le personnel de l'armée.

Rappelons, avant de passer à un autre ordre d'idées, que nous avons heureusement fait reculer le particularisme en une autre circonstance : En adoptant la loi créant l'Ordre des Médecins, nous avons décidé que le contrôle de ses conseils de discipline s'étendrait à tous les praticiens, fussent-ils attachés au Service de santé. Cette interprétation était à la fois conforme à l'intérêt des militaires et au caractère général des lois. Il doit en être de même aujourd'hui.

## ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

L'organisation du Conseil d'Etat français, fruit d'une longue expérience, peut servir d'exemple au législateur belge. Il va sans dire qu'il ne saurait s'agir d'une copie servile; nos traditions, nos lois, notre terminologie même nous amèneront nécessairement à différencier quelque peu notre Conseil d'Etat de son modèle.

En France, la haute juridiction administrative fonctionne sous la présidence du Ministre de la Justice. C'est un vice-président qui en assure la direction effective. Les conseillers jugent et donnent des avis; les Commissaires du Gouvernement représentent la loi; les auditeurs (qui peuvent accéder au grade de maîtres de requêtes) préparent les dossiers et font rapport. Au-dessous du Conseil d'Etat il y a des Conseils de préfecture et des Conseils du contentieux administratif aux colonies. Il existe plusieurs sections administratives, que les ministres consultent fréquemment, obligatoirement ou non. La Section de législation — nous l'avons dit — n'est guère sollicitée de donner ses avis. Enfin, la Section du contentieux et ses sous-sections jouent un rôle important (juridiction administrative suprême). Le Secrétariat général est confié à un maître de requêtes, délégué à cette fin, qui dirige les services administratifs et les travaux des secrétaires (ou greffiers) des sections.

\* \* \*

En Belgique, nous envisageons de faire présider le Conseil d'Etat par des conseillers. Le ministère public sera exercé par des auditeurs, sous la direction d'un auditeur général. (Ces dénominations, déjà employées en matière de justice militaire, évoquent chez nous l'idée du Parquet.) Nos « commissaires du Gouvernement » ne seront point des magistrats, mais simplement des représentants désignés pour représenter l'Etat dans une affaire déterminée, si les ministres le jugent nécessaire. L'Etat pourra aussi se faire défendre, voire même représenter, par un avocat. Les magistrats, chargés de composer les dossiers, d'instruire les affaires et de faire rapport seront les maîtres de requêtes et leurs adjoints. Aussi longtemps que le Roi estimera que les nécessités du service ne commandent point de nommer des Maîtres de requêtes, ces travaux seront accomplis par les Auditeurs.

Une équipe de légistes aura pour mission de conserver, de coordonner, de mettre à jour les textes de lois en vigueur. Elle sera organisée en tenant compte du rapport (déjà cité) du Commissaire royal à la réforme administrative, et des règles qui président actuellement aux travaux du Comité de coordination du Conseil de législation institué auprès du Ministère de la Justice.

\* \* \*

Le Roi établira, dans leurs détails, les règles de la procédure; il déterminera le tarif des frais et droits.

Le fonctionnement du Conseil d'Etat entraînera des dépenses sérieuses; il est donc logique de prévoir certaines recettes ou consignations à charge des demandeurs; ce système aura pour effet, en outre, de faire obstacle à l'introduction

de demandes peu fondées. Bien entendu, le tempérament de l'assistance judiciaire jouera en faveur des indigents.

\* \* \*

#### ASSISTANCE DU BARREAU.

Face aux auditeurs et aux commissaires du Gouvernement, il importe de prévoir la présence de membres du Barreau, dans l'intérêt d'une bonne justice administrative.

Il sera utile d'avoir, en matière de contentieux administratif, des avocats qui se spécialiseront et aideront l'auditorat et le Conseil à construire la jurisprudence administrative. Ils opéreront un « filtrage », afin que la nouvelle juridiction ne soit pas encombrée par des revendications sans fondement juridique ou dont l'objet sortirait de sa compétence.

On n'imagine pas que n'importe qui pourrait avoir le droit, n'importe comment et à propos de n'importe quoi, de saisir le Conseil d'Etat et de le contraindre à former un dossier, à accepter un débat et à formuler un arrêt, un avis, voire une simple réponse.

L'institution d'une procédure écrite, répondant à des règles fixées par arrêté royal, sera de nature à décourager l'armée des revendiquants.

Certains membres avaient songé à doter le Conseil d'Etat d'un Barreau spécial, ayant le monopole de la procédure. Cette proposition, combattue par le Gouvernement, fut rejetée au vote par douze voix contre huit, deux membres s'étant abstenus. Il fut décidé que pourront seuls plaider devant le Conseil d'Etat et représenter les parties, les avocats de nationalité belge, ayant dix années d'inscription dans un Barreau belge quelconque. Aucun « défenseur officieux », aucun agent d'affaires, aucun porteur de procuration ne sera admis à assister une partie ou à la représenter.

\* \* \*

#### RECRUTEMENT.

Les magistrats du Conseil d'Etat devront être désignés parmi les juristes ayant fait preuve d'indépendance de caractère et d'attachement aux principes fondamentaux de nos institutions. Il est souhaitable, surtout pour le recrutement des premiers conseillers, de les choisir non seulement parmi les juges et avocats ayant fait carrière au Palais, mais aussi parmi les hommes ayant occupé des fonctions publiques et les grands administrateurs métropolitains ou coloniaux.

L'inamovibilité et le privilège de juridiction assureront leur indépendance.

Le taux des traitements et des pensions, l'éméritat, les honneurs, leur garantiront dans l'Etat la place à laquelle doivent avoir droit les collaborateurs de la juridiction administrative suprême.

\* \* \*

On a fait remarquer que les règles adoptées par la Chambre seraient de nature à priver le futur Conseil d'Etat de certaines collaborations excellentes.

En effet, l'âge de la retraite est fixé à 67 ans par l'article 55, tandis qu'il faut vingt-cinq années de services pour avoir droit à l'éméritat.

Il est peu probable que certains juristes appartenant à la magistrature et au Barreau, et ayant atteint la cinquantaine, se sentiront attirés vers une situation qui, tout intéressante et honorifique qu'elle puisse être, entraînerait pour eux une diminution de leurs ressources, et particulièrement de celles qu'ils escomptent pour leurs vieux jours.

La solution pourrait consister dans l'élévation de l'âge de la retraite. On s'inspirerait de ce qui est de règle pour les magistrats des Cours d'appel (72 ans).

Vos commissions vous proposent en outre de décider, par une disposition transitoire, que l'éméritat pourra être accordé aux premiers conseillers d'État, alors même qu'ils n'auraient pas atteint vingt-cinq années de service.

Il faut, pour répondre au vœu du Parlement, que le nouvel organisme ait une haute valeur grâce notamment aux qualités d'expérience de ceux qui en feront partie. Les bases de son recrutement doivent — surtout à son début — être largement établies, et ne point se restreindre en fait à l'administration, dont les fonctionnaires peuvent légalement additionner leurs services, pour le calcul de la pension, à ceux qu'ils viendraient à prêter à la nouvelle juridiction.

Il conviendra aussi de se rappeler que le Conseil d'Etat aura mission de collaborer avec le législateur, ce qui nécessite également des connaissances particulières.

## ÉCONOMIES POSSIBLES.

Lorsque le Conseil d'Etat fonctionnera, il sera possible de supprimer, par simples arrêtés royaux ou ministériels, un grand nombre de commissions consultatives qui siègent actuellement auprès des Départements ministériels. Il va sans dire que le *Conseil de législation* trouvera, dans la Section de législation, un digne successeur. Il en sera sans doute de même du *Comité consultatif de contentieux administratif et d'administration générale*.

\* \* \*

Quant au *Conseil des Mines*, son cas mérite un examen spécial.

Une loi serait nécessaire pour le faire disparaître. D'aucuns ont estimé que la création du Conseil d'Etat devra logiquement entraîner la dissolution du Conseil des Mines, celui-ci étant en réalité une séquelle du Conseil d'Etat napoléonien.

M. Henri Carton de Wiart a déposé, au cours de la discussion qui eut lieu à la Chambre, un amendement en ce sens; il le justifia par des raisons budgétaires. L'amendement fut repoussé.

D'après les renseignements qui nous ont été fournis, le budget du Conseil des Mines ne dépasserait pas 360,000 francs.

Il ne serait évidemment pas admissible, si on le supprime, de priver ses membres actuels de leur traitement.

Il n'y aurait donc d'économie que dans le cas où le personnel du Conseil des Mines entrerait en bloc dans le Conseil d'Etat, ce qui ne semble pas pouvoir être envisagé.

Les partisans du maintien du Conseil des Mines font remarquer que la matière sur laquelle cet organisme donne des avis est fort spéciale et nécessite une préparation et une expérience particulières.

On ajoute que le Conseil des Mines exerce une véritable juridiction en ce sens que c'est lui qui règle les conflits existants entre les divers prétendants à une concession. En outre, le Gouvernement ne peut accorder une concession à un demandeur qui ne lui aurait pas été désigné par le Conseil des Mines. Celui-ci, en cas de déclaration d'utilité publique pour l'établissement de voies de communications minières, décide s'il y a lieu d'imposer une servitude à un propriétaire de la surface. (Voyez article 7 de la loi du 2 mai 1837 et article 14 de la loi du 5 juin 1911.)

Un projet de loi actuellement en discussion, tendant à instituer un Fonds national de garantie de la réparation des dégâts houillers, vise à conférer un pouvoir juridictionnel au Conseil des Mines. (Art. 9, alinéa 2.)

Le Conseil des Mines, enfin, est chargé par la loi de reconnaître... les unions professionnelles !...

N.B. — *Il faut conclure de ce qui précède que, en cas de maintien du Conseil des Mines et d'attribution au Conseil d'Etat du contentieux d'annulation, les décisions du premier pourront être soumises à la censure du second.*

Le Gouvernement a chargé plusieurs fois le Conseil des Mines d'élaborer des projets de lois en matière de richesses souterraines.

Il va sans dire que la Section de législation du Conseil d'Etat pourra utilement consulter les membres du Conseil des Mines (si celui-ci subsiste) à titre de spécialistes, lorsqu'il y aura lieu de légiférer ou de réglementer en matière de mines, minières et carrières, voire quand il s'agira des eaux souterraines.

## APPEL AU GOUVERNEMENT ET A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Il nous paraît impossible de terminer ce rapport sans adresser un appel à ceux qui doivent collaborer avec le Sénat pour doter la Belgique de la haute institution administrative qu'elle attend depuis trop longtemps.

Le Conseil d'Etat — à côté des tribunaux judiciaires, dont nous ne proposons nullement de restreindre la mission — assurera la protection juridictionnelle complète que le pays doit aux citoyens et aux collectivités.

Sur l'immense majorité des actes des pouvoirs publics, il pourra exercer son contrôle, faisant tantôt acte de juge et tantôt acte de conseiller, mais veillant surtout (grâce au pouvoir d'annulation que nous proposons de lui donner) à ce que rien ne se puisse entreprendre contrairement aux lois qui régissent le pays.

Notre époque, qui voit s'accroître de plus en plus les interventions nécessaires de l'État, dotera peut-être la Belgique d'une administration forte, d'un exécutif armé de pouvoirs plus étendus que ceux qui lui étaient accordés traditionnellement. C'est une raison de plus pour créer, sans hésitation ni demi-mesures, un contrôle juridictionnel puissant de ses décisions.

Nous nous rendons certes compte que d'aucuns devront faire un grand effort pour repenser les problèmes juridiques qui sont à la base de la réforme. Mais nous nous refusons à croire que, enlisés dans les anciennes erreurs, ils refuseront au Sénat l'approbation que celui-ci sollicite de leur attachement à la légalité.

\* \* \*

Le présent rapport, ses annexes et le texte nouveau proposé par vos Commissions réunies ont été approuvés à l'unanimité des membres présents.

*Le Rapporteur,*  
WILLIAM VAN REMOORTEL.

*Le Président,*  
EMILE VINCK.

**ANNEXE N° I.****CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS :  
REPRODUCTION D'UN RÔLE D'AUDIENCE.**

CONSEIL D'ÉTAT STATUANT AU CONTENTIEUX.

*Section du Contentieux.*

RÔLE DE LA SÉANCE PUBLIQUE DU VENDREDI 13 JANVIER 1939, à 13 H. 30.

*Ministère public* : M. RENAUDIN (Commissaire du Gouvernement).

Nos d'or- dre.	Rapporteurs et Avocats.	Numéros d'Enregistrement. Analyse des affaires.	Observations de M. Van Remoortel, Rapporteur du projet.
1	M. Olivier de Sardan, rapporteur.	N° 57.029. — Requête du sieur Barthélemy (Adolphe), ex-contrôleur principal de Direction à la Direction générale des Finances tunisiennes, contre une décision implicite résultant du silence gardé par le Résident Général de France en Tunisie sur sa demande de rejet de bonification d'ancienneté pour services militaires.	Il n'y a pas d'avocat, car la requête n'a pas un caractère personnel.
2	M. Olivier de Sardan, rapporteur.	N° 57.410. — Requête du sieur Serra (Jacques), administrateur-économiste des formations sanitaires, contre deux décisions du Ministre plénipotentiaire délégué à la Résidence générale de France au Maroc, en date des 5 novembre et 14 décembre 1936, lui refusant le report dans son cadre actuel des bonifications et majorations pour services militaires dont il était titulaire.	Intérêt personnel du requérant. Il s'agit du Contentieux de pleine juridiction (traitements, soldes, pensions).
3	M <sup>e</sup> Saint-Marc, avocat du demandeur.	N° 57.411. — Requête semblable du sieur Delacour (Eugène).	
4		N° 58.314. — Requête du sieur Cohen (Joseph), receveur économiste de l'Hôpital civil mixte de Port-Lyautey, contre une décision du Ministre plénipotentiaire délégué à la Résidence générale de France au Maroc, en date du 4 janvier 1937, lui refusant le report dans son cadre actuel des bonifications et majorations pour services militaires dont il était titulaire.	
5	M. Olivier de Sardan. M <sup>e</sup> Nicolay, demandeur.	N° 58.653. — Requête du sieur Fournier (André), commandant de l'Armée de l'Air, du personnel navigant, en congé, contre une décision du Ministre de l'Air, en date du 11 février 1937, refusant de prendre en considération sa demande de rappel à l'activité dans le cadre sédentaire.	Militaire.

Nos d'or- dre.	Rapporteurs et Avocats.	Numéros d'Enregistrement. Analyse des affaires.	Observations de M. Van Remoortel, Rapporteur du projet.
6	M. Join-Lambert. M <sup>e</sup> de Segogne, demandeur. M <sup>e</sup> Hersant, défendeur.	N <sup>o</sup> 57.710. — Requête de la Chambre de Commerce de Paris, contre un arrêté du Conseil de Préfecture de la Seine, en date du 16 décembre 1936, la condamnant à payer au sieur Durif une indemnité de 80,000 francs à raison du préjudice qu'il aurait subi du fait de sa révocation des fonctions de contremaître technique dans une école professionnelle.	Etablissement public. (Contentieux d'indemnité.)
7	M. Landron. M <sup>e</sup> Cartault, demandeur.	N <sup>o</sup> 59.598. — Requête de la dame Barailhe, infirmière-major, de la Cité d'Assistance de Beni-Messous, contre un arrêté du Conseil de préfecture d'Alger, en date du 14 mai 1937, maintenant le principe de la sanction disciplinaire prise à son encontre le 17 juillet 1935 par le Préfet d'Alger et la mettant en disponibilité pour deux ans.	Infirmière de l'Assistance. (Excès de pouvoir.)
8	M. Landron.	N <sup>o</sup> 60.067. — Requête du sieur Martin, inspecteur de la voirie et de l'hygiène de la ville de Pierrefitte, contre un arrêté du Maire de Pierrefitte, en date du 25 juin 1937, fixant de nouvelles échelles de salaires du personnel communal.	Agent communal. (Contentieux objectif, car l'acte seul est attaqué.)
9	M. Landron. M <sup>e</sup> Auger, demandeur.	N <sup>o</sup> 62.631. — Requête du sieur Chaput (Simon), agent militaire principal, titulaire d'une pension d'ancienneté, contre une décision, en date du 26 décembre 1937, par laquelle le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre persiste à lui appliquer les règles de non-cumul prévues par le décret du 29 octobre 1936.	Agent militaire pensionné. (Contentieux subjectif.)
10	M. Landron. M <sup>e</sup> Auger, demandeur.	N <sup>o</sup> 62.910. — Requête du sieur Renouf (Albert), médecin, contre un arrêté, en date du 18 février 1938, par lequel le Conseil de préfecture interdépartemental de Rouen a rejeté son recours contre une décision du Préfet de l'Eure l'excluant de l'assistance médicale gratuite.	Médecin privé contre un Préfet, qui a lésé son intérêt, et peut-être son droit (si l'Administration n'avait pas à choisir).

## ANNEXE N° II

---

### ÉTATS EUROPÉENS CONTINENTAUX, AUTRES QUE LA FRANCE, QUI SONT DOTÉS D'UN CONSEIL D'ÉTAT OU D'UNE INSTI- TUTION ANALOGUE.

---

#### ALBANIE.

Le **Conseil d'Etat** est composé de dix membres et de deux membres suppléants choisis par le Roi (art. 160 et suiv. de la Constitution du 1<sup>er</sup> décembre 1928).

Son rôle :

- a) Il est obligatoirement chargé de la préparation des Codes;
- b) il est obligatoirement consulté au sujet des conventions et concessions;
- c) il est facultativement chargé de la préparation et de l'examen des projets de lois et de règlements.

*N.B.* — Nous n'avons pu vérifier si la nouvelle Constitution, promulguée le 4 juin 1939 à la suite du rattachement de l'Albanie à l'Italie, aura pour conséquence de modifier le système exposé ci-dessus.

#### ALLEMAGNE.

Aucun organisme consultatif de législation ou d'administration active n'avait été prévu dans la Constitution de Weimar de 1919, si ce n'est le « Conseil économique du Reich », qui avait compétence pour proposer des lois en matière économique et pour donner un avis sur les projets issus de l'initiative gouvernementale ou parlementaire.

La nouvelle « Chambre économique » aurait tendance à jouer le même rôle auprès du législateur autoritaire.

Le contentieux administratif, extrêmement touffu, est resté centralisé dans les « pays » où siègent des tribunaux administratifs supérieurs, dont les membres sont nommés par le pouvoir central. Existents seuls à l'échelon « Reich », des tribunaux supérieurs administratifs spécialisés, tels que la Cour supérieure des Finances.

Le contentieux administratif de l'annulation voit chaque jour son domaine se rétrécir : tous les actes de police y échappent.

#### ÉTAT AUTRICHIEN

(disparu en 1938).

La Constitution du 1<sup>er</sup> mai 1934 prévoyait, en son article 46, un **Conseil d'Etat**, organe consultatif au même titre que le Conseil culturel fédéral, le Conseil économique fédéral et le Conseil des « pays ».

Il avait pour rôle :

a) **Participation au pouvoir législatif :**

Le Gouvernement fédéral devait transmettre tous les projets de loi au Conseil d'Etat et lui fixait un délai pour formuler ses observations.

b) **Participation au pouvoir exécutif :**

Approbation obligatoire par le Conseil d'Etat ou par une commission désignée par lui « des traités politiques ne modifiant pas les lois ».

Il n'avait pas d'attributions contentieuses.

**La Juridiction administrative** appartenait à la Cour de Justice fédérale, qui possédait dans ses attributions :

- a) le contrôle de la constitutionnalité des lois (art. 163);
- b) le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir (art. 164);
- c) le contentieux de l'indemnité (art. 165).

**BULGARIE.****a) Juridiction administrative :**

Chaque tribunal départemental (1<sup>re</sup> instance) possède, outre les chambres civile, commerciale et pénale, une chambre chargée de l'application des lois administratives. L'appel de ses jugements est porté devant la **Haute Cour administrative**, compétente pour l'application des lois d'administration et pour juger les litiges concernant la puissance publique.

**b) La préparation des textes légaux** comporte la consultation obligatoire de la **Commission codificative** qui siège au Ministère de la Justice, et qui est composée de professeurs juristes, de magistrats et de fonctionnaires.

**c) La création d'un Conseil d'Etat**, comportant une section d'administration et une section de législation, est à l'étude dans les milieux universitaires et parlementaires.

**CONFEDERATION HELVÉTIQUE.**

Aucun corps consultatif n'existe à côté des organes du pouvoir exécutif (Conseil fédéral) et du pouvoir législatif (Assemblée fédérale).

**Juridiction administrative.****A. Contentieux administratif fédéral.**

La revision constitutionnelle de 1914 avait prévu une Cour administrative fédérale qui n'a jamais été réalisée.

Le contentieux administratif fédéral est jugé par l'administration active et, en dernier ressort, par le Conseil fédéral (sauf en certaines questions où on peut en appeler de la décision du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale).

**B. Contentieux administratif cantonal.**

Principe : Administrateur-juge par recours devant l'autorité supérieure chargée par la loi de contrôler ou de surveiller celle dont l'acte est attaqué.

Procédure nettement contentieuse : délais, dépôt de mémoires, décision motivée.

Effets très larges puisque la compétence de l'autorité administrative supérieure comprend le pouvoir de se substituer à l'autorité qui a accompli l'acte incriminé (cassation et réformation).

Recours contre les décisions contentieuses de l'administrateur-juge :

**a)** devant le pouvoir législatif cantonal (sauf dans les cantons de Genève, Lucerne, Neuchâtel, Schaffouse, Schwyz, Vaud et Zurich) qui statue soit en Assemblée plénière, soit par l'intermédiaire de la Commission parlementaire compétente en l'espèce;

**b)** devant le **Tribunal fédéral**, si la décision cantonale (émanant de l'Administration supérieure ou de l'organe législatif) est en opposition avec la législation fédérale ou s'il y a déni de justice, ou s'il y a eu application du droit public fédéral;

**c)** devant le Conseil ou l'Assemblée fédérale (en certains cas exceptionnels).

Exceptions au principe :

**I.** Certaines matières sont du ressort des tribunaux judiciaires : contestations nées à l'occasion d'obligations contractuelles résultant de conventions administratives; à l'occasion de l'exercice des fonctions publiques, traitements ou pensions des fonctionnaires; contestations quant à la responsabilité de l'Etat ou de ses agents pour faits illicites.

2. Certaines autres, limitativement énumérées par la loi, relèvent, dans un petit nombre de cantons (Valais, Bâle, Berne, Zurich...), de tribunaux administratifs cantonaux formés soit de magistrats rattachés à l'ordre judiciaire, soit de juges indépendants. Ces tribunaux connaissent des contestations relatives aux impôts, à l'assurance obligatoire, aux traitements et pensions, à l'assistance publique; des litiges entre communes ou entre communes et administrés; dans le Valais ils connaissent, en outre, des contestations relatives aux marchés de travaux publics et aux expropriations pour cause d'utilité publique.

3. Le Tribunal fédéral peut connaître en premier et dernier ressort, des contestations susceptibles de s'élever entre le fisc cantonal et les particuliers.

*N.B.* — Sur les jugements prononcés en matière administrative par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs, s'exerce le contrôle du Tribunal fédéral dans les conditions exposées plus haut.

### ESPAGNE.

Le **Conseil d'Etat espagnol** est un **Conseil administratif** auquel est rattaché un **Tribunal supérieur du Contentieux administratif**.

### ESTHONIE.

Ici, pas de Conseil d'Etat ni d'organe consultatif en tenant lieu.

Mais la constitution de la République d'Esthonie, en date du 3 septembre 1937, prévoit, en son article 47, auprès du Président de la République, un personnage, nommé et révoqué par le Président, ayant rang de ministre et désigné sous le nom de « Chancelier de Justice ».

Il a pour attribution « de surveiller la légalité des actes des institutions d'Etat et autres institutions de droit public. Il rend compte au Président de la République de son activité, des manquements découverts ainsi que des mesures prises et présente à titre d'information, à la Chambre des députés et au Conseil national, des aperçus sur son activité ».

La constitution prévoit que la loi réglera le contrôle par les tribunaux de la constitutionnalité des actes de l'Exécutif.

### FINLANDE.

Il n'y a pas de Conseil d'Etat. Mais aux termes de la Constitution du 17 juillet 1919 :

a) Selon le cas, la Cour suprême ou la Cour administrative suprême peuvent être consultées par l'exécutif sur les projets de loi devant être soumis à la Chambre des Représentants (art. 18) et par le Président de la République, sur les projets de loi votés par la Chambre des Représentants et devant être promulgués (art. 19).

« La Cour suprême et la Cour administrative suprême, doivent, lorsqu'elles estiment nécessaire une modification ou une interprétation authentique d'une loi ou d'un décret, en adresser la proposition au Président de la République » (art. 58).

b) Le Contentieux administratif relève de la **Cour administrative suprême**, composée d'un président, de conseillers d'administration et d'un ministère public exercé par le Chancelier de Justice.

La Cour administrative suprême est juge de l'**excès de pouvoir** pour tous actes administratifs, qu'elle peut annuler; elle connaît également du **Contentieux de l'indemnité** en suite de la responsabilité de l'Etat;

c) **Le Chancelier de Justice**, ayant rang de ministre, a le devoir de signaler les illégalités commises par le Président de la République, le Conseil des Ministres, les Ministres et autres autorités, mais ne prend pas lui-même de décisions d'annulation.

### ROYAUME DE GRÈCE.

#### Conseil d'Etat.

Rétabli par la Constitution du 17 novembre 1864. Organisé par les lois du 16 septembre 1914 et du 24 décembre 1928.

Divisé en deux sections : administrative et contentieuse.

ROLE. — a) **Administratif** :

1. Avis obligatoire sur les projets de règlements d'administration publique;
2. Jugement des recours des fonctionnaires formés contre les décisions des conseils privés des ministères.

b) **Contentieux** :

1. Annulation pour excès de pouvoir de tous actes administratifs;
2. Cassation des décisions rendues par tout tribunal administratif;
3. Réformation des dites décisions;
4. Contentieux de l'indemnité.

**HONGRIE.**

Les lois organiques de la Hongrie d'après-guerre ne contiennent aucune disposition relative à un Conseil d'Etat et ne prévoient aucun organe chargé d'en assumer le rôle consultatif (administration active).

Par contre, la **Juridiction administrative** est confiée à une Haute Cour administrative (il n'existe pas de juridictions inférieures) créée en 1896.

**PERSONNEL.** — Les membres de la Haute Cour administrative sont nommés par le Chef de l'Etat, sur proposition du Ministre qui établit une liste de candidats choisis, moitié parmi les magistrats susceptibles d'être nommés juges de la Curie royale, moitié parmi les hauts fonctionnaires.

**DIVISION.** — Section administrative générale; Section financière.

**ROLE.** — Le principe est énoncé dans la loi de 1896 : la compétence de la Haute Cour est limitée aux contestations relatives à des matières spéciales énumérées par la loi : affaires qui intéressent les communes et les municipales, l'hygiène publique, les cultes, l'enseignement, la voirie, les douanes, les chemins de fer, le régime des eaux, l'agriculture, les forêts, la chasse, la pêche, la main-d'œuvre agricole, les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat, les contestations financières.

Les actes de l'Administration supérieure (Ministres), ne peuvent être attaqués pour excès de pouvoirs que sur requête des municipales (loi de 1907).

Les recours contentieux ne sont possibles qu'après recours hiérarchique devant deux instances administratives actives (à noter que depuis 1929, le requérant n'a plus besoin de remonter jusqu'au Ministre).

**Tribunal des conflits.** Créé en 1907.

**PERSONNEL.** — Magistrats de la Cour Suprême et de la Haute Cour administrative détachés pour trois ans.

**ROLE.** — Statuer sur tous les conflits qui peuvent naître entre un Tribunal judiciaire quelconque et une autorité administrative.

**JURISPRUDENCE OBLIGATOIRE.** — S'il s'agit de questions de principe, intéressant la compétence, le Tribunal, en séance plénière, rend un arrêt qui a force de loi.

**IRLANDE.**

(Etat d'Eiré.)

La Constitution nouvelle (1<sup>er</sup> juillet 1937) prévoit un **Conseil d'Etat** (art. 31) qui assiste le Président d'Eiré à titre consultatif.

**COMPOSITION.** — Premier Ministre, Chief-Justice, Président de la Haute-Cour, Président de la Dail Eireann (Chambre des Députés), Président du Sénat, Attorney général.

*Membres de droit* : Anciens Présidents de l'Etat d'Eiré, anciens premiers ministres, anciens présidents de la Haute Cour, anciens présidents du Conseil exécutif de l'ex-Etat libre d'Irlande (remplacé par l'Etat d'Eiré). Toutes autres personnes nommées par le Président d'Eiré.

**ROLE.** — Assister le Président d'Eiré et lui donner un avis (obligatoirement requis) dans les cas suivants :

- a) Convocation des deux Chambres du Parlement ou d'une seule (art. 13, § 2, n° 3);
- b) Envoi de messages présidentiels aux Chambres (art. 13, § 7, n° 1);
- c) Conflit entre le Président d'Eiré et le Sénat, quant au caractère d'ordre financier d'un projet de loi. Le Président ne peut décider, sans prendre l'avis du Conseil d'Etat, si son opinion propre doit prévaloir ou s'il faut soumettre le différend à la Commission des Privilèges (art. 22, § 2, nos 2, 3, 4, 5).
- d) Renvoi des projets de loi votés par les deux Chambres à la Cour Suprême, pour examen de constitutionnalité (art. 26, § 1<sup>er</sup>);
- e) Requête adressée par la majorité des membres du Sénat et le tiers au moins des membres de la Chambre des Députés au Président d'Eiré pour qu'il refuse de promulguer une loi d'une importance nationale telle que la volonté du peuple, à son sujet, devrait être consultée. Le Président ne peut décider, sans prendre l'avis du Conseil d'Etat (art. 27).

**FONCTIONNEMENT.** — Le Conseil d'Etat est convoqué par le Président d'Eiré où et quand il lui plaît (art. 31).

## ITALIE.

### Conseil d'Etat.

**COMPOSITION.** — Fonctionnaires.

**FONCTIONS.** — 1° **Administratives (préparation des décrets, consultations).**

2° **Juridictionnelles** : Section du Contentieux.

(Tribunal administratif suprême possédant le pouvoir d'annulation quant aux actes des administrateurs, jusqu'aux préfets inclus.)

En Italie, l'Exécutif-législateur *doit* consulter le Conseil d'Etat.

Voir la loi constitutionnelle n° 100, du 31 janvier 1926, sur la faculté du pouvoir exécutif de promulguer des règles juridiques (*Gazzetta Ufficiale*, 1<sup>er</sup> février 1926) :

**ARTICLE PREMIER.** — Seront édictées par décret royal après délibération du Conseil des Ministres et avis favorable du Conseil d'Etat, les règles juridiques nécessaires pour déterminer : 1° l'exécution des lois; 2° l'usage des facultés appartenant au pouvoir exécutif; 3° l'organisation et le fonctionnement des administrations étatiques, le statut du personnel y attaché, le régime des établissements et services publics, à l'exception de ceux des communes, des provinces, des institutions publiques de bienfaisance, des universités et des instituts d'enseignement supérieur dotés de personnalité juridique, même s'il s'agit de matières jusqu'ici réglées par la loi.

Demeure la nécessité de l'approbation des dépenses dans la loi des finances, et en tout cas de l'établissement par la loi des règles relatives à l'organisation et à la compétence judiciaire du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, ainsi qu'aux garanties des magistrats et des autres fonctionnaires inamovibles.

## LETTONIE

Au moment de mettre le rapport sous presse, les renseignements demandés ne nous étaient point encore parvenus. L'administration de ce pays est actuellement en voie de réorganisation.

## LITHUANIE.

**Conseil d'Etat**, à mission législative.

## GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG.

**Conseil d'Etat**, créé en 1868 (Constitution du 17 octobre).

**PERSONNEL.** — Quinze membres nommés par le Souverain, dont sept, qui siègent à la Section du contentieux, sont proposés à la nomination du Grand-Duc par la Chambre des Députés.

DIVISION. — Sections administratives et une Section du contentieux.

ROLE. — *a) Attributions consultatives de législation ou d'administration :*

1. Consultation obligatoire du Conseil d'Etat par la Chambre des Députés qui vient de refuser, au sujet d'une loi, un second vote, pour savoir s'il y a lieu ou non pour elle de procéder à ce second vote (art. 59 de la Constitution);

2. Consultation facultative par le Grand-Duc sur les projets de lois ou amendements, sur toutes autres questions...

*b) Attributions contentieuses :*

1<sup>o</sup> annulation des actes administratifs entachés d'excès de pouvoir;

2<sup>o</sup> contentieux de l'indemnité (juridiction d'avis).

### MONACO (Principauté de).

La Constitution du 8 janvier 1911 modifiée le 18 novembre 1917, prévoit, dans ses articles 19 et 20, l'existence d'un **Conseil d'Etat** présidé par le directeur des services judiciaires de la principauté et dont le rôle est :

1<sup>o</sup> de préparer des projets de lois et d'ordonnances à la demande du Prince;

2<sup>o</sup> d'examiner, de préparer et de faire approuver par le Prince, **d'office chaque année**, le projet de budget des dépenses de la principauté;

3<sup>o</sup> justice administrative.

### ROYAUME DES PAYS-BAS.

Il y a un **Conseil d'Etat** dont la composition et les attributions sont réglées par la loi.

COMPOSITION. — Le Roi, président; le Prince d'Orange et la fille du Roi, héritière présomptive de la Couronne; un vice-président et 14 conseillers d'Etat, nommés par le Roi; un nombre variable de conseillers d'Etat en service extraordinaire.

DIVISION. — Neuf sections : huit sections administratives; une section du contentieux (où ne peuvent siéger les conseillers en service extraordinaire).

ROLE. — *a) Attributions consultatives de législation ou d'administration :*

1. Le Roi doit soumettre à l'avis du Conseil d'Etat (consultation obligatoire) tous les projets de lois à présenter par lui aux Etats-Généraux ou présentés à lui, pour promulgation, par les Etats-Généraux; tous les projets de règlement d'administration publique du Royaume, des Indes néerlandaises, de Surinam et Curaçao;

2. Le Roi peut prendre l'avis du Conseil d'Etat dans toutes les affaires où il le juge utile (consultation facultative).

*b) Attributions gouvernementales et exécutives :* Le Conseil d'Etat exerce l'autorité royale :

1. Au décès du Roi, tant qu'il n'a pas été pourvu à la succession du trône, tant qu'il n'a pas été nommé de régent ou que le successeur au trône ou le régent est absent ou fait défaut;

2. Au décès du Régent tant que son successeur n'est pas nommé ou n'a pas pris la régence;

3. Quant la succession au trône est incertaine.

*c) Attributions contentieuses :*

Le Conseil d'Etat (Section du Contentieux) est juge de l'excès de pouvoir en ce qui concerne certains actes des autorités administratives spécifiés par les lois (Contentieux de l'annulation). Il n'a pas justice déléguée, mais simplement juridiction d'avis.

### POLOGNE.

La Constitution du 23 avril 1935 ne prévoit pas l'existence d'un Conseil d'Etat.

Mais un **Tribunal administratif suprême** est juge de l'excès de pouvoir (art. 70) et statue sur la légalité des actes de l'administration.

Les **Tribunaux judiciaires** connaissent du Contentieux administratif de l'indemnité (art. 68, parag. 1<sup>er</sup>) et de toutes les affaires « dans lesquelles des peines auront été prononcées par les autorités administratives » (art. 68, parag. 6).

Un **Tribunal de Compétence** est juge des conflits entre les tribunaux et les autres organes publics.

### PORTUGAL.

Auprès du Président de la République fonctionne le **Conseil d'Etat** composé des membres suivants :

- 1° Le Président du Conseil des Ministres;
- 2° Celui de l'Assemblée nationale;
- 3° Celui de la Chambre corporative;
- 4° Celui du Tribunal Suprême de Justice;
- 5° Le Procureur général de la République;
- 6° Cinq hommes publics, de compétence supérieure, nommés à vie par le chef de l'Etat. »  
(Art. 83 de la Constitution du 19 mars 1933.)

Rôle du Conseil d'Etat : Organe consultatif du Gouvernement :

a) Le Président de la République doit prendre **obligatoirement** son avis :

1° pour donner à l'Assemblée nationale des pouvoirs constituants et soumettre à un plébiscite national les altérations de la Constitution qui se référeront à la fonction législative ou à ses organes;

2° pour convoquer extraordinairement, en cas de nécessité publique urgente, l'Assemblée nationale, et ajourner ses séances, sans préjudice de la durée fixée pour la session législative annuelle;

3° pour dissoudre l'Assemblée nationale quand l'exigent les intérêts supérieurs de la Nation;

4° pour proroger de six mois le délai prévu, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, dans lequel les élections doivent s'effectuer

5° à l'occasion de tous les événements graves de la vie de l'Etat;

b) Le Président de la République **peut** prendre son avis chaque fois qu'il le juge nécessaire

\* \* \*

Le Conseil d'Etat portugais n'a pas d'attributions contentieuses.

### ROUMANIE.

La Constitution du 28 mars 1923 prévoit, en son article 76, un **Conseil législatif** dont le but « est d'aider consultativement à la rédaction et à la coordination des lois émanant soit du pouvoir exécutif, soit de l'initiative parlementaire, aussi bien qu'à la rédaction des règlements généraux d'application des lois ».

La consultation du Conseil législatif est obligatoire pour tous les projets de loi, en dehors de ceux regardant les crédits budgétaires; si cependant, dans un terme fixé par la loi, le Conseil législatif ne donne pas son avis, les Assemblées peuvent procéder à la discussion et à l'approbation des projets. Même système pour les règlements relatifs à l'application des lois.

Le **Contentieux administratif** relève des tribunaux judiciaires.

Toute personne lésée dans ses droits, soit par un acte administratif d'autorité, soit par un acte de gestion accompli en violation des lois et règlements, soit par le mauvais vouloir opposé par les autorités administratives à la satisfaction d'une demande relative à un droit, peut adresser aux instances judiciaires une requête aux fins de reconnaissance de son droit.

Les organes du pouvoir judiciaire jugent de l'illégalité de l'acte; ils peuvent l'annuler ou accorder des dommages-intérêts jusqu'au rétablissement du droit lésé; ils ont également compétence

pour juger la demande de dommages-intérêts formée soit contre l'autorité administrative appelée en justice, soit contre le fonctionnaire coupable.

Le pouvoir judiciaire n'a pas compétence pour juger les actes de gouvernement ni les actes de commandement de caractère militaire. (D'après STRATIS ANDRÉADES : *Le Contentieux administratif des Etats modernes*, Paris, SIREY, 1934, cité par B. PERRIN; *La situation juridique du pétrole roumain en 1937. Revue pétrolière*, 10 décembre 1937).

Ainsi les tribunaux judiciaires connaissent :

a) du contentieux de l'annulation;

b) du contentieux de l'indemnité,

et l'exécution de leurs jugements et arrêts se trouve garantie par la possibilité qu'ils ont de soumettre l'administration à des astreintes pécuniaires par jour de retard.

**Tribunaux administratifs spécialisés** : prévus par les lois et règlements concernant l'activité purement technique de l'Etat dans le domaine de l'Economie nationale.

Par exemple : Commissions minières;

Conseil supérieur des Mines.

Mais toutes leurs décisions, en matière contentieuse, sont susceptibles de recours devant la Haute Cour de Cassation.

## RUSSIE.

La Russie tsariste possédait un **Conseil de l'Empire** (Gosoudorsvennyi Soviet) chargé de diverses missions d'ordre législatif, administratif et contentieux; il donnait des avis au souverain lorsque celui-ci jugeait devoir le consulter.

(Cfr. *infra* U. R. S. S.).

## ROYAUME DE SUÈDE.

Constitution du 6 juin 1809 :

a) **Conseil d'Etat de Gouvernement**, composé de :

1<sup>o</sup> Conseillers d'Etat titulaires de portefeuilles (Ministres);

2<sup>o</sup> Trois Conseillers d'Etat sans portefeuille qui « ont mission de veiller à ce que les décisions soient prises d'après les traditions administratives et conformément aux lois en vigueur ».

Les affaires sont préparées et mises en état avant d'être présentées au Conseil par une commission préparatoire composée d'un des trois conseillers consultatifs, du secrétaire général du Ministère intéressé et d'un autre fonctionnaire.

Les procès-verbaux des délibérations du Conseil d'Etat, avec les opinions émises (conformes ou non à l'avis de la majorité) sont communiqués au Parlement qui exerce ainsi sur le Gouvernement un contrôle parlementaire original.

b) **Conseil de législation du Roi** : organe consultatif composé de trois membres de la Cour Suprême et d'un membre du Tribunal administratif auxquels peut être, pour une affaire déterminée, adjoint un spécialiste « réputé pour sa capacité, son expérience et son intégrité ». Le Conseil de législation est facultativement consulté par le Roi « sur les projets de confection, d'abrogation, de modification ou d'interprétation des lois et ordonnances ».

c) **Tribunal administratif du Roi** : organe juridictionnel (justice déléguée) formé de sept conseillers au moins nommés par le Roi (modification du 26 mai 1909).

Compétence déterminée par la loi sous 18 rubriques.

Contentieux de l'annulation (actes administratifs et jugements) et de l'indemnité.

## TCHÉCO-SLOVAQUIE. (État disparu en 1939.)

Pas de Conseil d'Etat; aucun organisme n'est prévu pour en remplir les fonctions d'administration active (avis administratifs).

La juridiction administrative appartient à la Cour administrative Suprême et à des tribunaux administratifs spéciaux.

**1. Cour administrative Suprême** (art. 88 de la Constitution du 29 février 1920).

A seulement compétence pour le Contentieux de **l'annulation** : La Cour ne peut être saisie qu'après recours hiérarchique devant la suprême instance possible de l'administration active et c'est la décision rendue par cette autorité que le citoyen lésé lui défère par la procédure de l'excès de pouvoir.

L'arrêt de la Cour n'est susceptible que de faire disparaître, s'il y a lieu, la décision attaquée, non de la réformer ou de la modifier.

La Cour n'a donc pas possibilité de statuer sur le fond du litige, ce droit étant réservé à l'administration active.

La Cour fonctionne également comme **Tribunal des Conflits** pour régler les différends de compétence entre les divers organes de l'administration.

**2. Tribunaux administratifs spéciaux.**

**Autorités minières** : connaissent les affaires relevant de la réglementation minière. En appel l'instance est portée devant les **Tribunaux arbitraux des mines**.

**Office des Brevets** : Concession ou annulation des brevets. Justiciable en appel :

a) pour les refus de concession de brevets, du **Service des Réclamations de l'Office des Brevets** ;

b) pour les annulations de brevets, du **Tribunal des brevets**.

**Instituts d'assurance sociale**, justiciables, en appel, des **Tribunaux d'assurance**.

**Tribunal électoral** pour toutes questions concernant les élections.

**RÉPUBLIQUE TURQUE.**

**Conseil d'Etat** prévu par l'article 51 de la Constitution du 20 avril 1924, organisé sur le modèle français par la loi du 23 novembre 1925, et réorganisé par la loi du 21 décembre 1938.

**CINQ SECTIONS** : Trois sections administratives ou de législation; deux sections du contentieux.

**PERSONNEL.** — Un Président du Conseil d'Etat, 5 présidents de sections, 25 conseillers d'Etat. Tous élus par la Grande Assemblée nationale, sur une liste préparée par les Commissions parlementaires de l'Intérieur et de la Justice, en présence des Ministres de l'Intérieur et de la Justice, et comprenant trois fois plus de candidats qu'il n'y a de postes vacants à pourvoir.

Un Secrétaire Général est nommé par le Président parmi les conseillers.

Maîtres des requêtes, auditeurs de 1<sup>e</sup> et de 2<sup>e</sup> classes, directeurs de bureaux, secrétaires, nommés par décision administrative.

**Sections de législation ou administratives.**

donnent leur avis sur :

- a) Les projets de loi élaborés et soumis au Conseil d'Etat par le Gouvernement;
- b) Les projets de règlements et demandes d'interprétation des règlements;
- c) Les différends surgis entre administrations publiques, relativement à leurs rôles et attributions.
- d) Les questions concernant les départements de l'Intérieur, de l'Instruction publique, l'Hygiène et la Prévoyance sociale;
- e) Les questions ayant trait à la législation sur les pouvoirs locaux;
- f) Les questions financières, économiques, douanières;
- g) Les concessions minières et autres.

**Sections du Contentieux :**

1. Juridiction de premier et de dernier ressort :

- a) Requêtes en indemnité fondées sur la responsabilité de la Puissance publique et qui sont étrangères à la compétence des tribunaux civils.

b) Différends surgis entre les parties contractantes relativement à l'exécution des contrats d'utilité publique.

c) Demandes d'annulation de décisions ou actes administratifs estimés contraires aux lois et aux règlements.

d) Différends surgis entre juridictions administratives inférieures quant à leur compétence et attributions.

2. Jurisdiction de cassation : Sentence définitive relativement aux décisions rendues par les juridictions administratives inférieures.

## U. R. S. S.

### (Union des Républiques Socialistes Soviétiques)

Le **presidium du Conseil suprême**, qui d'une part « donne l'interprétation des lois de l'U. R. S. S. en vigueur, et édicte des ordonnances » a aussi pour mission d'annuler les arrêtés et décisions du Conseil des Commissaires du peuple de l'U. R. S. S., et des Conseils des Commissaires du peuple **des républiques fédérées**, au cas où ils ne seraient pas conformes à la loi.

(N. B. — Le Conseil suprême est surtout un organe législatif. C'est lui qui, toutefois, nomme les Commissaires du peuple de l'Union. Son presidium est un organe principalement exécutif.)

\* \* \*

La refonte récente du statut des **entreprises d'Etat** qui monopolisent toute la vie économique de l'U. R. S. S. (anciens « trusts ») prévoit des Commissions chargées d'arbitrer les différends pouvant opposer ces entreprises à d'autres entreprises, aux organes de direction et d'exécution de l'Union ou des Républiques fédérées, ou même à des particuliers.

Ces Commissions arbitrales, pour lesquelles toute une procédure contentieuse est organisée, auraient donc pouvoir d'annuler certains actes administratifs ou d'accorder des indemnités.

Mais en dehors des litiges intéressant ainsi une entreprise étatisée, il n'existe pas d'autre moyen de se pourvoir contre la puissance publique que le **recours hiérarchique**.

Le procureur de l'U. R. S. S., chargé de veiller à la **légalité révolutionnaire** de tous les actes administratifs, semble plutôt habilité à poursuivre au criminel l'auteur d'une décision critiquable qu'à réformer la mesure en elle-même. rôle qui appartient (au besoin sur réquisition du procureur) à l'administration supérieure.

## CITÉ DU VATICAN.

**Le Conseiller général** de la Cité du Vatican.

Attributions :

a) **Consultatives** : Le Conseiller général est **obligatoirement** consulté par le Gouverneur :

1<sup>o</sup> pour l'établissement du projet de budget et de la loi des comptes de la Cité du Vatican qui doivent être présentés au Saint Père pour approbation ;

2<sup>o</sup> au cas où le Saint Père délègue au gouverneur ses pouvoirs législatifs ;

3<sup>o</sup> lorsque le gouverneur rend des règlements et des ordonnances ;

4<sup>o</sup> lorsque sont pris des arrêtés de débet à l'encontre de fonctionnaires ;

5<sup>o</sup> lorsqu'un acte administratif reconnaît la responsabilité d'un fonctionnaire ou d'un employé.

Le Conseiller général préside le Conseil central, composé des trois directeurs généraux, chefs des bureaux administratifs. Ce Conseil central assiste le Gouverneur pour la mise en état des affaires.

Enfin, le Conseiller général doit donner son avis chaque fois qu'il lui est demandé par le Saint Père ou le Gouverneur pour l'élaboration des lois, des règlements douc toutes autres questions.

b) **Contentieuses** : Le Conseil général reçoit les requêtes en critique d'actes administratifs, les instruit et présente au Saint Père pour approbation les projets d'arrêt (justice retenue).

**Jurisdiction administrative :**

a) Le Tribunal de la Cité du Vatican (en appel la Sacrée Rote Romaine, en cassation le Suprême tribunal de la Signature) a compétence pour apprécier les effets d'un acte administratif, non pour statuer sur l'acte lui-même;

b) A tout moment de la procédure, le Saint Père peut dessaisir du litige le tribunal et les Cours et déléguer l'affaire à une commission spéciale ayant pouvoir de juger sans appel, en équité;

c) Contre tous actes administratifs, deux sortes de recours peuvent être portés devant le Saint Père par l'intermédiaire du Conseiller général de la Cité du Vatican qui reçoit et instruit les requêtes émanant des personnes lésées :

a) un recours gracieux;

b) un recours contentieux, soumis à une procédure qui se rapproche de celle en vigueur devant les juridictions administratives françaises.

(Voir M. TRICAUD et B. PERRIN, « le Régime administratif de la Cité du Vatican », *Revue de droit international*, 1934, p. 508.)

**YOUGO-SLAVIE**

(Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.)

L'institution du **Conseil d'Etat**, prévue dans le Royaume de Serbie comme organe de l'administration active dès avant la Constitution serbe en 1869, et comme juge de l'excès de pouvoir à partir de la loi organique du 5 octobre 1870, a été maintenue dans toutes les Constitutions postérieures et spécialement dans celles du Royaume de Yougoslavie du 28 juin 1911 et du 3 septembre 1931.

**Organisation et rôle du Conseil d'Etat Yougo-Slave.**

**PERSONNEL.** — Nommé par le Roi sur présentation du Conseil des Ministres : 1 Président, 1 vice-président, 30 Conseillers d'Etat, 1 secrétaire général, 6 représentants;

Nommés par décret du Président du Conseil : 6 secrétaires, 6 greffiers, 1 archiviste.

**DIVISION.** — Sections administratives et Sections du Contentieux (réunies pour certaines affaires en assemblée générale).

**ROLE. — Administration active :**

a) Approbation du Conseil d'Etat requise avant promulgation par le Ban (Gouverneur de province) des décrets votés par le Conseil de Banovine (Conseil de province). Le silence du Conseil d'Etat, gardé pendant le délai réglementaire d'un mois dont la Haute Assemblée dispose pour statuer, comporte approbation.

Le refus de consentement du Conseil d'Etat prohibe la promulgation du décret (art. 91 et 92 de la Constitution de 1931);

b) Quand le Ban use de ses pouvoirs d'abroger « toutes les décisions prises par le Conseil de Banovine, le Comité de Banovine, les réunions municipales ou les Conseils municipaux », décisions qu'il estime contraires à la Constitution ou à la législation en vigueur, il est possible de recourir au Conseil d'Etat pour en appeler de ces abrogations (art. 93).

c) « Lorsque les jugements du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs exigent qu'il soit pris un nouvel acte administratif et lorsque l'autorité administrative ne le rend pas dans le délai de trois mois à partir de la notification du jugement, la personne au profit de laquelle le jugement est rendu a le droit de former un recours devant le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat rendra, dans ce cas, une décision par laquelle l'acte administratif sera entièrement remplacé » (art. 43 de la loi du 7 janvier 1929).

**Jurisdiction administrative.**

Le Conseil d'Etat connaît :

a) **En dernier ressort**, de toutes les décisions des juridictions inférieures (tribunaux administratifs de première instance, mais non Cour des Comptes) qu'il peut casser.

b) **En premier et dernier ressort :**

**Contentieux de l'annulation** : Le Conseil d'Etat est juge de l'excès de pouvoir en ce qui concerne les actes émanant d'un Ministre ou d'une autorité ayant le Ministre comme supérieur hiérarchique immédiat (en ce cas, en effet, le pourvoi sera formé contre la décision du Ministre, obligatoirement saisi d'abord par recours hiérarchique).

Le recours pour excès de pouvoir peut être également formé par un organe administratif, par exemple la Cour des Comptes, devant le Conseil d'Etat, en ce qui concerne une décision administrative ayant violé la loi au profit d'un intérêt particulier.

**Contentieux de l'indemnité** : Porté devant les tribunaux judiciaires, sauf s'il s'agit d'indemniser les particuliers ayant acquis des droits en vertu d'un acte administratif annulé ou réformé, en dernier ressort, par le Conseil d'Etat.

**Contentieux de la réformation** : S'ouvre après un arrêt d'annulation d'une décision administrative quand l'administration ne consent pas à se plier à l'avis du Conseil d'Etat (voir **supra**). Celui-ci, sur requête de l'intéressé, procède alors lui-même à la réformation ou au remplacement de la décision incriminée. En cela d'ailleurs, il fait œuvre d'administration active.

## ANNEXE N° III.

---

### COMPÉTENCE DE LA COUR DE CASSATION.

N. B. — *Cette compétence s'étend à des matières civiles, politiques, disciplinaires et, dans quelques cas, administratives.*

1. Jugement des Ministres. Const., 93.
2. Conflits d'attribution  $\left\{ \begin{array}{l} \text{Const., 106.} \\ \text{Loi 4 août 1832, 15.} \\ \text{Loi 18 juin 1869, 132.} \end{array} \right.$
3. Prises à partie; règlements de juge et demandes de renvoi d'un tribunal à un autre. — Loi, 25 mars 1876, 19.
4. Crimes commis dans leurs fonctions par des corps judiciaires ou des membres des parquets d'appel. — Instr. crim., 9, 92, 486, 500 et 502.
5. Infractions commises par des membres des Cours d'appel. — Instr. crim., 482.
6. Suspension et déchéance des juges. — Loi, 20 avril 1810, 59.
7. Revisions.
8. *Cassation* des décisions rendues par les tribunaux judiciaires de la métropole et de la Colonie, et des jugements rendus en dernier ressort par les consuls dans les pays hors chrétienté. — Voy. loi du 25 mars 1876, articles 19 et 20.

N. B. — Les jugements répressifs de la Colonie échappent au recours.

La Cour suprême connaît des arrêts et des jugements rendus en dernier ressort, lorsqu'il y a contravention à la loi ou violation des formes, soit substantielles soit prescrites à peine de nullité. Elle a donc compétence pour casser les décisions judiciaires suivantes :

- a) Toutes les décisions définitives rendues par les juridictions civiles, répressives, commerciales et prud'hommales;
- b) Les arrêts de la Cour militaire et les jugements des Conseils de discipline de la garde civique;
- c) Les arrêts des Cours d'appel en matière électorale. (Revision des listes d'électeurs pour les Chambres législatives, les conseils provinciaux et communaux, les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. — Validation des élections des juges commerciaux et des prud'hommes);
- d) Les arrêts des Cours d'appel en matière fiscale;

- e) Les arrêts des Cours d'appel en matière de milice;
- f) Les arrêts et jugements en dernier ressort en matières disciplinaires (juges, avocats, notaires, huissiers, etc.) quand la décision n'a pas simplement le caractère d'une mesure d'ordre intérieur;
- g) Arrêts statuant sur la mise à la retraite des magistrats inamovibles.

\* \* \*

En dehors de cela, la Cour de Cassation est encore compétente pour connaître des décisions suivantes :

- 9. Arrêts de la Cour des Comptes. — Loi du 29 octobre 1846, art. 13;
- 10. Arrêts des Conseils de revision en matière de milice;
- 11. Décisions des Députations permanentes en matière de recrutement de la garde civique. — Loi des 8 mai 1848 et 13 juillet 1853, art. 19.
- 12. Décisions des Députations permanentes en matière d'impositions communales;
- 13. Décisions des Conseils d'appel de l'Ordre des Médecins.

## ANNEXE N° IV.

---

### APERÇU DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EXISTANT.

Nous avons indiqué, dans une autre annexe, les matières qui sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Nous donnons ci-dessous un aperçu de celles qui dépendent du Contentieux administratif déjà organisé par nos lois — contentieux qui sera soumis au contrôle juridictionnel suprême du Conseil d'Etat.

La *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique* (Bruxelles, 1935) a publié un rapport que M. J. LESPÈS, professeur à l'Université de Bruxelles, avait fait à la Journée d'études organisée, le 23 avril 1934, par sa Faculté. Ce rapport, intitulé « Situation actuelle du Contentieux administratif en Belgique », constitue un inventaire presque complet du chaos légal qui existait à cette époque. Après avoir énuméré les procédures disparates qui soumettent les litiges administratifs, tantôt à des autorités, tantôt à des corps politiques, tantôt à des juridictions spéciales et tantôt aux tribunaux judiciaires, l'auteur remarque que, dans la plupart des cas passés en revue, il n'y a pas de véritable Contentieux au sens précis du terme. Les procédures administratives, écrit-il, se déroulent sans débat contradictoire, sans garantie de publicité et de motivation. La Députation permanente intervient dans de nombreuses instances... Elle n'a ni la compétence, ni l'indépendance, ni le prestige d'une véritable juridiction.

\*  
\* \* \*

Il faut mentionner tout d'abord, comme organes du Contentieux administratif existant, le bourgmestre, le collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal, le commissaire d'arrondissement, le conseil provincial, sa députation permanente, et enfin le pouvoir central (Roi, gouvernement, ministres selon le cas).

\*  
\* \* \*

La Députation permanente du Conseil provincial s'est vu attribuer compétence juridictionnelle dans des cas fort nombreux. Voyez, à cet égard, la loi provinciale, article 106.

\*  
\* \* \*

Les Commissaires d'arrondissement donnent en général des « avis » sur les affaires qu'ils ont à instruire. Mais ils ont la décision en certaines matières : délivrance des permis de chasse et de tenderie, des passeports et des cartes de colportage. Voyez, au surplus, loi provinciale, titre X, articles 132 à 140.

\*  
\* \* \*

Les actes des autorités communales appartiennent à trois catégories, au point de vue qui nous occupe :

- 1<sup>o</sup> Actes non susceptibles de recours;
- 2<sup>o</sup> Actes soumis à un recours;
- 3<sup>o</sup> Actes soumis à deux recours.

On en trouvera, ci-après, un tableau détaillé qui fut établi par le directeur du Contentieux d'une de nos grandes villes. Il a signalé à votre rapporteur que son relevé n'est peut-être pas tout à fait complet. Les matières sont dispersées dans la législation et, en l'absence de tout inventaire systématique, certains cas ont pu lui échapper.

\* \* \*

### Corps juridictionnels administratifs centraux.

Votre rapporteur a cru nécessaire de s'informer auprès de tous les ministres, dans les termes de la question parlementaire suivante :

*« Auriez-vous l'obligeance de me communiquer la liste complète et détaillée des commissions ou juridictions administratives quelconques fonctionnant dans le cadre ou sous l'égide de votre département ? Je vous serais obligé de vouloir bien spécifier leur compétence ; me dire si leurs décisions sont sujettes à appel et m'indiquer devant qui ou devant quel organisme ; me signaler celles qui sont fondées à prendre des décisions, ainsi que celles qui ne formulent que des avis ; énumérer les cas où leur consultation, par vous ou par vos fonctionnaires, est rendue obligatoire par un texte légal ou réglementaire ; en un mot, me faire dresser le tableau de l'embryon de juridiction administrative dont votre département est doté ? »*

Tous les ministres ont répondu, à l'exception de celui qui gère les Affaires économiques. D'après leurs données — que nous compléterons cependant à l'occasion — nous donnons ci-dessous un relevé du Contentieux dépendant de juridictions administratives organisées, *qualifiées pour prendre des décisions définitives.*

#### I. — RÉPONSES NÉGATIVES.

##### AGRICULTURE :

Le département nous a répondu que son administration ne comporte aucune commission dont les décisions peuvent lier le ministre. M. LESPÈS signale cependant, dans son rapport déjà cité, la Commission spéciale compétente en matière d'interdiction de procéder à des coupes anormales ou excessives dans les bois et forêts. (Loi du 28 décembre 1931.)

##### AFFAIRES ÉTRANGÈRES :

Même réponse. Signalons cependant les Commissions compétentes en matière de main-d'œuvre étrangère.

##### COLONIES :

Réponse : Néant, tant en Afrique qu'au siège métropolitain de l'Administration coloniale.

## INSTRUCTION PUBLIQUE :

Réponse négative.

## JUSTICE :

Même réponse. Nous devons cependant noter l'existence des Commissions de contrôle des films (premier degré et appel).

## TRAVAUX PUBLICS ET RÉSORPTION DU CHÔMAGE :

Réponse négative.

\* \* \*

## II. — RÉPONSES AFFIRMATIVES.

## DÉFENSE NATIONALE :

a) Commission d'appel de la « Croix du Feu », arrêté royal n° 1275 du 13 mai 1936;

b) Commission administrative instituée en vertu de l'article 57 de la loi sur la milice, le recrutement et les obligations de service.

Cette Commission est chargée de déterminer les catégories de miliciens à libérer du service actif en cas de pléthore du contingent;

c) Commission supérieure d'appel des pensions et allocations militaires;

d) Commission particulière pour l'application de la loi du 13 mai 1929;

e) Commission particulière pour l'application de la loi du 21 juillet 1930.

Ces commissions particulières ont seules mission, conformément aux termes des lois respectives qui les ont créées, de statuer en cas de doute ou de contestations sur les droits aux majorations de pension prévues par ces lois.

## FINANCES :

Commissions provinciales des pensions civiles, instituées par la loi du 17 février 1849, article 3. Elles statuent souverainement sur les maladies et infirmités des comparants.

\* \* \*

Votre rapporteur croit devoir compléter la réponse du département en citant la *Commission bancaire* créée par l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs (articles 35 et suivants).

D'après un arrêté ministériel du 22 novembre 1935, c'est la Commission bancaire qui agréé les reviseurs et qui apprécie souverainement les titres, l'expérience et la moralité des candidats. (Décisions sans appel et qui ne doivent pas être motivées.)

C'est elle aussi qui peut, à tout moment, retirer l'agrération lorsqu'elle estime que les conditions requises par le règlement ne sont plus réunies.

La Commission bancaire établit la liste des banques reconnues comme telles. Elle autorise, à peine de nullité, la fusion des banques. En matière d'inscriptions sur la liste, il y a droit d'appel auprès du Ministre des finances, en faveur des établissements évincés.

## INTÉRIEUR ET SANTÉ PUBLIQUE :

Réponse : Conseil de milice supérieur; Conseils de milice; Conseils de revision.

*N. B.* — Les décisions de ces juridictions administratives étant déferées par la loi au contrôle de la Cour de cassation, elles échapperont évidemment à celui du Conseil d'Etat. Il en est de même des sentences du Conseil d'appel de l'Ordre des Médecins, lequel n'était point cité dans la réponse.

## TRANSPORTS, P.T.T. ET I.N.R. :

Conseil de direction (en matière de signalement du personnel).

*N. B.* — Ce collège juridictionnel existe dans tous les départements, en vertu du statut des agents de l'Etat;

Commission administrative de la Caisse des ouvriers;

Service de santé administratif;

Commission de réception des P.T.T.;

Commission d'appel pour les transports de choses par véhicules automobiles (Office des transports par route). Les décisions de cet organisme, conformes à celles de l'Office des transports par route, sont exécutoires;

Commission de réception des papiers, imprimés, fournitures de bureau, etc.;

Conseil d'enquête maritime;

Conseil d'administration du rôle de la marine;

Commission d'appel de la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins naviguant sous pavillon belge;

Comité permanent de l'Escaut;

Commission d'indemnisation en matière de servitudes aéronautiques.

\* \* \*

Signalons que la Commission d'appel près l'Office des transports par route statue sur pièces (comme beaucoup de corps juridictionnels administratifs). Elle entend l'appelant *si elle le juge bon*, et dans ce cas il peut se faire assister. Le droit de défense n'est donc pas organisé de façon satisfaisante.

\* \* \*

Ajoutons, pour compléter les renseignements fournis par le département, qu'il existe à Anvers un *Conseil des prises*, qui décide sans appel si la valeur du litige ne dépasse pas 20,000 francs. Au delà de cette somme, le recours est porté devant la Cour d'appel de Bruxelles, statuant toutes chambres réunies. Si la Cour internationale des prises instituée par l'article 3 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 vient à être instituée, c'est devant elle que les appels seront portés. Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'Etat n'aura pas le contrôle des décisions du Conseil des prises, bien qu'il s'agisse d'une juridiction administrative et que, de son côté, la Cour de cassation soit incompétente pour en censurer les arrêts. Il faudrait une loi spéciale pour en décider autrement.

## TRAVAIL ET PRÉVOYANCE SOCIALE :

Fonds de prévoyance en faveur des victimes des maladies professionnelles.

*N. B.* — Recours devant le juge de paix, et, par conséquent, incompétence du Conseil d'Etat;

Conseil général de l'Office national du Placement et du Chômage;  
Commissions des réclamations et Commissions provinciales d'appel en matière de chômage;

Commission des recours (même matière).

*N. B.* — Cette juridiction statue en droit et ses décisions sont définitives, sauf révision pour fait nouveau; mais il va sans dire qu'après création du Conseil d'Etat, celui-ci pourra exercer son contrôle supérieur sur les décisions dont s'agit;

Commission des travailleurs à domicile;

Commission permanente des caisses de chômage;

Commission des récupérations (en matière d'indemnités de chômage);

Commissions médicales (chômeurs assurés).

*N. B.* — Signalons que l'Office national du Chômage statue parfois sans appel; c'est notamment le cas en matière d'exclusion des ouvriers diamantaires du bénéfice des indemnités et allocations de chômage. (Voyez arrêté royal du 10 décembre 1938, art. 3.) Cela n'exclura évidemment point le contrôle du Conseil d'Etat;

Commissions provinciales médico-mutualistes paritaires;

Sous-Commission chargée d'arrêter les prix normaux des produits pharmaceutiques à fournir aux associations mutualistes et d'en suivre l'application;

Commission chargée de surveiller l'émission du carnet médical par la Ligue nationale de Médecine préventive et les autres activités confiées à cette association sans but lucratif par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 27 novembre 1936.

Commission des réclamations auprès des fonds de chômage; commissions provinciales d'appel; avec recours devant le Conseil d'administration du Fonds national de Crise;

Conseil supérieur des pensions pour employés;

Commissions chargées de statuer sur l'attribution, la modification et le retrait des majorations de rente de vieillesse, etc. (commissions d'appel régionales; commission supérieure d'appel des pensions de vieillesse). *N. B.* Remarquons que la Commission supérieure ne peut être saisie que par un recours du ministre et qu'elle statue sur pièces.

\* \* \*

#### CONSEIL DES MINES :

Les réponses ministérielles n'en faisaient point mention. Il s'agit cependant d'un corps administratif ayant pouvoir juridictionnel en certaines matières.

Il règle les conflits existants entre les divers prétendants à une concession.

Le Gouvernement ne peut accorder une concession à un demandeur qui ne lui aurait pas été désigné par le Conseil des mines.

En cas de déclaration d'utilité publique pour l'établissement de voies de communications minières, le Conseil des mines décide s'il y a lieu d'imposer une servitude à un propriétaire de la surface.

Enfin, bizarrerie difficilement explicable, le Conseil des mines est la juridiction instituée par les lois des 31 mars 1898 et 3 août 1924 pour statuer sur la validité de la constitution des Unions professionnelles.

## ANNEXE N° V.

---

### ACTES DES AUTORITÉS COMMUNALES, CLASSÉS EN TROIS CATÉGORIES, PAR RAPPORT AUX RECOURS ACTUELLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS.

Il est à remarquer que les autorités supérieures compétentes en cas de recours sont variables. Le plus souvent, le Roi ou la Députation permanente auront à intervenir. Parfois, ce seront les tribunaux, ou d'autres organismes encore. Les lois indiquées au tableau permettront de déterminer, dans chaque cas, l'autorité compétente.

#### I. — *Actes sans recours.*

1. Actes de police du Bourgmestre (notamment démolition des bâtiments menaçant ruines) : Loi communale, art. 90 (fin).  
Ordonnances de police en cas d'urgence : Loi communale, art. 94.
2. Règlements de police (du Conseil communal) : Loi communale, art. 78.
3. Débauche (maisons, personnes) : Loi communale, art. 96.
4. Police des spectacles : Loi communale, art. 97.

*N. B.* — Il est à remarquer que les dits actes *peuvent cependant être annulés par le Roi*, si les conditions de l'article 87 de la Loi communale sont réunies.

#### II. — *Actes soumis à un seul recours.*

1. Jouissance des biens communaux : Loi communale, art. 77, 1<sup>o</sup>.
2. Pâturage et affouage des biens communaux : Loi communale, art. 77, 2<sup>o</sup>.
3. Ventes, échanges, transactions en certaines matières mobilières : Loi communale, art. 77, 3<sup>o</sup>.
4. Parcours et vaine pâture : Loi communale, art. 77, 4<sup>o</sup>.
5. Taxes rémunératoires : Loi communale, art. 77, 5<sup>o</sup>.
6. Chemins vicinaux : Loi communale, art. 77, 6<sup>o</sup>.
7. Edifices communaux : Loi communale, art. 77, 7<sup>o</sup>.
8. Budgets : Loi communale, art. 77, 8<sup>o</sup>.
9. Comptes : Loi communale, art. 77, 9<sup>o</sup>.
10. Remises aux fermiers et adjudicataires *par équité* : Loi communale, art. 82.
11. Alignements (voir tableau III, n<sup>o</sup> 15). (Il s'agit ici de la petite voirie) : Loi communale, art. 90, 7<sup>o</sup>.

12. Suspension de commissaires de police : Loi communale, art. 123.
13. Suspension et révocation des commissaires-adjoints : Loi communale, art. 124/127bis.
14. Suspension et révocation des gardes champêtres : Loi communale, art. 129.
15. Dépenses urgentes : Loi communale, art. 143/147.
16. Litiges spéciaux : Loi communale, art. 149/152.
17. Listes électorales : Arrêté royal 12-8-1928, art. 32s, 46s, 71s.
18. Milice : Arrêté royal 5-3-1929, art. 70, 19s, 22s, 44s.

*N. B.* — Néanmoins, *en cas de refus d'approbation* dans les cas 1 à 9, les communes pourront *recourir au Roi*. (Voir Loi communale, art. 77, après le n° 10.)

### III. — Actes soumis à deux recours.

1. Aliénation, transaction, échanges de biens immobiliers (valant plus de 50,000 francs) : Loi communale, art. 76, 1°.
2. Baux emphytéotiques : Loi communale, art. 76, 1°.
3. Emprunts et constitutions d'hypothèques. (Emprunts : arrêté royal 9-3-1935) : Loi communale, art. 76, 1°.
4. Partages de biens immobiliers indivis : Loi communale, art. 76, 1°.
5. Fixation des péages et droits de passage dans la commune : Loi communale, art. 76, 2°.
6. Acceptation de dons et legs : Loi communale, art. 76, 3°.
7. Acquisition de biens immobiliers : Loi communale, art. 76, 4°.
8. Impôts communaux. (Quelques taxes : arrêté royal 9-3-1935) : Loi communale, art. 76, 5°.
9. Vente de terrains incultes et bois : Loi communale, art. 76, 6°.
10. Grande voirie et plans généraux d'alignement : Loi communale, art. 76, 7°.
11. Fixation des traitements des employés communaux : Loi du 21-12-1927, art. 13.
12. Révocation et suspension d'employés communaux. (Loi du 30-7-1903) : Loi communale, art. 85.
13. Suppression d'emplois. (Loi du 30-7-1903) : Loi communale, art. 86, 93.
14. Actes « sortant des attributions ou blessant l'intérêt général » : Loi communale, art. 87, 94.
15. Alignements (grande voirie) : Loi communale, art. 90, 7°.
16. Autorisations de bâtir : Loi communale, art. 90, 8°.
17. Nomination, suspension, révocation du secrétaire communal. (Loi du 30-7-1903) : Loi communale, art. 109.
18. Nomination, suspension, révocation du receveur communal : Loi communale, art. 114 à 116, 122.

19. Nomination, suspension, révocation des instituteurs : Arrêté royal 25-10-1921, art. 25.
20. Dépenses obligatoires intéressant plusieurs communes : Loi communale, art. 132.
21. Dépenses obligatoires. (Inscription d'office par le D. P.) : Loi communale, art. 133.
22. Recouvrement des taxes communales. (Loi du 29-4-1819) : Loi communale art. 138.
23. Budgets et comptes : Loi communale, art. 141.
24. Etablissements dangereux, incommodes, insalubres : Arrêté royal 10-8-1933, art. 15, 26.
25. Cours d'eau non navigables : Loi du 7-5-1877, art. 19 à 23.
26. Domicile de secours et remboursements : Loi du 27-11-1891, art. 33.
27. Etablissements hospitaliers intercommunaux : Loi du 6-8-1897, art. 9.
28. Voies publiques nouvelles ou élargies : Lois 1844/1897/1914, art. 8.
29. Voirie vicinale : Loi du 10-4-1841, art. 23s.
30. Aliénés : Lois 1850/1873, art. 1 et 25. — Loi communale, art. 95.
31. Monuments et sites : Loi du 7-8-1931, art. 1 à 7.
32. Salles de spectacles : Arrêté royal du 30-7-1935, art. 59 à 62.
33. Chaudières et machines à vapeur : Arrêtés royaux des 28-3-1919 et 1-3-1926, art. 3 à 8.
34. Tramways : Loi du 9-7-1875, art. 2.
35. Autobus et Trolleybus : Loi du 21-3-1932, art. 3.
36. Mines : Arrêté royal du 15-9-1919, art. 25.
37. Concessions d'électricité : Loi du 10-3-1925, art. 8.

*N. B.* — Néanmoins, pour les cas 1 à 10, l'approbation par la Députation permanente seule est suffisante, dans certaines conditions, c'est-à-dire quand une certaine valeur ou quotité n'est pas dépassée. (Voir Loi communale, art. 76.)

## BIBLIOGRAPHIE.

## 1° OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- BOURQUIN (M.). — *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique.* — Bruxelles, Bruylant, 1912.
- CENTRE D'ÉTUDES POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT. — *La réforme de l'Etat.* — Bruxelles, 1937, rue Ravenstein, 60.
- COLIN (J.-P.). — *Répertoire général de la jurisprudence congolaise.*
- DE BEYRE (G.). — *La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique.* — Paris, SIREY, 1936.
- DUEZ (P.). — *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat).* — Paris, Dalloz, 1938.
- DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel.* — 1<sup>re</sup> édition, Paris, Fontemoing, 1911, 2 vol.; 2<sup>e</sup> édition, Paris, Boccard, 1921-1925, 5 volumes.
- ERRERA (P.). — *Traité de droit public.* — Paris, Giard et Brière, 1<sup>re</sup> édition, 1909; 2<sup>e</sup> édition, 1918.
- GIRON (A.). — *Du contentieux administratif en Belgique.* — Bruxelles, Weissenbruch, 1857.
- HAURIU (M.). — *Précis de droit administratif et de droit public.* — 10<sup>e</sup> édition, Paris, SIREY 1921; 11<sup>e</sup> édition, Paris, Sirey, 1927.
- JÈZE. — *Les principes généraux du droit administratif.* — Paris, Giard, 3<sup>e</sup> édition, 1926-1934.
- LAFERRIÈRE (J.). — *Cours de contentieux administratif*: 1<sup>o</sup> Droit administratif (contentieux), 1931-1932; 2<sup>o</sup> Droit administratif (recours contentieux) 1932-1933.
- MARCO (R.). — *La responsabilité de la puissance publique.* — Paris, Sirey, et Bruxelles, Veuve Ferdinand Larcier, 1911.
- MOUREAU (Léon). — *L'institution du recours pour excès de pouvoir en Belgique.* — Bruxelles, Bruylant, 1938.
- OCKRENT (Roger). — *Concours universitaire 1936-1938.* Mémoire sur la possibilité d'utiliser en Belgique la jurisprudence du Conseil d'Etat français.
- ORBAN (O.). — *Manuel de Droit administratif notarial*, 2<sup>e</sup> édition. — Namur, Godenne, 1913.
- ORBAN (P.-M.). — *La responsabilité des pouvoirs publics devant la doctrine et la jurisprudence belges.* — Paris, de Boccard, 1931.
- PICARD (E.). — *Pandectes belges. — Les juridictions administratives.* — Tome IV, 1880. — *De la confection vicieuse des lois en Belgique et des moyens d'y remédier.* — Bruxelles, Larcier, 1881, 2<sup>e</sup> édition.
- SIAO (King-Fang). — *L'évolution constitutionnelle de la Chine.* (Dissertation présentée à l'Université de Bruxelles pour l'obtention du doctorat spécial en Droit), 1938.
- SPEYER (H.). — *La réforme de l'Etat en Belgique.* — Bruylant, 1927, Bruxelles.

- SPEYER (H.). — *Corporatisme ou parlementarisme réformé?* — Bruxelles, Bruylant, 1935.
- VAUTHIER (Maurice). — *Précis de droit administratif de la Belgique.* — Bruxelles, Larcier, 1928. — Nouvelle édition, complétée par Marcel VAUTHIER, 1937.
- VELGE (H.). — *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique.* — Société d'études morales, sociales et juridiques, 1930.
- VELGE (H.). — *Y a-t-il lieu de créer une Cour de Contentieux en Belgique?* Mémoire couronné par l'Académie royale de Belgique. Bruxelles, 1935.
- WODON (L.). — *Le contrôle juridictionnel de l'Administration et la responsabilité des services publics en Belgique.* — Bruxelles, Lamertin, et Paris, Rivière, 1920.
- WODON (L.). — *Du recours pour excès de pouvoir devant la Constitution belge.* — Communication à l'Académie royale, en séance du 5 décembre 1938. (Bulletin.)

2<sup>o</sup> BROCHURES, ARTICLES, NOTES DE JURISPRUDENCE.

- BAAR (A.). — *Réforme du Contentieux en matière fiscale.* (*Revue de l'Administration*, 1935.)
- CUVELIER (F.). — *Technique de l'arbitraire, ou le « Statut » des étrangers en Belgique.* — Larcier, 1939.
- DE COSTER (H.). — *De oprichting van een rechterlijke Raad van State.* — Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1935.
- ERRERA (P.). — « Pour nos libertés ». — *Journal des Tribunaux*, 1910.
- ERRERA (P.). — « L'indépendance des pouvoirs en Belgique ». — *Revue de l'Institut belge de droit comparé*, 1936, pp. 99 et ss.
- HOMMEL (L.). — Le Conseil d'Etat luxembourgeois. — *Journal des Tribunaux*, 12 décembre 1937.
- LAFERRIÈRE (J.). — « Le recours contre le silence de l'Administration. » — *Revista de Drept public*, 5<sup>e</sup> année, nos 3-4, Bucarest, 1931.
- LAFERRIÈRE (J.). — « Le régime administratif français. » — *Revista de Drept public*, Bucarest, 1933.
- LECLERCQ (M.). — « Un chapitre du droit constitutionnel des Belges. » — *Mémoire de l'Académie de Belgique*, t. XXVII et XXXI; *Belgique Judiciaire*, 1889.
- LECLERCQ (P.), Proc. Gén. — Avis : *Pasic.*, 1920, I, 193.
- LECLERCQ (P.). — « Propos constitutionnels. » — *Belgique judiciaire*, 1929, col. 161.
- LESPEL (J.). — « Situation actuelle du Contentieux administratif en Belgique. » — *Revue de l'Administration*, 1935.
- MATTON. — « La Cour des Comptes et le problème du Contentieux administratif. » — *Revue de l'Administration*, 1935.
- MEYERS (Baron A.), Procureur général honoraire. — « La Compétence des tribunaux et l'Administration. » — Discours prononcé à la rentrée de la Cour d'appel de Liège, 1<sup>er</sup> octobre 1921. — Bruxelles, 1921.

- MOUREAU (L.). — « Deux incidents montrant les dangers de la pratique du Ministre-juge. » — *Belgique judiciaire*, 1934, col. 161.
- MOUREAU (L.). — « La position de la doctrine belge à l'égard du principe de la séparation des pouvoirs. » — *Mélanges Mahaim*, t. II, page 207, 1935.
- MOUREAU (L.). — « L'article 108, 5<sup>o</sup>, de la Constitution et la proposition de loi portant création d'une Cour du Contentieux administratif. » — *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique*, 1935.
- MOUREAU (L.). — « Le Statut des Fonctionnaires. » — Extrait de la *Belgique judiciaire*. — 1 brochure, éditée par Bruylant, à Bruxelles.
- REMY (F.). — « L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique. » (Extrait de la revue *Le Flambeau* (Bruxelles) de Noël 1930.) — Etude traitant des droits administratifs des officiers de l'armée.
- Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique*. — Bruxelles, 1935. Le Contentieux administratif, Journée d'études de l'Université de Bruxelles, 23 avril 1934.
- SIAO (King-Fang), Docteur. Secrétaire de l'Ambassade de Chine en Belgique. — « Exposé historique et analytique de la théorie des Cinq Pouvoirs en Chine. » — *Revue de l'Université de Bruxelles*, n° 2, décembre 1938-janvier 1939.
- Union interparlementaire. XXXIV<sup>e</sup> Conférence, La Haye, 1938. — Documents et résolutions. — Genève, Bureau interparlementaire, 6, rue Constantin.
- VELGE (H.). — « L'octroi d'une compétence juridictionnelle au Conseil d'Etat est-il contraire à notre Constitution? » — *Annales de droit et de sciences politiques*. — Louvain, 1937.

## PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL D'ÉTAT.

### Texte transmis par la Chambre des Représentants.

#### ARTICLE PREMIER.

Il y a, pour la Belgique et le Congo belge, un Conseil d'Etat comprenant une Section de législation et une Section d'administration.

#### TITRE PREMIER.

##### De la Section de législation.

###### ART. 2.

La Section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président de l'une des Chambres législatives ou par le Premier Ministre.

Elle donne également son avis sur le texte de tous avant-projets de lois, projets de décrets, d'arrêtés et de règlements dont elle est saisie par le Premier Ministre.

### Texte proposé par les Commissions de la Justice et de l'Intérieur du Sénat.

#### ARTICLE PREMIER.

Comme ci-contre.

#### TITRE PREMIER.

##### De la Section de législation.

###### ART. 2.

La Section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président de l'une des deux Chambres législatives.

Hors les cas d'urgence, et les projets de lois budgétaires exceptés, les ministres soumettent à l'avis motivé de la Section le texte de tous avant-projets de lois, projets de décrets ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires. L'avis est annexé à l'exposé des motifs des projets de lois, ainsi qu'aux rapports faits au Roi.

Les ministres peuvent demander

### Justification et observations complémentaires au rapport.

Par Congo belge on entend dans le présent texte non seulement notre colonie d'Afrique, mais encore les territoires sous notre mandat.

Les ministres doivent prendre l'avis du Conseil d'Etat, mais n'ont point l'obligation de le suivre. Au surplus, en ce qui concerne les lois, les Chambres restent évidemment maîtresses d'adopter les textes qui ont leur préférence.

Par arrêtés, on entend les arrêtés

l'avis motivé de la Section sur toutes propositions de lois, ainsi que sur tous amendements à des projets ou propositions de lois.

ART. 3.

Le Premier Ministre peut charger la Section de législation de rédiger le texte d'avant-projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de règlements ou d'amendements dont il détermine la matière et l'objet.

TITRE II.

De la Section d'administration.

ART. 4.

La Section d'administration donne des avis motivés dans les cas prévus au chapitre I<sup>er</sup> du présent titre. Elle statue par voie d'arrêtés dans les cas prévus au chapitre II.

CHAPITRE PREMIER.

*Des avis motivés.*

ART. 5.

La Section n'est consultée et n'émet d'avis que sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre ou de trancher.

royaux et ministériels. Les arrêtés royaux pris en vertu de pouvoirs spéciaux ou de lois de cadre tombent sous le coup de l'article.

ART. 3.

Le Premier Ministre, etc...  
(Sans changement.)

TITRE II.

De la Section d'administration.

ART. 4.

La Section d'administration donne des avis motivés ou statue par voie d'arrêtés, dans les cas prévus par la présente loi et les lois particulières.

CHAPITRE PREMIER.

*Des avis motivés.*

ART. 5.

La Section, etc...  
(Sans changement.)

Le Conseil d'Etat n'a donc aucunement le droit d'initiative.

Rédaction tenant compte des modifications qui seront proposées ci-dessous, ainsi que de l'extension ultérieure éventuelle de la compétence du Conseil d'Etat, tant en matière d'avis que de contentieux administratif.

ART. 6.

Les ministres peuvent soumettre à l'avis de la Section d'administration toutes questions et affaires d'ordre administratif, à l'exclusion de celles qui sont visées à l'article 15.

Ils peuvent notamment demander cet avis :

1<sup>o</sup> Sur les recours au Roi ouverts aux communes par l'article 77 de la loi communale en tant qu'ils visent le refus d'approbation des délibérations prises sur les objets visés aux 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> du dit article;

2<sup>o</sup> Sur les recours et décisions soumis au Roi en vertu des articles 88, 132, 150, 151 et 152 de la loi communale;

3<sup>o</sup> Sur les demandes adressées au Gouvernement en vertu de l'article 16, alinéa 2 de la loi du 10 mars 1925 concernant les distributions d'énergie électrique et sur les recours au Roi et les décisions à prendre par Lui en vertu des articles 7, alinéa 3; 8, alinéas 4 et 5, et de l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la dite loi;

4<sup>o</sup> Sur les demandes d'indemnité adressées à l'Etat, les provinces et les communes pour fautes de service d'ordre administratif, dans les cas où la Constitution et les lois n'accordent pas d'action au requérant;

ART. 6.

Les Ministres, etc..., administratifs non litigieuses.

Le surplus de l'article 6 est à supprimer.

De même, l'article 7.

De même, les articles 8 à 14 inclus.

Par affaires litigieuses il faut entendre, pour l'application de l'article 6, celles qui sont pendantes devant le Conseil d'Etat ou devant une Juridiction administrative inférieure.

Le maintien du système des « avis » tel qu'il était prévu aux articles 6 et 7, serait illogique, du moment que l'on institue le Contentieux de l'annulation. On peut laisser subsister les recours contentieux existants en Belgique, sous réserve de les améliorer et de les coordonner dans l'avenir par des lois particulières, à condition de créer une juridiction supérieure, sorte de Cour de Cassation administrative, qui aura le pouvoir de censurer toutes les décisions contentieuses administratives en vertu de son pouvoir d'annulation. Celui-ci sera défini dans la suite du projet.

La suppression de la majeure partie de l'article 6 et de l'article 7 en son entier entraîne, par voie de conséquence, la suppression des articles 8 à 14 inclus. Ces articles organisaient le système des « avis » auquel nous estimons qu'il faut renoncer, en faveur du Contentieux d'annulation.

5° Sur les plaintes ou réclamations basées sur l'absence ou le retard de la décision qu'une autorité administrative a le devoir de prendre en vertu des lois et règlements;

6° Sur les difficultés relatives à la compétence respective des départements ministériels ou à celle des autorités provinciales et communales ou des établissements publics;

7° Sur les demandes tendant à voir rapporter pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir, ou pour inobservation des formes légales, un arrêté ou un règlement pris par le Roi;

8° Sur les demandes tendant à voir annuler par le Roi pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes que la loi, un décret ou un arrêté royal ont fixées, un arrêté ou un règlement pris par un ministre, par un fonctionnaire hiérarchiquement subordonné à celui-ci ou par un gouverneur de province;

9° Sur les demandes tendant à voir annuler par le Roi pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes que la loi, un décret, un arrêté royal, un arrêté ministériel ou une ordonnance ont fixées, une ordonnance, un

Le 6° de l'article 6 s'appliquait aux conflits d'attribution entre administrations, conflits que nous proposerons ci-après de faire *juger* par le Conseil d'Etat, (article 8 nouveau).

Enfin, le contentieux d'indemnité, qui était organisé sous forme exclusive d'avis par le 4° de l'article 6, sera réglé d'une autre manière par les nouveaux articles 7 et 9, al. 2.

arrêté ou un règlement pris par le Gouverneur général de la Colonie ou une autre autorité coloniale;

10° Sur les recours ou demandes tendant à voir annuler par le Roi pour incompétence, pour excès ou pour détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes légales, un arrêté ou un règlement pris par une autorité provinciale ou communale ou par les établissements subordonnés aux communes.

#### ART. 7.

L'avis de la Section d'administration doit être demandé par le Ministre compétent :

1° Sur les recours au Roi prévus par l'article 13 de la loi du 21 décembre 1927, relative aux commis de carrière, employés, techniciens, agents de police et généralement tous les préposés des communes et des administrations subordonnées;

2° Sur les recours au Roi et les propositions de décisions à prendre par le Roi, prévus par l'article 25 de la loi organique de l'enseignement primaire;

3° Sur tous projets de décisions portant rétrogradation, démission d'office ou révocation des agents de l'Etat;

#### ART. 7.

La Section d'administration connaît, dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, des demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise ou ordonnée par l'Etat, la province ou la commune, soit que l'exécution en ait été normale, soit qu'elle ait été défectueuse ou déferée. La Section d'administration statue en équité par voie d'avis motivé, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé.

La demande d'avis ne sera recevable qu'après que l'Etat, la province ou la commune aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante-jours de statuer à son égard.

L'article 7 nouveau institue le Contentieux d'indemnité. Les tribunaux judiciaires, on le sait, ne sont compétents que pour trancher les contestations relatives aux droits civils et aux droits politiques. Ils interprètent eux-mêmes, à cet égard, la Constitution et les lois, et déterminent ainsi le champ de leur compétence. Celle du Conseil d'Etat, en matière d'indemnité, sera donc résiduaire. Cette haute juridiction n'émettra que des *avis*, sauf dans les cas qui seront prévus au 2<sup>d</sup> alinéa de l'art. 9 nouveau.

4° Sur les projets de décisions visant les agents de l'Etat et portant retenue de traitement, déplacement, suspension disciplinaire, réduction de traitement ou réparation pécuniaire assimilée à une peine disciplinaire, chaque fois que le projet définitif de décision comporte une peine plus grave que celle qui est prévue dans l'avis de la Chambre des Recours;

5° Sur les propositions de mise en disponibilité des agents de l'Etat par suppression d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service lorsque ces mesures ont un caractère individuel et sur les propositions portant cessation des fonctions des agents de l'Etat pour inaptitude professionnelle définitivement constatée;

6° Sur les recours au Roi prévus par l'article 11 de la loi du 3 août 1919, complétée par les lois des 21 juillet 1924 et 28 décembre 1931, facilitant aux mutilés, combattants, mobilisés, etc., l'admission aux fonctions et emplois publics;

7° Sur les décisions que le Roi prendra en vertu de l'article 87 de la loi communale, pour excès de pouvoir ou violation de la loi;

8° Dans tous les cas où un décret impose cette obligation au Ministre des Colonies.

L'avis est donné dans le délai qui sera déterminé par arrêté royal. Il est rendu public et communiqué aux intéressés. Toutefois, la Section d'administration pourra décider de ne publier et communiquer que le dispositif de l'avis, au cas où elle estimerait que l'intérêt général le commande.

Les décisions des autorités, relatives aux affaires au sujet desquelles la Section d'administration a émis un avis par application du présent article, visent expressément cet avis et en indiquent le sens.

Bien entendu, les autorités doivent se borner à reproduire, *sans l'interpréter*, l'avis du Conseil d'Etat, en rappelant sa portée.

ART. 8.

Tout intéressé peut, par requête adressée au Conseil d'Etat dans les conditions, formes et délais qui seront déterminés par arrêté royal, saisir la Section d'administration des difficultés, demandes, réclamations, plaintes et recours visés par les alinéas 2 et suivants de l'article 6 ainsi que par l'article 7.

ART. 9.

La Section d'administration, après constatation de la recevabilité de la requête, communique copie de celle-ci, pour notification, au ministre compétent, à moins qu'elle ne soit déjà saisie de l'affaire en cause par le Gouvernement. Le ministre compétent soumet le dossier de l'affaire à la Section dans les délais qui seront fixés par arrêté royal.

ART. 10.

Les intéressés qui ont introduit, soit une demande ou une réclamation auprès du Gouvernement, soit la requête prévue à l'article 8, sont invités par la Section d'administration, dans les formes et délais à déterminer par arrêté royal, à produire leurs moyens par écrit; elle peut convoquer et entendre tous intéressés; elle peut réclamer des renseignements aux mi-

nistres compétents; lorsque ces derniers en font la demande, elle entend leurs délégués et dans ce cas elle avise les intéressés qu'ils ont le droit d'être entendus par elle.

Les intéressés peuvent être assistés dans les conditions à déterminer par arrêté royal.

ART. 11.

La Section d'administration donne ses avis dans les délais qui seront déterminés par arrêté royal. A l'expiration de ces délais, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

A moins que la Section n'estime que l'intérêt général s'y oppose, les avis sont rendus publics et communiqués aux intéressés qui ont introduit, soit une demande ou une réclamation auprès du Gouvernement, soit la requête prévue à l'article 8.

Notification des avis est donnée sans délai aux autorités compétentes.

ART. 12.

Les décisions relatives à toutes affaires au sujet desquelles la Section d'administration a émis son avis visent expressément cet avis et en indiquent le sens.

ART. 13.

Toute décision relative à l'une des

matières énumérées à l'article 7 et qui n'est pas conforme à l'avis émis par la Section d'administration doit être délibérée en Conseil des Ministres; elle est dûment motivée et publiée *in extenso* au *Moniteur*, précédée d'un rapport au Roi contenant le texte du dispositif de l'avis de la Section.

Lorsque, saisie en vertu de l'article 8, la Section d'administration a, dans les matières prévues aux 7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup> et 9<sup>o</sup> de l'article 6, émis un avis tendant à voir rapporter ou annuler une décision, il est statué sur la demande par arrêté royal, dans un délai de deux mois à dater de la réception de l'avis par le Ministre compétent. Tout arrêté royal pris en application du présent alinéa et qui n'est pas conforme à l'avis de la Section d'administration est soumis aux dispositions de l'alinéa premier du présent article.

ART. 14.

Lorsque les affaires communiquées à l'avis de la Section d'administration sont assujetties à un délai légal ou réglementaire de décision, ce délai est prolongé d'office du nombre de jours qui se seront écoulés entre la date de l'envoi du dossier administratif au Conseil d'Etat et celle de la réception de l'avis de la Section d'administration par le Ministre compétent.

ART. 8,

La Section d'administration tranche par voie d'arrêts les difficultés relatives à la compétence respective des autorités provinciales et communales, ou des établissements publics.

Ces difficultés peuvent être portées devant elle par toute autorité administrative intéressée.

Il est logique de charger la plus haute juridiction administrative, gardienne du droit administratif, du jugement des conflits d'attribution entre administrations. Le règlement des conflits qui surgiraient entre départements ministériels continuera d'appartenir au Gouvernement.

Le recours institué par l'article 8 nouveau doit être réservé aux administrations, les particuliers disposant du recours en annulation (art. 9 nouveau) lorsqu'ils estiment qu'une autorité administrative quelconque, agissant à leur détriment, est sortie de sa compétence ou qu'elle s'est à tort déclarée incompétente par une décision explicite, ou implicitement.

Au surplus, lorsqu'une autorité se sera abstenue de prendre une décision ou d'accomplir quelque acte, les particuliers intéressés pourront agir aussi sur la base de l'article 7 ou de l'article 9, al. 2.

## ART. 9.

La Section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives.

La Section d'administration statue par voie d'arrêts sur les demandes d'indemnité connexes à un recours en annulation accueilli par le Conseil d'État, à condition que ces demandes ne soient pas de la compétence d'une autre juridiction et qu'elles aient été introduites par une partie ou par un tiers, au plus tard dans les six mois de l'arrêt d'annulation. La Section statue en équité, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé.

Il s'agit d'un recours général, dont le champ d'application s'étend à tous les actes, règlements et décisions de toutes les autorités et juridictions administratives. Ce recours appartient à quiconque possède un intérêt personnel à l'annulation de tout ou partie d'un acte, d'un règlement ou d'une décision; les personnes physiques et juridiques, ainsi que les administrateurs, les administrations et les établissements publics, peuvent le prendre dès qu'ils y ont intérêt.

Le recours s'appliquera aux actes et règlements pour lesquels des lois habiliteraient l'Administration dans l'avenir; de même aux décisions des juges et juridictions administratifs que la loi établirait ultérieurement.

Par « actes » il faut entendre, dans le sens le plus général, tous ceux des administrations, qu'ils concernent un ou plusieurs administrés, l'ensemble des administrés, ou bien encore un ou plusieurs pouvoirs ou établissements publics subordonnés.

Le Conseil d'État aura toutefois à décider lui-même si tel acte critiqué ne constitue pas un acte de Gouver-

nement, auquel cas il devrait, à toute évidence, se déclarer incompétent. Remarquons cependant que la mise en œuvre des actes de gouvernement pourra revêtir un caractère administratif qui rendra le recours recevable.

Les arrêtés royaux, réglementaires ou organiques, les décrets, les arrêtés pris en vertu de « pouvoirs spéciaux » accordés par les Chambres législatives, ou bien encore en exécution d'une « loi de cadre », peuvent être annulés en vertu de l'article 9.

Tout administrateur doit, en jugeant comme en administrant, respecter les lois, les arrêtés royaux, les décrets, les arrêtés ministériels, les ordonnances, les arrêtés et règlements. Dans la négative, il s'expose à l'annulation par le Conseil d'Etat. Il en est de même pour les corps d'administration.

\* \* \*

L'annulation d'un acte administratif pourra justifier, en équité, l'attribution d'une indemnité. Il est logique de charger de cette mission — hors les cas où un autre recours existe — la juridiction qui, saisie du recours en annulation, aura instruit le cas litigieux.

Les réclamants qui ne se trouveraient pas dans les conditions prévues au second alinéa de l'art. 9 pourront se pourvoir, soit devant la juridiction compétente, soit devant le Conseil d'Etat sur la base de l'art. 7 de la loi, bien entendu hors le cas de forclusion.

Le texte de cet article, repris en partie de l'art. 15 du projet admis par la Chambre, a pour but de transférer au Conseil d'Etat certaines matières qui sont actuellement de la compétence juridictionnelle du Roi ou du Gouvernement.

#### ART. 10.

La Section d'administration statue par voie d'arrêts :

1° sur les recours prévus aux Titres V et VI de la loi électorale communale ;

2° sur les requêtes prévues à l'art. 7 de la loi du 11 octobre 1919 modifiée par la loi du 23 juillet 1924 et relative à la résiliation et à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre ;

3° sur les recours prévus aux alinéas 4 et 5 de l'art. 19 et au premier alinéa de l'art. 33 de la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique, ainsi que sur les différends visés au deuxième alinéa du dit art. 33 ;

4° sur les résolutions, recours, conflits et difficultés visés au dernier alinéa de

l'art. 19, aux articles 20, 22 et 88 de la loi du 10 mars 1925, organique de l'assistance publique.

#### ART. 15.

La Section d'administration statue par voie d'arrêts :

1<sup>o</sup> Sur les recours prévus par les articles 85, 85*bis*, 93, 109, 114*bis* et 122 de la loi communale;

2<sup>o</sup> Sur les recours prévus par l'article 7 de la loi du 21 décembre 1927, relative aux commis de carrière, employés, techniciens, agents de police et généralement tous les préposés des communes et des administrations subordonnées;

3<sup>o</sup> Sur les recours prévus par les articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4 de la loi du 6 août 1909, relative à la stabilité des emplois dépendant des établissements publics de bienfaisance et des monts-de-piété;

4<sup>o</sup> Sur les recours prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale;

5<sup>o</sup> Sur les requêtes prévues à l'article 7 de la loi du 11 octobre 1919 modifiée par la loi du 23 juillet 1924 et relative à la résiliation et à la revision

Article à supprimer.

Cet article donnait pleine juridiction au Conseil d'Etat (Section d'administration) à l'égard de quelques litiges administratifs, enlevés à leur juge actuel. L'on voulait ainsi tenter une expérience, en donnant au nouvel organisme un modeste pouvoir juridictionnel, quitte à l'étendre ultérieurement aux très nombreux recours administratifs disséminés dans nos lois. Nous préférons, en supprimant l'article 15, laisser compétence aux juges et juridictions administratifs actuels, étant donné qu'en vertu du recours en annulation le Conseil d'Etat exercera sa haute censure sur toutes les décisions contentieuses administratives, sans exception. Toutefois, nous nous sommes ralliés à la suggestion du Gouvernement, en adoptant le texte du nouvel article 10, lequel reprend en partie l'article 15 ancien, comme nous l'avons dit ci-dessus.

de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre;

6° Sur les appels prévus au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 15 et au dernier alinéa de l'article 26 de l'arrêté royal du 10 août 1933 concernant la police des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes;

7° Sur les recours prévus aux alinéas 4 et 5 de l'article 19 et au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 33 ainsi que sur les différends visés au 2<sup>e</sup> alinéa du dit article 33 de la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique;

8° Sur les résolutions, recours et conflits visés au dernier alinéa de l'article 19 ainsi qu'aux articles 22 et 88 de la loi du 10 mars 1925, organique de l'assistance publique.

#### ART. 16.

Les recours, appels et requêtes visés à l'article 15 sont introduits par écrit auprès du Conseil d'Etat dans les formes et délais déterminés par arrêté royal.

### CHAPITRE III.

#### *De la procédure devant la Section d'administration.*

#### ART. 11.

Les demandes, difficultés et recours visés aux articles 7, 8, 9 et 10, sont soumis par écrit à la Section d'administration, dans les formes et délais déterminés par le Roi.

Les articles du Chapitre III du projet des Commissions réunies s'inspirent de divers articles du texte transmis par la Chambre des Représentants.

Toutefois, certaines modifications

ART. 17.

La Section d'administration notifie au ministre compétent tous recours, appels ou requêtes dont elle est saisie et sur lesquels elle doit statuer en vertu de l'article 15.

Un arrêté royal fixera les délais dans lesquels le ministre soumettra à la Section le dossier administratif.

Le Gouvernement a le droit d'être entendu par l'organe de commissaires désignés par lui.

ART. 18.

L'instruction a lieu par écrit.

Néanmoins, la Section peut convoquer et entendre les parties. Dans le cas où un commissaire du Gouvernement est désigné, la Section en avise les parties et les informe qu'elles ont le droit d'être entendues.

Les parties peuvent être assistées dans les conditions à déterminer par arrêté royal.

ART. 12.

Le Gouvernement a le droit d'être entendu par l'organe de commissaires désignés par lui. L'Auditeur général signale au Premier Ministre tout recours basé sur l'article 9, et toute demande basée sur l'article 7, lorsqu'elle concerne l'Etat.

ART. 13.

Un arrêté royal fixera les délais dans lesquels le ministre compétent soumettra à la Section le dossier administratif relatif au litige qu'elle lui aura signalé.

ART. 14.

L'instruction a lieu par écrit.

Néanmoins, la Section peut convoquer et entendre les parties. Dans le cas où un Commissaire du Gouvernement est désigné, la Section en avise les parties et leur fait savoir qu'elles ont le droit d'être entendues.

Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats de nationalité belge, ayant dix années d'inscription au Barreau.

ont dû y être apportées, en conséquence des changements proposés aux règles qui déterminent le rôle de la Section d'administration.

En outre, la disposition finale de l'article 12 est utile, pour permettre au Gouvernement de participer aux débats les plus importants devant le Conseil d'Etat.

ART. 19.

La Section d'administration correspond directement avec les ministres, les gouverneurs de province, les autorités communales et les administrations publiques subordonnées.

Elle a le droit de se faire fournir par ces autorités et administrations tous documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer.

ART. 20.

S'il y a lieu à enquête, la Section d'administration ordonne qu'il y soit procédé soit à son audience, soit par le conseiller ou l'auditeur qu'elle aura commis.

ART. 21.

Dans le cas où une affaire n'est pas en état à l'expiration du délai légal ou réglementaire de décision, la Section d'administration peut, par un arrêt motivé, proroger ce délai dans la mesure qui s'impose. Cette prorogation peut, en cas de nécessité, être renouvelée sans toutefois que la durée totale des prorogations puisse excéder le double du délai organique.

ART. 15.

Comme ci-contre.

Il semble qu'il sera peut-être utile d'édicter une sanction pour le cas où il serait fait obstacle à l'application de cet article. L'expérience dictera sa conduite au législateur.

ART. 16.

Comme ci-contre.

Le conseiller ou l'auditeur commis pourra éventuellement tenir son enquête hors du siège du Conseil d'Etat — voire dans la Colonie, s'il échet.

ART. 17.

Dans le cas où une affaire n'est pas en état à l'expiration du délai réglementaire endéans lequel l'arrêt ou l'avis doit intervenir, la Section d'administration peut, par une décision motivée, proroger ce délai... (etc., comme ci-contre).

Le mot « légal » doit disparaître, puisque le délai de décision sera déterminé par arrêté royal.

ART. 22.

Les audiences de la Section d'administration, siégeant en vertu de l'article 15, sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les mœurs; dans ce cas, la Section le déclare par une décision motivée.

ART. 23.

Tout arrêt est motivé; il est prononcé en audience publique.

Tout arrêt interlocutoire ou définitif est notifié aux parties ainsi qu'au ministre compétent.

ART. 24.

Les arrêts de la Section d'administration sont rendus en dernier ressort.

Ils ne peuvent être déférés à la Cour de Cassation que pour vice de forme ou incompétence.

ART. 25.

Lorsque, après cassation, l'affaire est renvoyée à la Section d'administration composée d'autres membres, cette juridiction se conforme à la décision de la Cour de Cassation sur le point de droit jugé par cette Cour.

ART. 18.

Les audiences de la Section d'administration, siégeant en vertu des articles 7, 9 et 10, sont publiques,... (etc., comme ci-contre).

ART. 19.

Comme ci-contre.

ART. 20.

Les arrêts de la Section d'administration ne sont susceptibles d'aucun recours.

Toutefois, les conflits d'attribution prévus par l'article 106 de la Constitution seront tranchés par la Cour de Cassation, sur requête déposée à son greffe par tout intéressé, dans les formes et délais déterminés par le Roi.

A supprimer.

Changement de numérotation résultant des modifications proposées ci-avant.

Nous avons substitué les mots « une décision motivée » à « un arrêt » puisque, dans le contentieux d'indemnité, le Conseil d'État statuera parfois par voie d'avis.

Le texte de l'article 25 du projet transmis au Sénat devient sans objet, par suite de l'adoption de notre article 20.

ART. 26.

La procédure à suivre devant la Section d'administration dans les cas visés à l'article 15, sera déterminée par des arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres. Cette procédure sera conforme aux règles fixées au présent chapitre; elle assurera aux intéressés les garanties nécessaires pour la défense de leurs droits; eu égard au caractère généralement urgent des arrêts, elle s'inspirera des dispositions applicables aux jugements rendus par les tribunaux de première instance en matière sommaire.

ART. 27.

L'article 258 du Code pénal relatif au déni de justice est applicable aux membres du Conseil d'Etat dans les matières prévues à l'article 15.

ART. 21.

La procédure à suivre devant la Section d'administration dans les cas visés aux articles 7, 8, 9 et 10 sera déterminée... (etc... comme ci-contre).

Les arrêtés royaux détermineront notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 7 et 9, ces délais devant être de soixante jours au moins; ils régleront les conditions d'exercice des oppositions et tierces-oppositions; ils fixeront le tarif des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement; ils prévoiront l'octroi aux indigents du bénéfice du *Pro Deo*.

ART. 22.

L'article 258, etc....  
.... prévues aux articles 7, 8, 9 et 10.  
Les principes qui régissent la récusation des juges et conseillers de l'Ordre Judiciaire sont applicables aux membres de la Section d'administration. En outre, ceux-ci ne peuvent connaître des demandes d'annulation d'arrêtés, de décret et de règlement sur le texte desquels ils ont donné leur avis comme membre de la Section de législation.

Le chiffre 15 ne cadrant pas avec le texte des Commissions réunies, doit être remplacé par les chiffres 7, 8, 9 et 10.

Signalons que, dans certains cas, l'introduction d'un recours en annulation pourra être suspensif de l'exécution de la décision entreprise. Une procédure expéditive, analogue à celle des référés civils, s'indique pour ces hypothèses. C'est au Conseil d'Etat lui-même qu'incombera la mission d'ordonner le sursis.

Signalons aussi qu'il y aura éventuellement lieu d'organiser le renvoi devant les Juridictions administratives inférieures, après annulation de certaines de leurs sentences par le Conseil d'Etat.

Même justification que pour le début de l'article précédent.

TITRE III.

De l'emploi des langues au Conseil d'État.

ART. 28.

Les textes soumis à la Section de législation par application de l'article 2 sont établis en langue française et en langue néerlandaise.

L'examen de la Section porte tant sur les textes rédigés dans chacune des deux langues que sur la concordance de ces textes.

L'avis de la Section est formulé dans les deux langues.

ART. 29.

Lorsque la Section de législation est chargée de rédiger un des avant-projets visés à l'article 3, elle en établit le texte en langue française et en langue néerlandaise.

ART. 30.

Les avis émis par la Section d'administration en vertu des dispositions du chapitre premier du titre II, sont formulés dans la langue dont l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 28 juin 1932 impose l'emploi.

TITRE III.

De l'emploi des langues au Conseil d'État

ART. 23.

(Sans autre changement que le numéro de l'article.)

ART. 24.

Idem.

ART. 25.

Les avis donnés aux Ministres par la Section d'administration sont formulés dans la langue dont l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 28 juin 1932 impose l'emploi.

Il s'agit de la langue dont la loi de 1932 impose l'emploi pour l'examen préalable de l'affaire.

ART. 31.

Les arrêts rendus par la Section d'administration en vertu de l'article 15, sont rédigés en langue française et en langue néerlandaise.

Ils sont prononcés en la langue dans laquelle est rédigée la décision rendue en premier ressort ou, lorsque la Section statue en premier et dernier ressort, dans la langue dont l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 28 juin 1932 impose l'emploi.

Les arrêts seront rendus en langue allemande chaque fois que l'affaire concerne un intéressé des cantons d'Eupen, de Malmédy ou de Saint-Vith qui en aura fait la demande.

ART. 32.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres déterminera l'ensemble des règles relatives à l'emploi des langues au Conseil d'Etat en conformité des dispositions du présent titre et en s'inspirant des principes de la loi du 28 juin 1932, relative à l'emploi des langues en matière administrative, ainsi que de la loi du 15 juin 1935, concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

ART. 26.

Les arrêts rendus par la Section d'administration sont prononcés en la langue ou les langues de l'acte, du règlement ou de la décision dont l'annulation est postulée.

Les arrêts et avis sont prononcés en la langue du recours, de la requête ou de la demande, dans les espèces prévues aux articles 7, 8 et 10.

Les arrêts et avis seront rendus en langue allemande dans les affaires concernant un habitant des cantons d'Eupen, de Malmédy, de Saint-Vith, ou des communes de Membach, Gemmenich, Moresnet et La Calamine, qui en aura fait la demande.

ART. 27.

Comme ci-contre.

Les arrêts royaux sont obligatoirement bilingues. Par voie de conséquence, certains arrêts devront l'être aussi.

Ont droit à la procédure de langue allemande devant les tribunaux judiciaires, non seulement les habitants des cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith, mais encore ceux des communes de Membach, Gemmenich, Moresnet et La Calamine. Il est lo-  
gique d'adopter une règle analogue devant le Conseil d'Etat.

TITRE IV.

De l'Organisation du Conseil d'État.

CHAPITRE PREMIER.

*Dispositions générales.*

ART. 33.

Le Conseil d'Etat est composé de treize membres au moins et de quinze membres au plus, étant un premier président, un président, onze conseillers au moins et treize conseillers au plus.

Il comporte, en outre, sept auditeurs au moins et dix au plus, un greffier et au moins deux greffiers adjoints.

ART. 34.

D'autre part, la Section de législation comprend des assesseurs dont le nombre ne peut dépasser dix.

ART. 35.

Nul ne peut être nommé membre du Conseil d'Etat ou assesseur de la Section de législation, s'il n'a 35 ans accomplis, s'il n'est docteur en droit, et s'il n'a, pendant au moins dix ans, suivi le barreau, occupé des emplois d'administration générale ou des fonctions judiciaires, ou enseigné le droit dans une université belge.

TITRE IV.

De l'Organisation du Conseil d'État.

CHAPITRE PREMIER.

*Dispositions générales.*

ART. 28.

Comme ci-contre.

ART. 29.

Idem.

ART. 30.

Nul ne peut être nommé membre du Conseil d'Etat ou assesseur de la Section de législation, s'il n'est Belge par la naissance ou par grande naturalisation, s'il n'a 35 ans... (etc., comme ci-contre).

L'on ne saurait concevoir qu'une pareille charge fût attribuée à un étranger. L'article 6, alinéa 2, de la Constitution, exigerait à cet égard l'adoption d'une loi spéciale. Pareille loi serait inadmissible, en la matière.

ART. 36.

Nul ne peut être nommé auditeur s'il n'a 28 ans accomplis, s'il n'est docteur en droit, et s'il n'a satisfait pendant au moins cinq ans à l'une des autres conditions indiquées à l'article 35.

Les auditeurs sont recrutés au moyen d'un concours dont les conditions d'admission et le programme sont déterminés par arrêté royal, de l'avis du Conseil des Ministres et du Conseil d'Etat.

ART. 37.

Nul ne peut être nommé greffier s'il n'est âgé de 27 ans accomplis et s'il n'est docteur en droit.

Nul ne peut être nommé greffier adjoint s'il n'a 25 ans accomplis et s'il n'est docteur en droit.

ART. 38.

Un président, deux conseillers au moins, trois auditeurs au moins et quatre au plus, ainsi que le greffier, doivent justifier de la connaissance des deux langues nationales; cinq conseillers au moins ou six au plus, deux auditeurs au moins et trois au plus, un greffier adjoint au moins doivent justifier de la connaissance de la langue française; cinq conseillers

ART. 31.

Même addition qu'à l'article précédent, après la première ligne.

.... indiquées à l'article 30.

Supprimer le second alinéa.

ART. 32.

Même addition qu'à l'article 30, après les mots « greffier » et « greffier adjoint », dans les deux alinéas.

ART. 33.

Comme ci-contre.

Même observation.

Même observation.

au moins ou six au plus, deux auditeurs au moins et trois au plus, un greffier adjoint au moins doivent justifier de la connaissance de la langue néerlandaise.

Ces justifications sont faites conformément aux dispositions de l'article 40 de la loi du 21 mai 1929 sur la collation des grades académiques, modifié par l'article 43, paragraphe 8, alinéa 2, de la loi du 15 juin 1935, sur l'emploi des langues en matière judiciaire, ou, le cas échéant, conformément à l'article 60, paragraphe 1<sup>er</sup> de la même loi.

Dans les nominations d'assesseurs de la Section de législation il est observé un juste équilibre au point de vue linguistique.

Il y aura au moins un conseiller, un auditeur, un greffier ou un greffier-adjoint qui devront justifier de la connaissance suffisante de la langue allemande et d'une des deux autres langues nationales.

Un arrêté royal déterminera la façon dont la justification de la connaissance de la langue allemande devra se faire.

#### ART. 39.

Le premier président, le président et les conseillers sont, sous réserve des dispositions de l'article 55, nommés à vie par le Roi.

Remplacer le troisième alinéa par le texte suivant :

Dans les nominations d'assesseurs de la Section de législation, de Maîtres de requêtes, de Maîtres de requêtes-adjoints et de membres du Bureau de coordination, il est observé un juste équilibre au point de vue linguistique.

Le surplus de l'article, comme ci-contre.

#### ART. 34.

Même texte que ci-contre, sauf à remplacer, à la troisième ligne, 55 par 51.

ART. 40.

Les assesseurs de la Section de législation sont nommés par le Roi pour un terme de cinq ans qui peut être renouvelé, ou pour le terme restant à courir jusqu'à l'accomplissement de leur soixante-septième année, sur une liste triple de candidats présentés par l'assemblée des membres du Conseil d'Etat.

Les présentations ont lieu en observant les règles établies aux alinéas 1<sup>er</sup>, 3 et 4 de l'article 221 de la loi du 18 juin 1869.

ART. 41.

Les auditeurs sont nommés par le Roi sur une liste indiquant l'ordre de leur classement au concours. Ils peuvent être révoqués par le Roi, le Conseil d'Etat entendu.

Les auditeurs participent à l'instruction des affaires dans les deux Sections; ils peuvent être chargés de procéder aux enquêtes décidées par la Section d'administration.

ART. 35.

Même texte que ci-contre.

ART. 36.

Les auditeurs sont nommés par le Roi; ils peuvent être révoqués par lui, le Conseil d'Etat entendu.

Maintenir le 2<sup>e</sup> alinéa.

En ajouter un troisième, ainsi rédigé:

L'un des auditeurs, auquel le Roi donne le titre d'Auditeur général au Conseil d'Etat, dirige les travaux des membres de l'auditorat et répartit les affaires entre eux. Le Roi peut, en cas de nécessité, nommer des Maîtres de requêtes et des Maîtres de requêtes-adjoints, placés sous la direction de l'Auditeur général, chargés de former les dossiers des affaires soumises à la Section d'administration et de faire rapport. L'Auditeur général

Il est nécessaire de donner la direction des auditeurs à un Auditeur général.

Il faut aussi adjoindre au Conseil d'Etat les auxiliaires indispensables à la bonne exécution de sa double et importante mission.

contrôle l'activité des membres du Bureau de coordination, lesquels, au nombre de trois, ont pour mission de conserver, de tenir à jour et de coordonner les lois, les arrêtés royaux organiques et les divers textes réglementaires généraux en vigueur en Belgique et dans la Colonie, cette documentation étant à la disposition des deux Sections du Conseil d'État.

Le Roi détermine le nombre des Maîtres de requêtes et de leurs adjoints.

Les Maîtres de requêtes, leurs adjoints et les membres du Bureau de coordination sont nommés par arrêté royal; ils sont choisis parmi les docteurs en droit, de nationalité belge, âgés de plus de 25 ans. Le Roi peut les révoquer, le Conseil d'État entendu.

ART. 42.

Le greffier et les greffiers-adjoints sont nommés et révoqués par le Roi.

ART. 43.

Le premier président prête, entre les mains du Roi, en personne ou par écrit, le serment prescrit par le décret du 20 juillet 1831.

Le président, les conseillers, les assesseurs de la Section de législation, les auditeurs, le greffier et les greffiers-adjoints prêtent ce serment entre les mains du premier président.

ART. 37.

Même texte que ci-contre.

ART. 38.

Idem.

Ajouter, après les mots « les auditeurs, » : les Maîtres de requêtes et les Maîtres de requêtes-adjoints, les membres du Bureau de coordination, ... (etc.... comme ci-contre)

Ils sont tenus de prêter serment dans le mois à compter du jour où leur nomination leur aura été notifiée, à défaut de quoi il peut être pourvu à leur remplacement.

ART. 44.

L'assemblée générale du Conseil d'Etat se compose des premier président, président et conseillers. Elle est présidée par le premier président, le président ou le plus ancien des conseillers présents.

Les assesseurs de la Section de législation assistent aux assemblées générales lorsque l'ordre du jour comporte des objets intéressant la dite Section.

Ils ont voix délibérative en ce qui concerne ces objets.

ART. 45.

Un règlement d'ordre intérieur arrêté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et approuvé par arrêté royal organise le travail des Sections, fixe la tenue des séances, précise les attributions des auditeurs et détermine les devoirs des greffier et greffiers-adjoints.

Les assesseurs de la Section de législation participent avec voix délibérative à l'élaboration des dispositions du dit règlement qui ont trait à cette Section.

ART. 39.

Même texte que ci-contre.

ART. 40.

Idem.

ART. 46.

La nomination et la révocation des employés appartiennent à l'assemblée générale du Conseil d'Etat qui peut déléguer tout ou partie de ce pouvoir au premier président.

CHAPITRE II.

*De l'organisation de la Section de Législation.*

ART. 47.

La Section de législation est composée de six membres du Conseil d'Etat et des assesseurs visés à l'article 34. Le Roi désigne pour le terme d'un an, pour faire partie de la Section de Législation, le président et un des conseillers qui justifient de la connaissance des deux langues nationales, deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue française, deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise. Il désigne, pour le même terme et pour compléter les titulaires en cas d'empêchement, un conseiller justifiant de la connaissance des deux langues nationales, un conseiller justifiant de la connaissance de la langue française, un conseiller justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise.

ART. 41.

Idem.

ART. 42.

Un arrêté royal prescrira le costume porté aux audiences et dans les cérémonies officielles par les membres du Conseil d'Etat, de l'Auditorat, du Greffe, par les Maîtres de requêtes et les Maîtres de requêtes-adjoints. Le Roi réglera la préséance et les honneurs.

CHAPITRE II

*De l'organisation de la Section de Législation.*

ART. 43.

La Section de Législation est composée de six membres du Conseil d'Etat et des assesseurs visés à l'article 29. Le Roi désigne pour le terme de *trois* ans, pour faire partie, (etc... comme ci-contre).

Le renouvellement des membres de la Section de Législation se fera annuellement par tiers, Le Roi en déterminera les modalités et prendra les mesures d'adaptation transitoires nécessaires.

La Cour de Cassation, chargée par la Constitution (art. 106) de prononcer sur les conflits d'attribution, aura logiquement le pas sur le Conseil d'Etat.

Il importe de donner aux conseillers désignés pour la Section de législation le temps nécessaire à l'acquisition de l'expérience et de la compétence indispensables.

Le président et le conseiller bilingues doivent évidemment justifier tous deux de cette qualité.

ART. 48.

La Section de législation siège au nombre de cinq membres étant les trois membres du Conseil d'Etat, ou leurs suppléants, et deux assesseurs.

Les réunions ordinaires de la Section de législation sont présidées par celui des premiers président ou président qui en fait partie ou, à son défaut, par le plus ancien des conseillers présents.

Exceptionnellement, la Section peut appeler en consultation sur des questions spéciales des juristes particulièrement qualifiés.

La Section de législation est divisée en deux Chambres comprenant l'une le président et l'autre le conseiller justifiant de la connaissance des deux langues nationales ou leur suppléant. L'une des deux Chambres sera formée, en outre, de deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue française ou de leur suppléant et de deux assesseurs justifiant de la connaissance de la même langue. L'autre Chambre sera formée, en outre, de deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise ou de leur suppléant et de deux assesseurs justifiant de la connaissance de la même langue.

Le Premier Président du Conseil d'Etat reçoit les demandes d'avis dont

ART. 44.

La Section de législation siège au nombre de trois membres du Conseil d'Etat et de deux assesseurs.

*Deuxième alinéa* : Inchangé.

*Troisième alinéa* : A modifier comme suit : La Section peut appeler en consultation sur des questions spéciales des personnes particulièrement qualifiées.

Le surplus de l'article, comme ci-contre.

La suppression du mot « les » à la fin de la deuxième ligne s'impose. Dans la négative, il y aurait contradiction avec l'article précédent, en vertu duquel le Roi désigne six effectifs et trois suppléants. Il est, d'autre part, inutile d'alourdir le texte en citant les suppléants.

Au troisième alinéa, supprimons l'adverbe et laissons au Conseil d'Etat le soin de décider quand il y a lieu de consulter, non seulement des juristes spécialisés, mais même des non-juristes. Telle loi spéciale nécessitera, pour être bien élaborée, la consultation de certains techniciens. Par exemple, une loi sur les opérations de bourse. Dans d'autres cas, il sera utile d'entendre des hauts fonctionnaires, etc.

il est question à l'article 2 et les soumet, à tour de rôle, à l'une ou à l'autre des deux Chambres. Chacune de celles-ci délibère dans la langue qui lui est propre. Les textes ainsi établis dans chacune des deux langues sont traduits dans l'autre, et la concordance entre la version française et la version néerlandaise est vérifiée par les soins d'auditeurs, sous le contrôle de celui des membres de la Chambre justifiant de la connaissance des deux langues.

ART. 49.

En cas d'urgence, lorsque l'autorité qui saisit la Section de Législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours, celle des Chambres qui sera saisie pourra siéger au nombre de trois membres du Conseil d'Etat ou de leur suppléant, sans la présence des assesseurs.

ART. 50.

La Section de législation siège en assemblée générale chaque fois que le Président de l'une des Chambres législatives ou le Premier Ministre, par qui elle est consultée, lui en fait la demande.

L'assemblée générale est présidée par le premier président ou, à son

ART. 45.

Supprimer, dans le texte ci-contre, à l'avant-dernière ligne, les mots « ou de leur suppléant ».

ART. 46.

Comme ci-contre, sauf à supprimer le mot « Premier » à la quatrième ligne, et à changer le chiffre 47 en 43, à la douzième ligne.

Les mots à supprimer alourdissent inutilement le texte.

Changement imposé par la nouvelle rédaction de l'article 2 et par la nouvelle numérotation des textes.

défaut, par le président du Conseil d'Etat; à leur défaut, la présidence appartient au plus ancien des conseillers désignés en vertu de l'article 47.

Le président de l'assemblée générale a voix délibérative même s'il ne fait pas partie de la Section de législation.

### CHAPITRE III.

#### *De l'organisation de la Section d'Administration.*

##### ART. 51.

La Section d'Administration est composée de trois Chambres : une Chambre flamande, une Chambre française, une Chambre bilingue.

La Chambre flamande, composée des conseillers justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise, connaîtra de toutes les affaires qui, par application de la loi du 28 juin 1932, doivent être introduites dans la langue néerlandaise.

La Chambre française, composée des conseillers justifiant de la connaissance de la langue française, connaîtra de toutes les affaires qui, par application de la même loi, doivent être introduites dans la langue française.

### CHAPITRE III.

#### *De l'organisation de la Section d'Administration.*

##### ART. 47.

Même texte que ci-contre.

La Chambre bilingue, composée du président et des deux conseillers justifiant de la connaissance des deux langues, se réunira chaque fois que l'introduction d'une affaire bilingue le rendra nécessaire.

La Chambre comprenant le conseiller connaissant la langue allemande siégera chaque fois que l'introduction d'une affaire allemande ou d'une affaire bilingue dans laquelle il est fait usage de la langue allemande et d'une des deux langues nationales le rendra nécessaire.

Les président et conseillers désignés pour faire partie de la Section de législation, pourront être appelés à siéger dans la Section d'Administration, chaque fois qu'il y aura lieu, soit pour former la Chambre bilingue, soit pour suppléer un membre de la Chambre flamande ou de la Chambre française, en cas d'empêchement, soit pour constituer des Chambres de complément, si le nombre des affaires introduites le rend nécessaire.

ART. 52.

Les Chambres de la Section d'Administration en matière d'avis comme d'arrêts siègent au nombre de trois membres, y compris celui qui préside.

En matière d'avis, toute affaire peut, à la majorité des voix, être ren-

ART. 48.

Les deux premiers alinéas du texte ci-contre sont maintenus.

voyée à l'assemblée générale de la Section.

Ce renvoi est exclu pour les affaires au sujet desquelles la Section est appelée à statuer par voie d'arrêt.

ART. 53.

L'assemblée générale ainsi que les audiences et autres réunions de la Section d'Administration sont présidées par le premier président, le président ou le plus ancien des conseillers présents.

CHAPITRE IV.

*Des rémunérations et des pensions.*

ART. 54.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et qui ne pourra être ultérieurement modifié qu'en vertu d'une loi, fixe les traitements, majorations et indemnités alloués aux membres du Conseil d'Etat et aux auditeurs, ainsi que les indemnités revenant aux assesseurs de la Section de législation.

Les magistrats nommés assesseurs de la Section de législation touchent les indemnités au même titre que les autres assesseurs.

Supprimer le troisième alinéa.

ART. 49.

Comme ci-contre.

CHAPITRE IV.

*Des rémunérations et des pensions.*

ART. 50.

Comme ci-contre.

Le troisième alinéa doit être supprimé. Il alourdit inutilement le texte, puisque le deuxième alinéa exclut déjà, par lui-même, le renvoi dont il est question au troisième.

ART. 55.

Les membres du Conseil d'Etat sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions ou lorsqu'ils ont accompli l'âge de soixante-sept ans.

ART. 56.

Les membres, mis à la retraite, en raison de l'âge fixé à l'article 55 et ayant vingt-cinq années de services admissibles pour la pension, dont dix ans au moins en qualité de membre du Conseil d'Etat, ont droit à l'éméritat. La pension de l'éméritat est égale au taux moyen du traitement des cinq dernières années.

Si le membre en fonctions en cette qualité depuis dix ans au moins et ayant atteint l'âge de *soixante-douze* ans, n'a pas vingt-cinq années de services admissibles, sa pension est diminuée d'un vingt-cinquième pour chaque année qui manque pour parfaire ce nombre.

Si le membre ayant atteint l'âge susvisé et comptant vingt-cinq années de services admissibles n'a pas dix ans de fonctions comme membre du Conseil d'Etat, sa pension est liquidée, sur la base du taux moyen du traitement des cinq dernières années, à raison d'un vingt-cinquième par année de service

ART. 51.

Comme ci-contre, sauf à remplacer, à la dernière ligne, l'âge de soixante-sept par celui de *soixante-douze* ans.

ART. 52.

Comme ci-contre, sauf à remplacer 55 par 51, à la deuxième ligne.

Nous proposerons, aux dispositions transitoires, une mesure d'exception en matière d'éméritat en faveur des premiers conseillers.

Nous avons remplacé soixante-sept par *soixante-douze*.

n qualité de membre du Conseil l'Etat, d'un trente-troisième par année de services académiques prévus par la loi du 30 juillet 1879 relative à l'éméritat pour les professeurs de l'enseignement supérieur, d'un trente-cinquième par année de service dans la magistrature, et d'un soixantième par année de tous autres services admissibles pour la pension.

Le membre reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite d'infirmités, mais n'ayant pas atteint l'âge de *soixante-douze* ans, peut être admis à la pension, quel que soit son âge, après cinq années de services quelconques admissibles. La pension est liquidée sur la base du traitement moyen des cinq dernières années, à raison d'un vingt-cinquième par année de service en qualité de membre du Conseil d'Etat, d'un trente-troisième par année de services académiques prévus par la loi du 30 juillet 1879 relative à l'éméritat pour les professeurs de l'enseignement supérieur, d'un trente-cinquième par année de service dans la magistrature et d'un soixantième par année de tous autres services admissibles pour la pension.

La loi générale sur les pensions civiles reste applicable dans les cas où les dispositions du présent article ne peuvent être invoquées.

Nous avons remplacé *soixante-sept*  
par *soixante-douze*.

ART. 57.

Les auditeurs, greffier et greffiers adjoints ainsi que les employés sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions ou lorsqu'ils ont atteint l'âge de soixante-cinq ans.

La loi générale sur les pensions civiles leur est applicable.

CHAPITRE V.

*Des incompatibilités et de la discipline.*

ART. 58.

Les fonctions de membres du Conseil d'Etat sont incompatibles avec les fonctions judiciaires, avec celles de conseiller provincial, de bourgmestre, de conseiller communal, avec toutes fonctions et emplois rétribués, publics ou privés, avec toute fonction publique sujette à comptabilité pécuniaire, avec les fonctions d'avoué, de notaire et d'huissier, avec la profession d'avocat, avec l'état militaire et l'état ecclésiastique.

Le Roi peut, dans des cas particuliers, autoriser, par arrêté motivé, des membres du Conseil d'Etat à continuer l'exercice des fonctions de professeur

ART. 53.

Les auditeurs, maîtres de requêtes, maîtres de requêtes-adjoints, membres du Bureau de coordination, greffier, greffiers-adjoints ainsi que... etc. (comme ci-contre).

CHAPITRE V.

*Des incompatibilités et de la discipline.*

ART. 54.

Comme ci-contre, sauf en ce qui concerne le dernier alinéa, qui doit être rédigé comme suit : « Les dispositions... etc., aux auditeurs, aux maîtres de requêtes, aux maîtres de requêtes-adjoints, aux membres du Bureau de coordination, au greffier, aux greffiers-adjoints, ainsi qu'aux employés.

ou de chargé de cours dans l'enseignement supérieur.

Les membres du Conseil d'Etat et les assesseurs de la Section de Législation ne peuvent accepter la charge de défendre des intéressés, ni verbalement ni par écrit, ni même à titre de consultation.

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent faire d'arbitrage rémunéré, exercer par eux-mêmes ni sous le nom de leur épouse ou de toute autre personne interposée aucune espèce de commerce, être agent d'affaires, ou participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de toutes sociétés commerciales ou établissements industriels et commerciaux.

Le Roi peut, dans des cas particuliers, autoriser par arrêté motivé les membres du Conseil d'Etat à participer à la surveillance de sociétés ou établissements industriels.

Les dispositions qui précèdent s'appliquent aux auditeurs, aux greffiers et greffiers-adjoints, ainsi qu'aux employés.

ART. 59.

Les parents et alliés, jusqu'au degré d'oncle et de neveu inclusivement, ne peuvent être simultanément membres du Conseil d'Etat sans une dispense

ART. 55.

Comme ci-contre.

du Roi; ils ne peuvent siéger simultanément, sauf aux assemblées générales.

ART. 60.

Tout membre du Conseil d'Etat qui a compromis la dignité de son caractère ou manqué aux devoirs de son état peut, suivant le cas, être déclaré déchu ou suspendu de ses fonctions par arrêt rendu en assemblée générale par la Cour de Cassation sur réquisitoire du procureur général près cette Cour.

ART. 61.

Les dispositions du chapitre III du titre IV du livre II du Code d'instruction criminelle relatives aux crimes et délits commis par les membres des cours ainsi que l'article 10 de la loi du 20 avril 1810 sont applicables en ce qui concerne les membres du Conseil d'Etat.

Dispositions transitoires.

ART. 62.

Par dérogation aux dispositions du chapitre I<sup>er</sup> du titre II, ne sont pas susceptibles d'être déferés à l'avis de

ART. 56.

Tout membre du Conseil d'Etat qui a manqué à la dignité de ses fonctions ou aux devoirs de son état peut... (etc., comme ci-contre).

ART. 57.

Comme ci-contre.

Dispositions transitoires.

ART. 58.

Texte à supprimer, ainsi que celui de l'article suivant (n° 63). Remplacer ces deux textes par ce qui suit :

La formule que nous proposons nous semble préférable, du point de vue rédactionnel, au texte du projet primitif. Signalons cependant que ce dernier était inspiré par les termes de l'article 49 de la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation judiciaire.

la Sion d'administration du Conseil d'Etat :

1<sup>o</sup> Les recours, demandes et décisions prévus sous les 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup>, 9<sup>o</sup> et 10<sup>o</sup> de l'article 6, ainsi que sous les 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> de l'article 7 et qui visent soit des actes du Roi, des ministres, des fonctionnaires hiérarchiquement subordonnés à ces derniers, des gouverneurs de province, des autorités provinciales, du Gouverneur général de la Colonie ou d'une autre autorité coloniale, publiés ou notifiés avant la date d'entrée en vigueur totale de la présente loi, soit des actes des autorités communales ou des établissements subordonnés aux communes, parvenus au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement avant la date ci-dessus;

2<sup>o</sup> Les demandes visées sous le 3<sup>o</sup> de l'article 6 et dont le Gouvernement est saisi avant la date d'entrée en vigueur totale de la présente loi;

3<sup>o</sup> Les demandes d'indemnités visées sous le 4<sup>o</sup> de l'article 6, ainsi que les propositions visées sous les 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 7, et qui ont pour fondement des faits antérieurs à la date ci-dessus.

ART. 63.

Par dérogation à l'article 15 de-

« Les recours, requêtes ou demandes prévus aux articles 7, 9 et 10 ne seront pas accueillis, si la contestation est antérieure à la promulgation de la présente loi. »

La création d'un Conseil d'Etat ne doit pas ressusciter des litiges anciens.

meurent soumis à l'application des dispositions légales en vigueur à la date de la présente loi et échappent à la compétence attribuée par le dit article à la Section d'administration du Conseil d'Etat :

1<sup>o</sup> Les recours et appels contre toutes décisions notifiées avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi;

2<sup>o</sup> Les requêtes prévues au 5<sup>o</sup> de l'article 15 et les conflits entre députations permanentes visés au 8<sup>o</sup> du même article, dont le Gouvernement se trouve saisi avant la date indiquée sous le 1<sup>o</sup> du présent article.

#### ART. 64.

Lors de la constitution du Conseil d'Etat :

1<sup>o</sup> Les cinq premières nominations d'assesseurs de la Section de législation ne seront pas soumises aux conditions de présentation prévues à l'article 40;

2<sup>o</sup> L'alinéa 2 de l'article 36 ne sera pas appliqué aux trois auditeurs nommés en premier lieu; ceux-ci seront choisis parmi les docteurs en droit justifiant d'une compétence spéciale en droit public et administratif, notamment les lauréats des concours des bourses de voyage du Gouvernement et les agrégés de l'enseignement supérieur.

#### ART. 59.

Comme ci-contre. Toutefois, au 2<sup>e</sup> alinéa *in fine*, remplacer 40 par 35.

Au 3<sup>e</sup> alinéa, remplacer 36 par 31, et supprimer les mots « l'alinéa 2 de ».

#### ART. 60.

Le Roi peut accorder l'éméritat aux quinze premiers membres du Conseil d'Etat, alors même qu'ils ne rempliraient pas les conditions fixées par l'alinéa premier de l'article 52.

Nous avons réduit l'article 31 à son premier alinéa.

Il est désirable d'étendre dans la plus vaste mesure le champ de recrutement des premiers conseillers. Ceux-ci auront une tâche particulièrement importante, absorbante et délicate à accomplir.

**ART. 65.**

Des arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres prendront toutes les mesures organiques complémentaires nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi.

**ART. 66.**

Au cours de la session ordinaire de 1938-1939, le Gouvernement fera rapport aux Chambres Législatives au sujet du fonctionnement du Conseil d'Etat.

**Dispositions additionnelles.**

**ART. 67.**

Les modifications ci-après sont apportées aux dispositions de la loi communale visées ci-dessous :

Aux 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 85, 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 85*bis*, 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 93, 6<sup>e</sup> alinéa de l'article 109, 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 114*bis* et 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 122, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

**ART. 68.**

L'article 7 de la loi du 21 décembre 1927 relative aux commis de carrière, employés, techniciens, agents de police et généralement à tous les préposés des

**ART. 61.**

Comme ci-contre.

**ART. 62.**

Remplacer 1938-1939 par 1940-1941.

**Dispositions additionnelles.**

Supprimer les articles 67 à 73 inclus.

On peut estimer que le Conseil d'Etat pourra entrer en fonctions vers la fin de l'année 1939.

Ces articles étaient la conséquence de l'article 15 du projet de la Chambre.

communes et des administrations subordonnées, est modifié comme suit :

Aux alinéas 5, 6 et 7 le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

#### ART. 69.

Les modifications ci-après sont apportées aux dispositions de la loi du 6 août 1909 relative à la stabilité des emplois dépendant des établissements de bienfaisance et des monts-de-piété :

Au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article premier, à l'article 3 et au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 4, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

#### ART. 70.

Les modifications suivantes sont apportées aux dispositions ci-après des titres V et VI de la loi électorale communale :

Aux articles 73, 76 et 82, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

#### ART. 71.

La loi du 11 octobre 1919, complétée par la loi du 23 juillet 1924 et relative à la résiliation et à la revision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre, est modifiée comme suit :

#### ART. 63.

Le Roi est autorisé à modifier ou compléter, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le texte des lois visées à l'article 10 en vue de le mettre en concordance avec les stipulations du dit article.

Cette disposition doit permettre l'organisation des recours institués par l'article 10, sur la suggestion du Gouvernement. Celui-ci devra tenir compte à la fois des autres dispositions de la présente loi, en matière de procédure, et de la nécessité d'assurer l'égalité des parties, en matière électorale communale, notamment. C'est ainsi qu'il y aura lieu d'accorder un recours aux réclamants contre les décisions de la Députation permanente, mettant fin au régime inégal qui ne reconnaissait qu'au Gouverneur le droit de se pourvoir devant le Roi.

Au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 7, le mot « Gouvernement » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 72.

La loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique est modifiée comme suit :

Aux alinéas 4 et 5 de l'article 19, aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 33, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 73.

La loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique est modifiée comme suit :

Au dernier alinéa de l'article 19, ainsi qu'aux articles 22 et 88, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 74.

La présente loi entrera en vigueur à la date qui sera fixée par arrêté royal.

Cet arrêté pourra fixer la mise en vigueur des dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, du chapitre 1<sup>er</sup> du titre IV et de l'article 64, à une date précédant celle qu'il déterminera pour l'entrée en vigueur totale de la loi.

ART. 64.

La présente loi... etc..  
(L'alinéa premier comme ci-contre.)

Cet arrêté pourra fixer la mise en vigueur des dispositions de l'article 28 et de l'article 59, à une date précédant... (etc... comme ci-contre).

Il s'agit, dans ce 2<sup>e</sup> alinéa, de la mise en marche de la nouvelle institution. Les nominations de conseillers et d'auditeurs précéderaient utilement certaines autres mesures, en vue desquelles ces magistrats pourront être consultés par le Ministre de l'Intérieur.

ART. 65.

Comme ci-contre.

ART. 75.

Les arrêtés royaux pour l'exécution de la présente loi sont pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur.