

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Session de 1935-1936	N° 119		Zittingsjaar 1935-1936
N° 4IV : BUDGET	SEANCE du 19 février 1936	VERGADERING van 19 Februari 1936	BEGROTING N° 4IV

BUDGET

du Ministère de la Justice pour l'exercice 1936.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE
ET DE LA LEGISLATION CIVILE ET CRIMINELLE (1)
PAR M. SINZOT.

MADAME, MESSIEURS,

Le budget du Ministère de la Justice nous est transmis
par le Sénat.

La Commission en a voté l'adoption à l'unanimité.

Le rapporteur fera le tour d'horizon traditionnel.

**

La Commission de la Justice de la Chambre des Représentants marquera son accord avec l'honorable rapporteur du Sénat sur divers points :

le traitement des magistrats est indigne de leurs fonctions;

la responsabilité à raison des accidents de roulage doit être, à bref délai, réglée au moins par l'assurance obligatoire;

Il faut mettre de l'ordre et de la logique dans la législation rapide, quelquefois dangereuse des arrêtés-lois;

leur publicité doit être améliorée;

et plus radicalement, nous souhaitons, avec le rapporteur de la Commission du Sénat que le régime des arrêtés-lois cesse au plus tôt.

L'examen critique que nous en ferons justifiera ce vœu.

(1) La Commission est composée de MM. Meysmans, président, Carton de Wiart, Delwaide, De Winde, Geuens, Koelman, Michaux, Sinzot, Van Dievoet, Wauwermans. — Brunet, Collard, Craeybeekx, De Rasquinet, Embise, Hossey, Mathieu (Jules), Somerhausen. — Baelde, Jehnlißen, Van Kesbeek. — Ro.

Le présent rapport n° 119 a été distribué le 22 février 1936. (Art. 4 de la résolution de la Chambre relative à l'examen des Budgets.)

BEGROOTING

van het Ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1936.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE
EN DE BURGERLIJKE EN
STRAFRECHTELIJKE WETGEVING (1) UITGEBRACHT
DOOR DEN HEER SINZOT.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

De begrooting van het Ministerie van Justitie werd ons overgemaakt door den Senaat.

De Commissie heeft ze eenparig goedgekeurd.

De verslaggever zal, de overlevering getrouw, de verscheidene punten behandelen.

**

De Commissie voor de Justitie van de Kamer is het met den achtbare verslaggever van den Senaat eens in velerlei opzicht :

de behandeling van de magistraten komt niet overeen met hun ambt;

de aansprakelijkheid wegens vervoerongevallen moet, zonder verwijl, geregeld worden ten minste door middel van de verplichte verzekering;

in de vlug gemaakte weleens gevaarlijke bepalingen der besluitwetten, moet orde en samenhang gebracht worden;

de wijze van openbaar maken voldoet niet;

en bovendien dringen wij, met den verslaggever van de Senaatscommissie er op aan dat het stelsel der besluitwetten zoo spoedig mogelijk een einde neme.

Bij het critisch onderzoek er van zal blijken hoe gegrond deze wensch is.

(1) De Commissie bestaat uit de heeren Meysmans, voorzitter, Carton de Wiart, Delwaide, De Winde, Geuens, Koelman, Michaux, Sinzot, Van Dievoet, Wauwermans. — Brunet, Collard, Craeybeekx, De Rasquinet, Embise, Hossey, Mathieu (Jules), Somerhausen. — Baelde, Jehnlißen, Van Kesbeek.

Dit verslag n° 119 werd rondgedeeld op 22 Februari 1936. (Art. 4 van het besluit van de Kamer betreffende de behandeling van de Begrotingen.)

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Session de 1935-1936	N° 119	Zittingsjaar 1935-1936	
N° 41v : BUDGET	SEANCE du 19 février 1936	VERGADERING van 19 Februari 1936	BEGROOTING N° 41v

BUDGET

du Ministère de la Justice pour l'exercice 1936.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE
ET DE LA LEGISLATION CIVILE ET CRIMINELLE (1)
PAR M. SINZOT.

MADAME, MESSIEURS,

Le budget du Ministère de la Justice nous est transmis par le Sénat.

La Commission en a voté l'adoption à l'unanimité.
Le rapporteur fera le tour d'horizon traditionnel.

**

La Commission de la Justice de la Chambre des Représentants marquera son accord avec l'honorable rapporteur du Sénat sur divers points :

le traitement des magistrats est indigne de leurs fonctions;

la responsabilité à raison des accidents de roulage doit être, à bref délai, réglée au moins par l'assurance obligatoire;

Il faut mettre de l'ordre et de la logique dans la législation rapide, quelquefois dangereuse des arrêtés-lois;

leur publicité doit être améliorée;

et plus radicalement, nous souhaitons, avec le rapporteur de la Commission du Sénat que le régime des arrêtés-lois cesse au plus tôt.

L'examen critique que nous en ferons justifiera ce vœu.

(1) La Commission est composée de MM. Meysmans, président, Carton de Wiart, Delwaide, De Winde, Geuens, Koelman, Michaux, Sinzot, Van Dievoet, Wauwermans. — Brunet, Collard, Craeybeekx, De Rasquinet, Embise, Hossey, Mathieu (Jules), Somerhausen. — Baelde, Jennissen, Van Kesbeek. — Romsée.

BEGROOTING

van het Ministerie van Justitie voor het dienstjaar 1936.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE JUSTITIE
EN DE BURGERLIJKE EN
STRAFRECHTELIJKE WETGEVING (1) UITGEBRACHT
DOOR DEN HEER SINZOT.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

De begroting van het Ministerie van Justitie werd ons overgemaakt door den Senaat.

De Commissie heeft ze eenparig goedgekeurd.

De verslaggever zal, de overlevering getrouw, de verscheidene punten behandelen.

**

De Commissie voor de Justitie van de Kamer is het met den achtbare verslaggever van den Senaat eens in velerlei opzicht :

de behandeling van de magistraten komt niet overeen met hun ambt;

de aansprakelijkheid wegens vervoerongevallen moet, zonder verwijl, geregeld worden ten minste door middel van de verplichte verzekering;

in de vlug gemaakte weleens gevaarlijke bepalingen der besluitwetten, moet orde en samenhang gebracht worden;

de wijze van openbaar maken voldoet niet;

en bovendien dringen wij, met den verslaggever van de Senaatscommissie er op aan dat het stelsel der besluitwetten zoo spoedig mogelijk een einde neme.

Bij het critisch onderzoek er van zal blijken hoe gegrond deze wensch is.

(1) De Commissie bestaat uit de heeren Meysmans, voorzitter, Carton de Wiart, Delwaide, De Winde, Geuens, Koelman, Michaux, Sinzot, Van Dievoet, Wauwermans. — Brunet, Collard, Craeybeekx, De Rasquinet, Embise, Hossey, Mathieu (Jules), Somerhausen. — Baelde, Jennissen, Van Kesbeek. — Romsée.

Enfin, la revision du statut des sociétés commerciales s'impose; l'action individuelle des actionnaires (proposition Brunet); la définition juridique des apports sociaux; la surveillance de la gestion d'administration; enfin la réglementation formelle de la responsabilité des administrateurs de société, autant de réformes que nous préconisons avec l'honorable M. Meyers.

*
**

Mais nous discuterons l'adhésion qu'il donne aux modifications profondes que M. le Procureur général Destexhe à la suite du barreau de Liège, voudrait apporter au Code d'instruction criminelle.

Nous les comprendrions peut-être si l'instruction était contradictoire.

Elles nous paraissent pour la plupart inadmissibles, dans le régime actuel.

L'Union Belge de Droit pénal a été saisie de ces projets de réformes par un rapport de M^e Collignon et les vœux proposés ont été âprement discutés : une Commission a été constituée qui se compose de MM. les conseillers Simon et Schuind, de MM. les avocats Collignon, Baccara et Joffé; elle est chargée d'examiner ces propositions et l'Union discutera le rapport de cette Commission dans sa prochaine séance.

L'Union de Droit pénal belge hésite donc à se prononcer.

D'ailleurs si nous concevons que certaines restrictions soient apportées au droit d'opposition — et il y faut de la prudence — les autres réformes sont dangereuses pour la liberté individuelle — qui nous l'espérons a encore quelque valeur sociale — et pour la réalisation de la Justice entendue en son sens exact.

A prétexte d'alléger la charge de la Chambre du conseil, les réformateurs la compliqueront : et il suffit de lire le discours de l'honorable Procureur général près la Cour de Liège, pour se rendre compte de ce que, divers cas d'espèces prévisibles ou imprévisibles (cas de plusieurs prévenus, intervention de la partie civile) soulèveront des difficultés à la solution desquelles le temps se perdra.

Sans compter les recours qui s'ouvriront nécessairement contre les décisions ainsi rendues.

D'autre part, la Chambre du conseil prononce d'assez fréquents non-lieu en droit ou en fait : n'est-ce pas là vraiment alléger le rôle du Tribunal correctionnel ?

Enfin, dans un régime, comme le nôtre, où l'instruction n'est pas contradictoire, la Chambre du conseil est une garantie sérieuse du droit de défense.

Dire que son intervention devra être sollicitée, c'est favoriser les habiles et les habitués du prétoire, qui ne manqueront jamais de la faire intervenir; c'est risquer de nuire à des ignorants à qui la comparution devant la Cham-

Ten slotte, dringt zich de herziening op van het statut der handelsvennootschappen; de persoonlijke rechtsvordering der aandeelhouders (voorstel Brunet); de rechtsomschrijving van de inbrengen in de vennootschap; het toezicht op het beheer; ten slotte, de uitdrukkelijke regeling van de aansprakelijkheid van de beheerders van vennootschappen, — op al deze hervormingen dringen wij aan, samen met den achtbaren heer Meyers.

*
**

Wij hebben echter bezwaren tegen zijn instemming met de ingrijpende wijzigingen welke de heer Procureur generaal Destexhe van de balie van Luik zou willen toebrengen aan het wetboek van strafvordering.

Wij zouden deze wellicht begrijpelijk vinden, indien het onderzoek op tegenspraak was.

Het meerendeel er van lijkt ons echter, onder het huidig stelsel, onaannemelijk.

Deze ontwerpen werden bij de « Union belge de Droit pénal » aanhangig gemaakt in een verslag van M^e Collignon en de voorgestelde wenschen werden vinnig bestreden : er werd een commissie samengesteld bestaande uit de heeren raadsheeren Simon en Schuind, de heeren advocaten Collignon, Baccara en Joffé met de opdracht deze voorstellen te onderzoeken; de « Union » zal het verslag dezer Commissie op een volgende vergadering behandelen.

De « Union belge de Droit pénal » aarzelt dus uitspraak te doen.

Trouwens, indien men aannemen kan dat het recht van verzet eenigszins beperkt worde — waarbij men voorzichtig te werk gaan moet, — zijn de overige hervormingen gevaarlijk voor de persoonlijk vrijheid — welke, naar wij vertrouwen, nog eenige sociale waarde heeft — en voor de uitvoering der Gerechtigheid in de juiste beteekenis van het woord.

Onder voorwendsel den last van de Raadkamer te verlichten, zullen de hervormers hem ingewikkelder maken : en het volstaat de rede van den achtbaren Procureur-generaal bij het Hof te Luik te lezen, om in te zien dat verscheidene speciale te voorziene of niet te voorziene gevallen (gevallen met verscheidene beklaagden, tussenkomst der burgerlijke partij) aanleiding zullen geven tot moeilijkheden met de oplossing waarvan veel tijd zal gemoeid gaan.

Zonder te gewagen van de voorzieningen welke onvermijdelijk tegen de aldus gevelde beslissingen zullen loskomen.

Anderzijds, verleent de Raadkamer vrij vaak ontslag van rechtsvervolgung in rechte en in feite : verlicht men hiermede niet de rol van de Correctionele rechtbank ?

Ten slotte, met een stelsel als het onze waarin het onderzoek niet op tegenspraak is, is de Raadkamer een ernstige waarborg voor het recht van verdediging.

Door te bepalen dat men deze tussenkomst zal moeten aanvragen, zal men ervaren en vaste klanten van het gerechtshof bevoordeelen, die nooit zullen verzuimen deze tussenkomst in te roepen; zal men gevaar loopen schade

bre du conseil eût peut-être évité la honte de la juridiction correctionnelle.

Le droit moderne, s'il tend à simplifier la procédure civile, a une tendance générale à prendre beaucoup de précautions dans la procédure criminelle, afin d'éviter les erreurs (1).

La Belgique a donné l'exemple du progrès en ce domaine; nous ne nous résignons pas à ce qu'elle abandonne la vedette.

**

Il y aurait beaucoup à dire aussi en ce qui concerne l'appel.

Avec l'honorable rapporteur du Sénat nous nous élevons contre toute restriction du droit d'appel en matière répressive.

Il ne s'agit point là d'argent seulement, mais de liberté et d'honneur.

Toute restriction du droit d'appel en matière répressive est un retour aux vieilles erreurs que M. Simon a fort bien décrites dans son ouvrage sur *La procédure criminelle sous l'ancien régime* (2).

C'est déjà bien assez que, pour certains — j'écris certains — magistrats d'appel, la condamnation de première instance constitue un préjugé.

**

Mais j'entends que l'honorable rapporteur du Sénat à la suite de M. le Procureur général Destexhe s'inquiète des effets désastreux que le droit d'appel peut avoir sur les droits des victimes d'accidents d'automobile.

Obtenant en première instance des dommages intérêts, après un jugement interlocutoire qui aurait été lui-même frappé d'appel, une partie civile gravement blessée verrait encore retarder le paiement de ce qui lui est dû par l'appel du jugement définitif.

Pendant ce temps, le prévenu peut se rendre insolvable, la réparation du préjudice subi sera illusoire.

Et l'honorable rapporteur du Sénat de demander :

« Pourquoi ne pas accorder au juge de répression saisi de l'action civile, le droit d'ordonner à raison des circonstances, l'exécution provisoire du jugement, soit pour l'intégralité de la condamnation prononcée, soit pour partie, avec ou sans caution ? Pourquoi ne pas étendre aux actions civiles intentées devant le Tribunal de répression les règles du droit civil ? Pourquoi tout au moins ne pas per-

te berokkenen aan onervaren personen wier verschijning voor de Raadkamer de schande van de correctionele rechtbank had kunnen voorkomen.

Indien het hedendaagsch recht streeft naar de vereenvoudiging der burgerlijke rechtspleging, heeft het ook een algemeene strekking om de crimineele rechtspleging met veel voorzorgen te omringen, ten einde dwalingen te voorkomen (1).

België gaf het voorbeeld van den vooruitgang op dit gebied; wij zouden dan ook niet gaarne zien dat zulks niet meer het geval zijn zou.

**

Er zou ook veel te zeggen zijn in verband met het beroep.

Met den achtbaren verslaggever van den Senaat, verzetten wij ons tegen iedere inkrimping van het recht van beroep in strafzaken.

Het gaat hier niet alleen om geld, maar om vrijheid en eer.

Ieder inkrimping van het recht van beroep in strafzaken is een terugkeer naar de oude dwalingen welke de heer Simon zoo raak beschreef in zijn werk *La Procédure criminelle sous l'ancien régime* (2).

Het is al erg genoeg dat in de oogen van sommige — ik zeg sommige — magistraten van beroep de veroordeeling in eersten aanleg een vooroordeel is.

**

Ik begrijp echter goed dat de achtbare verslaggever van den Senaat, na den heer Procureur generaal Destexhe, uiting geeft aan zijn bezorgdheid over de rampspoedige gevolgen welke het recht van beroep hebben kan op de rechten van de slachtoffers van auto-ongevallen.

Na in eersten aanleg schadevergoeding bekomen te hebben, ingevolge een tusschenvonnis waartegen beroep zou aangetekend zijn, zou een ernstig benadeelde burgerlijke partij de betaling van wat haar verschuldigd is nog langer zien uitstellen door het beroep van het eindvonnis.

Intusschen kan de beklagde zich onvermogen doen verklaren, zoodat de vergoeding van de geleden schade denkbeeldig wordt.

De achtbare verslaggever van den Senaat vroeg zich dan ook af :

« Waarom aan den strafrechter, voor wien de burgerlijke zaak is gebracht, niet het recht geven wegens de omstandigheden de tenuitvoerlegging bij voorraad van de uitspraak gelasten, hetzij voor de uitgesproken veroordeeling in haar geheel, hetzij voor een deel met of zonder borgstelling ? Waarom de regelen van het burgerlijk recht niet uitbreiden tot de burgerlijke zaken aangebracht voor

(1) V. Van Kol. « Le Droit pénal au Moyen âge », *Rev. droit belge*, 1925, p. 428.

(2) Jules Simon. *La procédure criminelle sous l'Ancien régime* (Grand Conseil de Malines), Bruxelles, Goemaere, 1921.

(1) V. Van Kol. « Le Droit pénal au moyen-âge », *Rev. Droit Belge*, 1925-428.

(2) Jules Simon. *La procédure criminelle sous l'Ancien régime* (Grand Conseil de Malines); Brussel, Goemaere, 1921.

mettre au juge d'ordonner la consignation des sommes allouées ?

Laissons au juge répressif, nous dit le Procureur général à la Cour de Liège, comme la loi laisse au juge civil le soin d'apprécier. Le mal est assez étendu pour que l'application du remède n'apparaisse pas avec un caractère exceptionnel ».

Nous ne pourrions souscrire à de pareilles mesures.

Et nous saisissons l'occasion de dire combien la notion d'exécution provisoire du jugement a été détournée de ses origines et de son but, et quels dangers son application révèle.

Pour certains tribunaux, l'exécution provisoire, notwithstanding tout recours et sans caution, est devenue une clause de style.

Nous jurerions que dans certains greffes modernes la formule est toute faite à l'avance, au compositeur.

Mais les praticiens du droit savent quelles conséquences désastreuses cette mention provisoire peut entraîner.

Citons un cas, entre cent de la même espèce : un agent de change assigne de petits bourgeois, en paiement de sommes importantes, à raison d'opérations de jeu, d'ailleurs irrégulières dans le chef du demandeur. Le Tribunal de commerce condamne au paiement et ordonne l'exécution provisoire du jugement. Appel est interjeté. L'agent de change exécute les défendeurs; leurs immeubles sont vendus; ils sont réduits à la misère. Un an après la Cour réforme le jugement de première instance et déclare que les appelants ne doivent rien.

Ils vont donc, croient-ils, récupérer les sommes payées et peut-être réclamer des dommages-intérêts à l'agent de change.

Mais celui-ci est devenu insolvable et l'arrêt, la *décision définitive*, ne pourra être exécuté : les appelants resteront bel et bien, injustement dépouillés.

Faut-il étendre cet abus aux décisions rendues par la juridiction répressive ?

Nous ne le pensons point.

D'ailleurs, une autre raison d'ordre juridique s'y oppose.

C'est que l'action civile est jointe à l'action publique, et qu'il serait absurde que l'une suivît un sort différent de l'autre, au point de vue de l'exécution.

**

N'y a-t-il rien à faire ?

Nous pensons que la consignation de la somme due pour dommages-intérêts peut être envisagée.

Mais encore faut-il qu'il existe des raisons qui doivent être exprimées en des motifs juridiques.

Les jugements doivent être motivés dit l'article 97 de la Constitution.

de strafrechtbank ? Waarom althans den rechter niet toelaten de consignatie van de toegekende sommen te gelasten ?

» Laat ons, zegt de Procureur-generaal bij het Hof te Luik, aan den strafrechter de zorg van beoordeeling overlaten, zooals de wet dit voor den burgerlijken rechter voorziet. Het kwaad is uitgebreid genoeg opdat de toepassing van het redmiddel niet een buitengewoon karakter zou dragen. »

Deze maatregelen zouden wij niet kunnen onderschrijven.

En wij nemen de gelegenheid te baat om te zeggen dat het begrip van de tenuitvoerlegging bij voorraad van het vonnis afgeleid werd van zijn oorsprong en zijn doel en welke gevaren bij zijn toepassing aan het licht getreden zijn.

Voor sommige rechtbanken is de tenuitvoerlegging bij voorraad, niettegenstaande voorziening en zonder borg, een gebruikelijk beding geworden.

Wij zouden er een eed op durven doen dat, in sommige moderne griffies, de formule gereed in den zethaak staat.

De rechtsbeoefenaars weten echter tot welke rampspoedige gevolgen deze tenuitvoerlegging bij voorraad leiden kan.

Laten wij een geval uit honderd van denzelfden aard nemen : een wisselagent dagvaardt menschen van den burgerstand tot betaling van belangrijke sommen wegens beurshandelingen waartoe de aanlegger zelf zich niet had mogen leenen. De rechtbank van koophandel veroordeelt tot betaling en gelast de tenuitvoerlegging bij voorraad van het vonnis. Men voorziet zich in beroep. De wisselagent laat de goederen der verweerdere gerechtelijk verkoopen; hun onroerende goederen worden verkocht en zij worden tot den bedelstaf gebracht. Een jaar later, verandert het Hof het vonnis in eersten aanleg en verklaart dat de eischers in beroep niets verschuldigd zijn.

Deze gaan dus, naar zij meenen, de betaalde sommen terugkrijgen en wellicht schadevergoeding eischen van den wisselagent.

Deze is echter onvermogen geworden : en het arrest, de *eindbeslissing*, zal niet kunnen uitgevoerd worden : de eischers in beroep zullen, kort en goed, onrechtvaardig uitgeschud blijven.

Moet men dit misbruik uitbreiden tot de beslissingen geveld door het strafgerecht ?

Naar onze meening niet.

Trouwens, hiertegen verzet zich een ander rechtsbegrip.

Immers, de burgerlijke rechtsovereenkomst wordt aan de strafvordering gekoppeld, zoodat het dwaas zijn zou een verschillenden weg te volgen voor de tenuitvoerlegging.

**

Kan er dan niets gedaan worden ?

Wij zijn van oordeel dat de consignatie van de als schadevergoeding verschuldigde som in overweging kan genomen worden.

Maar dan moeten er redenen bestaan, welke moeten vastgelegd worden in rechtsgronden.

Elk vonnis, aldus artikel 97 van de Grondwet, vermeldt de gronden waarop het rust.

Pourquoi la décision qui ordonnerait une mesure extraordinaire comme la consignation ne le serait-elle point ?

**

Mais toutes ces mesures ne sont que des remèdes empiriques.

Il est fort curieux que, de notre temps, les réformateurs s'attachent surtout à des questions de compétence et de procédure.

On se préoccupe avant tout d'une rationalisation de la pratique judiciaire avec le souci, semble-t-il, de l'adapter au rythme accéléré de notre vie actuelle : il faut juger vite, ce qui ne signifie pas toujours juger bien (1).

Cependant les solutions se trouvent plus facilement et de manière plus stable, dans l'évolution sociale des concepts généraux du Droit.

Ces questions d'appel limité, d'exécution provisoire, de consignation se poseraient-elles, en un degré aussi aigu, si demain l'assurance obligatoire était imposée aux automobilistes ?

A raison de nos lois sur les assurances et des mesures qui seraient prises, il ne pourrait plus être question d'insolvabilité.

Mieux, le nombre des accidents diminuerait, les chauffards se verraient automatiquement interdire la route parce que, ne trouvant plus d'assureur, ils ne pourraient plus conduire de véhicules.

La Commission de la Justice insiste pour que la Commission saisie du projet de loi sur la police de roulage adopté par le Sénat examine la proposition de loi que nous avons eu l'honneur de déposer pour régler la responsabilité civile des conducteurs d'automobiles : la confrontation des textes ne sera pas inutile.

**

La carence de la justice est infiniment plus pénible à constater que sa lenteur.

Et voici d'assez longs mois que l'opinion des juristes, des fonctionnaires, des administrés s'agite parce que la proposition de loi sur le contentieux administratif ne sort point des limbes de la Commission.

(1) Ainsi en est-il de l'arrêté-loi n° 65 qui institue la procédure peu coûteuse — dit-il — d'assignation en justice de paix, lorsque le montant de la somme principale n'excède pas celui du dernier ressort.

Les membres de la Commission ont été unanimes pour condamner cette procédure qui ne tient aucun compte sérieux des intérêts des défendeurs. De nombreux défauts sont prononcés à l'insu de ceux-ci. Nombre de sociétés d'assurance peu sérieuses et des entreprises de vente à crédit y trouvent l'occasion de dépouiller de malheureux ignorants.

Et ce danger est d'autant plus grand qu'il n'y a pas d'appel.

Waarom zou zulks niet gelden voor de beslissing welke een buitengewonen maatregel als de consignatie gelasten zou ?

**

Al deze maatregelen zijn echter slechts lapmiddelen.

Het is eigenaardig dat, op onze dagen, de hervormers vooral het oog gericht hebben op vraagstukken van bevoegdheid en van rechtspleging.

Men streeft in de eerste plaats naar rationalisatie van de rechtspraktijk, blijkbaar, met de bekommernis deze aan te passen aan het vermeld rythme van onzen tijd : men moet snel recht bedeele, wat niet steeds goede rechtsbedeeling is (1).

De oplossingen zijn, evenwel, gemakkelijker te vinden en zij bieden meer vastheid, in de sociale ontwikkeling van de algemeene rechtsbegrippen.

Zouden deze vraagstukken van beperkt beroep, tenuitvoerlegging bij voorraad, consignatie, zich zoo scherp voordoen, indien morgen de verplichte verzekering aan de automobilisten opgelegd werd ?

Wegens onze wetten op de verzekeringen en de maatregelen welke zouden genomen worden, zou er geen sprake meer kunnen zijn van onvermogen.

Daarenboven, zou het aantal ongevallen afnemen, daar de doodrijders automatisch zouden uitgeschakeld worden omdat zij geen verzekeraar meer zouden vinden en, bijgevolg, geen voertuigen meer zouden mogen besturen.

De Commissie voor de Justitie dringt aan opdat de Commissie waarbij het door den Senaat goedgekeurd wetsontwerp op de politie van het rijverkeer aanhangig is, het wetsvoorstel zou onderzoeken, dat wij de eer hadden in te dienen met het oog op de burgerlijke aansprakelijkheid van de bestuurders van motorrijtuigen : de vergelijking van beide teksten ware niet overbodig.

**

Het is pijnlijker vast te stellen dat het Gerecht in gebreke blijft dan dat het te traag werkt.

Reeds sedert vele maanden, maken rechtsgeleerden, ambtenaren en onderhoorigen zich kregelig omdat het wetsvoorstel op het hof van geschillen van bestuur bij de Commissie hangen blijft.

(1) Zulks is het geval met besluitwet n° 65 waarbij in de vrederechten een snelle rechtspleging ingevoerd wordt wanneer het bedrag van den hoofdeisch het cijfer van den hoogsten aanleg niet overschrijdt.

De leden van de Commissie waren het eens om deze rechtspleging te veroordeelen, welke hoegenaamd geen rekening houdt met de belangen der verweerders. Tegen hen werden talrijke vonnissen bij verstek gewezen. Tal van weinig ernstige verzekeringsmaatschappijen en inrichtingen van verkoop op krediet vinden daar een middel om onervaren personen uit te schudden.

En het gevaar is des te grooter, omdat er geen beroep is.

Le problème est plus complexe qu'on ne pense, notamment dans l'ordre constitutionnel.

Et nous pensons qu'il peut être utile de faire le point.

Le projet que l'honorable M. Carton de Wiart a déposé sur ce point, a eu quelques prédécesseurs (1).

En 1832, M. de Gorge-Legrand, sénateur pour Mons, proposait la création d'un Conseil d'Etat dont le rôle était surtout d'ordre législatif, mais qui avait cependant une certaine compétence contentieuse.

Rogier en 1833 déposait un projet de Conseil de législation; mais M. de Theux suggérait de lui attribuer compétence « pour pourvoir à la décision des affaires qui ne sont pas nécessairement dévolues aux tribunaux, aux concessions des mines, etc. ».

Déjà en 1834, M. de Haussy, rapporteur du projet Duval de Beaulieu, soulevait la question de constitutionnalité: il estimait que ce serait porter atteinte aux articles 92 et 93 de la Constitution que de confier au Conseil d'Etat une juridiction administrative contentieuse.

Le projet fut frappé de caducité par la dissolution de 1848.

Nouvelle tentative de Rogier en juillet 1853, puis de M. d'Anethan en 1855, toutes deux vouées à l'échec.

En 1912, le Comité de législation élabore un projet de loi qui visait surtout les cas de responsabilité de l'Etat à raison de ses actes de puissance publique.

Enfin la question a été posée en 1921 à l'occasion de la revision constitutionnelle.

M. Bonnard, professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux, donne d'assez curieuses raisons à l'échec de la proposition revisionniste (2).

« Pour aider à la réalisation de la réforme et vu ses côtés techniques, le Gouvernement constitua une commission extraparlamentaire qui devait l'étudier en même temps que la Commission de la Chambre des Représentants. Cette Commission extraparlamentaire présenta un rapport favorable au projet du Gouvernement. Mais, tant par opposition à un système français que sensibilisée de ce que le Gouvernement avait fait étudier la réforme par une Commission extraparlamentaire, la Commission de la Chambre se montra nettement hostile aux dispositions du projet de revision concernant le Conseil d'Etat et les écarts ».

Le Gouvernement dont la tactique fut dans l'affaire de

Het vraagstuk is ingewikkelder dan men denkt, vooral in grondwettelijk opzicht.

En, naar onze meening, is het misschien nuttig even het bestek op te maken.

Het ontwerp, dienaangaande ingediend door den achtbaren heer Carton de Wiart, heeft reeds enkele voorgangers gehad (1).

In 1832, werd door den heer George Legrand, senator voor Bergen, de oprichting van een Raad van State voorgesteld, waarvan de rol vooral van wetgevenden aard zou zijn, doch tevens een zekere bevoegdheid zou hebben op gebied van geschillen.

In 1833, diende de heer Rogier een ontwerp in betreffende een Raad voor Wetgeving; doch de heer de Theux stelde voor aan deze bevoegdheid te verleenen « om een beslissing te treffen nopens de aangelegenheden die niet noodzakelijk tot de bevoegdheid der rechtbanken behooren, nopens de mijnconcessies, enz. »

Reeds in 1834, werd door den heer de Haussy, verslaggever van het ontwerp Duval de Beaulieu, de quaestie der grondwettelijkheid opgeworpen: hij was van oordeel dat het verleenen van een rechtsmacht voor geschillen van bestuur aan den Raad van State inbreuk zou maken op artikelen 92 en 93 der Grondwet.

Het ontwerp verviel ten gevolge van de Kamerontbinding in 1848.

Nieuwe poging vanwege Rogier, in Juli 1853, vervolgens vanwege den heer d'Anethan, in 1855, beide zonder gunstigen uitslag.

In 1912, werd door den Raad voor Wetgeving een wetsontwerp opgemaakt, waarbij vooral de gevallen werden beoogd van verantwoordelijkheid van den Staat uit hoofde zijner handelingen als publieke macht.

Tenslotte, werd de vraag gesteld in 1921, ter gelegenheid van de herziening der Grondwet.

Tot het verwerpen van het voorstel tot herziening, voert de heer Bonnard, professor aan de Rechtsfaculteit, te Bordeaux, volgende tamelijk zonderlinge redenen aan (2):

« Om de hervorming mede te helpen verwezenlijken, en gezien haar technisch uitzicht, stelde de Regeering een extraparlamentaire commissie samen, welke de quaestie diende te onderzoeken terzelfdertijd als de Commissie van de Kamer der Volksvertegenwoordigers. Deze extraparlamentaire commissie diende een voor het ontwerp der Regeering gunstig verslag in. Doch, zoowel uit verzet tegen een stelsel dat zij te zeer gelijkend vond met het Fransch stelsel, als uit lichtgeraaktheid omdat de Regeering de hervorming door eene extraparlamentaire commissie had laten onderzoeken, was de Commissie van de Kamer volkomen gekant tegen de bepalingen van het ontwerp voor herziening betreffende den Raad van State en wees deze van de hand.

Daar de Regeering, bij de quaestie der herziening, vol-

(1) Sur cet historique, v. Velge, *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique*, pp. 25 et suivantes.

(2) Bonnard. *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934, p. 194.

(1) Over dit geschiedkundig overzicht, zie: Velge. *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique*, blz. 25 en volgende.

(2) Bonnard. *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, Paris, 1934, blz. 194.

revision de garder la neutralité entre les opinions opposées, n'osa pas forcer la main à la Commission de la Chambre en faveur du Conseil d'Etat projeté par lui et laissa tomber ses propositions. »

Et M. Velge apprécie ainsi le rapport que M. Mechelynck fit sur le projet de la Commission extraparlamentaire :

« La Commission parlementaire des XXI se rallia malheureusement à l'avis émis par son rapporteur M. Mechelynck.

La lecture de ce document, d'ailleurs assez superficiel, peu en rapport avec l'importance de l'objet en discussion, et qui laisse complètement dans l'ombre les importants travaux juridiques publiés sur cette question, donne l'impression très nette que son auteur était systématiquement hostile à toute réforme tant à la modification proposée par la Commission extraparlamentaire qu'à toute suggestion de créer une Cour du contentieux administratif. Nous examinerons plus loin l'argumentation du rapporteur; celui-ci s'attache surtout à défendre l'idée que l'intervention du pouvoir judiciaire dans le domaine du contentieux de l'annulation serait une atteinte directe au principe de la séparation des pouvoirs que nos constituants ont placé à la base de notre pacte fondamental; il s'abstint d'ailleurs de préciser ce qu'il entendait par ces mots « séparation des pouvoirs » bien que l'on ait démontré péremptoirement qu'ils avaient une signification toute différente dans le droit constitutionnel belge et dans le droit constitutionnel français.

Quant à la création d'une juridiction contentieuse, M. Mechelynck l'estimait inutile; il suffisait, selon lui, au législateur ordinaire, d'améliorer le fonctionnement des juridictions administratives existantes, sans porter le moindre changement aux institutions constitutionnelles ».

Il faut cependant retenir des débats la déclaration que M. Franck fit en séance de la Chambre du 7 juin et qui ne fut pas contredite : il en résulte que la Constitution ne s'oppose pas à ce que le législateur ordinaire établisse une Cour de contentieux administratif (1).

*
**

Malgré les échecs parlementaires, l'idée d'un Conseil d'Etat, d'ailleurs assez mal défini, continue d'animer les controverses doctrinales.

Les uns voulaient en faire un laboratoire où les projets de lois seraient mis au point.

Edmond Picard proposait avec son énergie et sa violence verbale, la création d'un Conseil de législation qui mit fin à la « confection vicieuse des lois ».

komen onzijdig wilde blijven ten overstaan van strijdige opvattingen, durfde zij geen druk uitoefenen op de Commissie van de Kamer ten gunste van den Raad van State, door haar voorgesteld, en liet zij hare voorstellen aan hun lot over. »

En de heer Velge beoordeelt als volgt het verslag van den heer Mechelynck over het ontwerp der extraparlamentaire Commissie :

« De Parlementaire Commissie der XXI sloot zich, ongelukkiglijk, aan bij het advies uitgebracht door haren verslaggever, den heer Mechelynck.

De lezing van dit trouwens zeer oppervlakkig stuk, weinig overeenstemmend met het belang van het behandelde onderwerp, en waarin de belangrijke rechtskundige werken niet worden aangehaald, welke over die zaak handelden, geeft ons den zeer duidelijken indruk dat de steller er van stelselmatig gekant was tegen elke hervorming, zoowel wat betreft de wijziging voorgesteld door de Extraparlamentaire Commissie als elk voorstel tot inrichting van een Hof voor geschillen van bestuur. Verder zullen wij de bewijsvoering van den verslaggever onderzoeken; deze hield er vooral aan het standpunt te verdedigen dat de tusschenkomst van de rechterlijke macht op het gebied van geschillen tot vernietiging, een rechtstreekse inbreuk zou zijn op het beginsel van de scheiding der machten, hetwelk door onze grondwetgevers tot basis werd gesteld van onze grondwet; hij achtte het trouwens niet noodig, de woorden « scheiding der machten » nader toe te lichten, alhoewel op afdoende wijze werd bewezen dat zij eene geheel verschillende beteekenis hadden in het Belgisch grondwettelijk recht en in het Fransch grondwettelijk recht.

Wat de oprichting betreft van een rechtsmacht voor geschillen van bestuur, de heer Mechelynck vond dit nutteloos; het volstond, volgens hem, dat de gewone wetgever de werking verbeterde van de bestaande bestuurlijke rechtspraak, zonder de grondwettelijke instellingen te wijzigen. »

Uit de besprekingen moet men nochtans de verklaring onthouden, die de heer Franck aflegde in de vergadering der Kamer van 7 Juni en die niet werd weerlegd; hieruit blijkt dat de Grondwet zich niet verzet tegen de oprichting door den gewonen wetgever van een Hof voor geschillen van bestuur (1).

*
**

Niettegenstaande de parlementaire nederlagen, staat de gedachte van een, trouwens, nogal slecht bepaalde Raad van State, steeds in de branding der leerstellige twisten.

De eenen wilden er een laboratorium van maken waar de wetontwerpen in orde zouden gebracht worden.

Edmond Picard, met zijn gewone energie en krachtige woorden, stelde voor een raad voor wetgeving op te richten, om een einde te maken aan « de slecht opgestelde wetten ».

(1) *Ann. Parl. Chamb.*, 1920-1921, p. 1491.

(2) *B. J.*, 1890, p. 1440.

(1) *Parl. Ann. Kamer* 1920-1921, p. 1491.

(2) *B. J.*, 1890, p. 1440.

Avec la même vigueur, mais plus sèche, moins grandiloquente, Woeste combattait cette institution en des termes assez piquants à reproduire :

« Je pense donc que les Chambres devraient repousser délibérément toute réforme de ce genre. Je ne vais pas jusqu'à dire qu'elle serait inconstitutionnelle; mais il faut bien cependant reconnaître que, du point de vue du Congrès, il n'y avait place dans notre organisation politique pour un Conseil d'Etat. Le Congrès était manifestement favorable aux droits de la nation; il l'était fort peu à ceux des corps n'émanant pas de l'élection.

Que si, contre mon attente, la création d'un Conseil d'Etat était proposée, je suis persuadé qu'elle ne résisterait pas à un débat public.

M. Pirmez, esprit ingénieux assurément, avait cherché à hâter la confection des lois par un ensemble de dispositions qu'une commission, très avantageusement composée, avait adoptée. Les dispositions ont été mises en délibération dans l'avant-dernière session.

Aussitôt des critiques ont été formulées, et tout le monde a reconnu que le projet était inacceptable; on lui a décerné les honneurs de l'enterrement. Il en serait de même ici. Quel intérêt dès lors aurait-on à exposer au même sort un projet de loi créant une institution nouvelle fort coûteuse et ne pouvant susciter que des embarras ? »

Vingt ans après, le Conseil de législation près du Ministère de la Justice était institué sur proposition du Ministre de l'époque, M. Carton de Wiart.

**

Ce fut encore Edmond Picard qui dès 1880, dans l'introduction du Tome IV des *Pandectes*, lança l'idée des juridictions administratives.

Mais avec quelle outrance, et quelle méconnaissance aussi du droit constitutionnel : « 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 le droit des tiers, que lorsque la juridiction administrative, dans toutes ses applications et à tous ses degrés, aura la cohésion et l'harmonie de nos tribunaux habituels ».

Au Congrès des sciences administratives tenu à Bruxelles en 1910, il accentuait sa position en déniait aux tribunaux judiciaires le droit au contentieux administratif, parce qu'ils ignorent la science de l'administration.

Il y eut, on s'en doute, de nombreux contradicteurs; et dès 1910, M. Errera préconise l'attribution du contentieux d'annulation à la Cour de Cassation:

Nous sortions à peine de l'Université, où ces questions se traitaient encore dans l'incertitude, lorsque l'ouvrage de M. Marcq vint porter les premiers coups au concept clas-

Met dezelfde kracht, doch droger, minder grootsprakerig, bestreed Woeste deze instelling, in termen die pikant genoeg zijn om hier te worden weergegeven :

« Ik denk dus dat de Kamers beslist elke hervorming van dien aard zouden moeten verwerpen. Ik zeg niet dat ze ongrondwettelijk zou zijn; doch het dient nochtans erkend, dat in de oogen van het Congres, er in onze politieke organisatie geen plaats was voor een raad van State. Het Congres wilde klaarblijkelijk de rechten begunstigen der natie, en zeer weinig deze van de lichamen die niet van de kiezers afhangen.

Indien, tegen mijn verwachting in, werd voorgesteld een Raad van State op te richten, ben ik overtuigd dat dit voorstel geen openbare bespreking zou kunnen doorstaan.

De heer Pirmez, die zeker een schrandere geest is, had getracht het tot stand komen der wetten te bespoedigen, door verscheidene bepalingen die een zeer gunstig samengestelde commissie aanvaard had. Deze bepalingen werden besproken in de voorlaatste zitting.

Onmiddellijk werden kritieken uitgebracht, en eenieder heeft moeten erkennen dat het ontwerp niet aanvaardbaar was; men heeft er een begrafenis van eerste klas aan bezorgd. Hier zou hetzelfde gebeurd zijn. Welk belang kan men er dan bij hebben een wetsontwerp aan hetzelfde lot bloot te stellen, waarbij de oprichting wordt voorzien van een zeer dure nieuwe instelling waaruit slechts moeilijkheden kunnen voortspruiten ? »

Twintig jaar nadien, werd op voorstel van den toenmaligen Minister, den heer Carton de Wiart, de Raad voor Wetgeving ingesteld bij het Ministerie van Justitie.

**

Edmond Picard was het ook die, in 1880 reeds, in de inleiding tot deel IV der *Pandectes*, de gedachte uitte van de bestuurlijke rechtsmachten.

Doch met welke overdrijving en welke miskennis ook van het grondwettelijk recht ! « Onze wetgeving, zoo schreef hij, zal slechts ernstig blijk geven van eenheid, van stevigheid wat betreft de macht om te oordeelen, en de waarborgen die er uit voortspruiten voor de rechten van derden, wanneer de bestuurlijke rechtsmacht, in al haar toepassingen en in elken graad, de geslotenheid en de harmonie zal hebben van onze gewone rechtbanken. »

Op het Congres voor bestuurlijke wetenschappen dat te Brussel gehouden werd, in 1910, onderlijnde hij zijn standpunt nog met aan de rechters bevoegdheid te ontkennen over de geschillen van bestuur, omdat zij de bestuurswetenschap niet kennen.

Er waren, dat kan men denken, veel tegensprekers; en, reeds in 1910, stelt de heer Errera voor de geschillen tot nietigverklaring te onderwerpen aan het Hof van Verbreking.

Wij kwamen pas uit de Universiteit, waar deze vraagstukken nog met onzekerheid behandeld werden, wanneer het boek van den heer Marcq de eerste slagen kwam toe-

sique de la séparation des pouvoirs et au système jurisprudentiel qui s'y était appuyé (1).

Il admettait la compétence des tribunaux ordinaires pour statuer sur les questions de responsabilité de la puissance publique; mais il semble bien — à relire son ouvrage qui paraît aujourd'hui un peu timide — que M. Marcq préfère à cette extension de compétence, la constitution de juridictions administratives spécialisées (2).

M. Bourquin, dans l'ouvrage qu'il publiait l'année suivante sous le titre : « La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique » défendait le même point de vue que M. Marcq.

Mais, par je ne sais quel scrupule constitutionnel, il refusait à toute juridiction, sauf au Roi — qu'il faisait d'ailleurs assister par un Conseil consultatif — compétence pour statuer sur le contentieux d'annulation (3).

**

Enfin, M. Wodon reprenait, pour la développer et l'organiser, la thèse de M. Errera (4).

Il montre combien la jurisprudence basée sur la séparation des pouvoirs et qui s'inspire de la doctrine française est contraire à la Constitution.

Et il se prononce pour la compétence des Tribunaux ordinaires.

La Commission extraparlamentaire de 1921 suivit d'ailleurs son opinion : elle proposait d'ajouter à l'article 105 de la Constitution un alinéa ainsi rédigé : « La Cour de Cassation prononce, d'après le mode réglé par la loi, sur les conflits d'attribution et sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des autorités administratives ».

Le cycle se termine par l'exposé des motifs de la proposition de loi de l'honorable M. Carton de Wiart qui, rejetant la solution que nous appellerons judiciaire, tend à établir une Cour de contentieux administratif.

Cette Cour aurait pour rôle de statuer :

1° Sur les actions en réparation d'un dommage causé par un acte ou par une négligence d'ordre administratif dans tous les cas où la Constitution et les lois en vigueur n'en ont pas déferé la connaissance aux Tribunaux, la Cour juge selon l'équité et en tenant compte de toutes les circonstances tant d'intérêt public que d'intérêt privé;

(1) Marcq. *La responsabilité de la puissance publique*, Bruxelles, 1911.

(2) V. not. pp. 408 et suivantes. C'est aussi l'impression de M. Velge, *op. cit.*, p. 86.

(3) Bourquin. *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Bruxelles, 1912.

(4) Wodon. *Le contrôle juridictionnel contre l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*.

brengen aan de klassieke opvatting van de scheiding der machten en aan de rechtspraak die er op steunde (4).

Hij aanvaardde de bevoegdheid der gewone rechtbanken om te beslissen in zake van de aansprakelijkheid der openbare macht; doch het schijnt wel, indien men zijn werk dat thans een beetje schuchter aandoet, herleest — dat de heer Marcq, liever dan deze uitbreiding van bevoegdheid, de oprichting zou zien van gespecialiseerde bestuurlijke rechtsmachten (2).

De heer Bourquin, in het werk dat hij het volgend jaar uitgaf onder den titel van : « La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique » verdedigde hetzelfde standpunt als de heer Marcq.

Doch, om ik weet niet welke grondwettelijke bezwaren, ontzegde hij aan elke rechtsmacht, behalve aan den Koning — dien hij trouwens deed bijstaan door een Raad van advies — bevoegdheid om uitspraak te doen in zake van de geschillen tot nietigverklaring (3).

**

Tenslotte, nam de heer Wodon de thesis over van den heer Errera, doch ontwikkelde ze en breidde ze uit (4).

Hij toont aan hoe de rechtspraak die steunt op de scheiding der machten en die ingegeven wordt door de Fransche rechtsleer, in strijd is met de Grondwet.

En hij spreekt zich uit voor de bevoegdheid der gewone Rechtbanken.

De Extraparlamentaire Commissie van 1921 was trouwens van dezelfde meening; zij stelde voor aan artikel 105 der Grondwet de volgende alinea toe te voegen : « Het Verbrekingshof doet uitspraak, op de wijze geregeld door de wet, over de geschillen omtrent de bevoegdheid en over de eischen tot nietigverklaring wegens machtsverschrijding, ingesteld tegen de handelingen van de bestuursoverheden. »

Het overzicht wordt gesloten met de toelichting van het wetsvoorstel van den achtbaren heer Carton de Wiart dat, met verwerping van wat wij de rechterlijke oplossing zullen noemen, er toe strekt een Hof in te stellen voor geschillen van bestuur.

Dit Hof zou voor taak hebben uitspraak te doen :

1° Over de vorderingen tot herstel van een schade veroorzaakt door een handeling of een verzuim op bestuurlijk gebied, in al de gevallen waar kennisneming daarvan door de Grondwet en de van kracht zijnde wetten niet aan de rechtbanken werd opgedragen; het Hof vonnist naar billijkheid en met inachtneming van al de omstandigheden zoowel van openbaar als van privaat belang;

(1) Marcq. *La responsabilité de la puissance publique*, Bruxelles, 1911.

(2) Z. nota blz. 408 en volg. Dit is ook de indruk van den h. Velge, *op. cit.*, blz. 86.

(3) Bourquin. *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Bruxelles, 1912.

(4) Wodon. *Le contrat juridictionnel contre l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*.

2° Sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir ou pour détournement de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives;

3° Sur les conflits d'attribution entre les administrations publiques;

4° Sur les recours en matière contentieuse administrative dont la connaissance lui est déferée par des lois particulières.

*
**

Cette proposition a été l'objet de longues études de la Commission spéciale qui a été constituée pour son examen.

Des notes fortement documentées en jurisprudence et en doctrine ont été déposées.

Et la notion de contentieux administratif n'en est pas devenue plus précise.

Nous pouvons cependant fixer l'état de la question, définir le contentieux administratif, et marquer sa place dans l'ordre juridique actuel.

I. — Nous croyons que la meilleure définition à retenir a été donnée par M. Vauthier, dans son *Précis de droit administratif* : on entend par contentieux administratif les litiges d'ordre administratif et les façons d'y mettre fin par des décisions d'un caractère juridictionnel.

Ce contentieux suppose donc nécessairement des *droits* dont la lésion puisse être réparée au moyen d'une *action* portée devant une juridiction compétente (1).

II. — En Angleterre, tout litige relève des autorités judiciaires et les actes de l'administration leur sont soumis.

Comme le note M. Bourquin : « le juge y est le gardien du droit, il l'applique à toutes les difficultés, quelle qu'en soit la nature, quel qu'en soit l'objet. Les matières administratives sont soumises à sa censure, aussi complètement que les questions civiles (2).

(1) Vauthier. *Précis de droit administratif*, pp. 504 et ss.

Après cette étude qui nous a amené à comparer nos juristes belges de droit administratif avec leurs collègues français, rendons grâces aux nôtres pour leur clarté et la véritable forme juridique de leur langage. Comment ne pas être arrêté, au contraire, au seuil d'une étude sur les pouvoirs des administrations lorsque l'on doit essayer de comprendre cette définition de l'institution, « situation juridique et impersonnelle : c'est, dit Hauriou « une organisation sociale, en relation avec l'ordre général des choses, dont la permanence individuelle est assurée par l'équilibre interne d'une séparation des pouvoirs, et qui a réalisé dans son sein une situation juridique (Hauriou, *Principes de droit public*, 1910, p. 129). Et sans doute ce docte auteur aurait été retenu comme abstraction par la Reine quintessence.

(2) Bourquin. *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*. Brux., 1912, p. 13.

2° Over de eischen tot nietigverklaring, wegens machtsoverschrijding of wegens machtsafleiding (« détournement de pouvoir »), ingesteld tegen de handelingen van de onderscheidene bestuursoverheden;

3° Over de geschillen omtrent bevoegdheid tusschen de openbare besturen;

4° Over al de voorzieningen in zake van geschillen van bestuur, waarvan de kennisneming aan het Hof door bijzondere wetten wordt opgedragen.

*
**

Dit voorstel werd grondig bestudeerd door de bijzondere Commissie die daartoe werd samengesteld.

Sterk gedocumenteerde nota's, met rechtspraak en rechtsleer, werden ingediend.

En het begrip « geschillen van bestuur » is er niet nauwkeuriger door geworden.

Wij kunnen nochtans den stand van het vraagstuk nagaan, de bepaling geven van het begrip « geschillen van bestuur », en zijn plaats bepalen in de huidige rechtsorde.

I. — Wij meenen dat de beste bepaling gegeven werd door den heer Vauthier, in zijn *Précis de droit administratif* : door geschillen van bestuur verstaat men de geschillen van bestuurlijken aard en de wijzen om er een einde aan te maken door middel van beslissingen onder vorm van rechtspraak.

Deze geschillen veronderstellen dus noodzakelijk *rechten* waarvan de krenking kan hersteld worden door een *eisch* die ingesteld wordt vóór een bevoegde rechtsmacht (1).

II. — In Engeland behoort elk geschil tot de bevoegdheid der rechterlijke overheden en worden de handelingen van het bestuur hun voorgelegd.

Zooals de heer Bourquin het aanstipt, is de jury de beschermster van het recht : zij past dit toe op alle moeilijkheden hoedanig die ook zijn. De bestuursaangelegenheden zijn aan hare censuur zoo volkomen onderworpen als de burgerlijke zaken (2).

(1) Vauthier. *Précis de droit administratif*, blz. 504 en volg.

Deze studie bracht er ons toe de Belgische juristen van het administratief recht te vergelijken met hun Fransche collega's : loven wij de onzen om hun klaarheid en den werkelijk juridischen vorm van hun taal. Hoe zou men, op den drempel van een studie over de besturen niet worden tegengehouden, wanneer men moet trachten de volgende bepaling van de instelling te begrijpen : « juridische en onpersoonlijke toestand » ; volgens Hauriou is het « een sociale inrichting, in betrekking met den algemeenen staat van zaken, waarvan de individueele bestendigheid verzekerd wordt door het innerlijk evenwicht van de scheiding der machten en die in haar schoot den juridischen toestand heeft verwezenlijkt (Hauriou, *Principes du droit public*, 1910, blz. 129).

(2) Bourquin. *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*. Bruxelles, 1912, blz. 13.

La législation révolutionnaire, en réaction contre les Parlements de l'ancien régime, interdisait expressément aux juges de critiquer les actes de l'Administration.

La loi du 16-24 août 1790, article 1^{er}, édictait cette règle brutale : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne peuvent, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit, les fonctions des corps administratifs, ou citer devant eux les administrateurs à raison de leurs fonctions ».

La loi du 16 Fructidor an II s'exprimait ainsi : « Défenses itératives sont faites aux Tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit ».

Et Napoléon accentue la toute-puissance de l'administration.

Sous le régime hollandais, l'arrêté royal du 5 octobre 1822 établissait la procédure des conflits qui aboutissait à dessaisir la justice dès que la légalité d'un acte administratif était contestée devant un Tribunal.

III. — Il est admis généralement aujourd'hui que le Constituant de 1830, à l'opposé du législateur révolutionnaire qui se défiait des corps judiciaires (1), a voulu « organiser » comme sauvegarde suprême des droits sacrés de l'individu, un puissant appareil judiciaire, libre de toute tutelle et définitivement à l'abri d'un retour offensif de l'administration (2).

Et nous pensons que M. Errera a nettement défini la pensée des membres du Congrès dans son *Traité de droit public* : « Notre Congrès a témoigné au pouvoir judiciaire une rare confiance. L'entourant de garanties particulièrement efficaces, il a fait pencher de son côté les balances des attributions, chaque fois que cela était possible. Spécialement à l'encontre de l'Administration, il a élargi sa compétence au point de lui donner dans notre droit public, une position prépondérante sur elle (3).

Le siège de la matière est dans les articles 92 et 93 de la Constitution.

Art. 92. — Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Art. 93. — Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des Tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.

* *

Il n'y a aucune difficulté à définir le droit civil. Mais des contestations ont surgi au sujet de la notion du droit politique.

M. le Procureur général Mathieu Leclercq en donne une définition assez étroite (4).

(1) V. not. Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, 1896, I, pp. 180 et ss.

(2) Bourquin, *op cit.*, p. 30.

(3) *Traité de droit public belge*. Paris, 1909, p. 244.

(4) *Un chapitre du droit constitutionnel des Belges* (B. J.), 1889, I, pp. 267 et ss.

De revolutionaire wetgeving, ingaande tegen de strekking der Parlementen van het oud regime, stelde een uildrukkelijk verbod voor de rechters, de handelingen van het Bestuur te hekelen.

De wet van 16-24 Augustus 1790, artikel 1, bevatte dezen brutalen regel : « De rechterlijke ambten zijn verschillend en blijven steeds afgescheiden van de administratieve ambten. De rechters mogen niet, op straf van ambtsmisbruik, op wekdanige wijze ook, de handelingen van de bestuurslichamen storen of de beheerders vóór hen dagvaarden uit hoofde hunner functies. »

De wet van 16 fructidor, jaar II, hield als volgt : « Bij herhaling, wordt aan de Rechtbanken verboden kennis te nemen van de handelingen van bestuur, van welkdanigen aard ook, op straffen bij de wet bepaald. »

En Napoléon verscherpt nog de overmacht van het bestuur.

Tijdens het Hollandsch regime, werd, bij Koninklijk besluit van 5 October 1822, de procedure ingevoerd voor de conflicten en met dit gevolg dat het gerecht ontlast werd zodra de wettelijkheid van een daad van bestuur betwist werd vóór een Rechtbank.

III. — Thans wordt algemeen aangenomen dat de Grondwetgever van 1830, in tegenstrijd met den wetgever der revolutie, die de rechtslichamen wantrouwde (1), als hoogste vrijwaring van de geheiligde rechten van het individu, een machtig rechtsorgaan heeft willen « inrichten », vrij van alle voogdij en voorgoed beschermd tegen een weder ingrijpen van het bestuur (2).

En wij zijn van gevoelen dat de heer Errera de leidende gedachte der Congresleden duidelijk heeft bepaald in zijn *Traité de Droit public* : « Ons Congres heeft een zeldzaam vertrouwen gesteld in de rechterlijke macht. Door haar te omringen met bijzonder afdoende warborgen, heeft het naar haren kant de schaal der ambtsbevoegdheden doen overhellen, telkens dit mogelijk was. Bijzonder ten overstaan van het bestuur, heeft het zijne bevoegdheid uitgebreid derwijze haar in ons publiek recht een overwegende rol te verleen op het voornoemde » (3).

De basis van dit onderwerp berust op de artikelen 92 en 93 der Grondwet.

Art. 92. — Alle geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de kennisneming van den rechter.

Art. 93. — Alle geschillen over staatsburgerlijke rechten behoren tot de kennisneming van den rechter, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen.

* *

Het valt niet moeilijk de bepaling te geven van het burgerlijk recht. Doch betwistingen rezen op wat betreft de notie van het publiek recht.

De heer Mathieu Leclercq, Procureur-generaal, geeft er eene tamelijk enge bepaling van (4).

(1) Z. not. Laferrière. *Traité de la Juridiction administrative*, 1896, I, blz. 180 en volgende.

(2) Bourquin, *aangehaald werk*, blz. 30.

(3) *Traité de droit public belge*, Paris, 1909, blz. 244.

(4) *Un chapitre du droit constitutionnel des Belges* (B. J.), 1889, I, 267 en volgende.

M. Wodon ne l'accepte pas : « après la démonstration péremptoire de Bourquin, écrit-il, la question me paraît résolue ».

« Il faut entendre par droits politiques, dans l'article 93, tous les droits individuels qui ne sont pas des droits civils. Mais il ne s'agit que des droits individuels et par là l'on vise les facultés, les pouvoirs reconnus à une personne physique ou à une personne morale et entourés de la protection de la loi, les droits subjectifs, dont la jouissance et l'exercice sont garantis par les règles de droit, par le droit objectif » (1).

Cependant nous croyons que la vraie formule est celle que M. le Procureur général Leclercq énonçait dans son avis sous l'arrêt du 14 avril 1921 : « Dans les idées du temps où la Constitution fut rédigée, les droits civils sont tous les droits autres que les droits de participer à l'exercice des pouvoirs émanant de la nation, tous les droits donc qui ne sont pas des droits politiques » (2).

IV. — On a fort bien marqué que, sous l'influence de Henrion de Pansey, la Cour de Cassation de Belgique a vraiment méconnu la pensée du Constituant et en arrivait même à considérer le pouvoir judiciaire comme une délégation du Prince, une branche du pouvoir exécutif (3).

Et logiquement faisant de la règle de la séparation des pouvoirs une application excessive et à notre sens inconstitutionnelle, elle a construit toute une jurisprudence basée sur l'immunité de la puissance publique (4).

Les conséquences injustes de pareil système furent un peu corrigées par la distinction indiquée dès 1858 par le Pro-

(1) *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics*, 1920, *op. cit.*, p. 85 (Wodon).

(2) *Pas.*, 1921, I, p. 138.

(3) Wodon a fait une critique vive et serrée de cette jurisprudence. *Op. cit.*, pp. 89 et ss. not. sa note p. 93.

« V. encore l'arrêt de la Cour de Bruxelles du 26 avril 1854 (*Pasicr.*, 1854, 2, 102) et le réquisitoire de l'avocat général Fernelmont. Ce magistrat cite l'opinion de Henrion de Pansey « qui pense qu'un citoyen ne pourrait même pas s'adresser aux tribunaux pour réclamer contre un acte du gouvernement qui l'aurait dépouillé de sa propriété pour la sûreté d'une place de guerre, parce qu'il s'agit là d'une disposition d'administration générale prise dans l'intérêt de l'Etat par le pouvoir qui est spécialement chargé de cet intérêt et que le particulier n'aurait de recours que pour son indemnité ». Il est superflu de faire remarquer que cette thèse est insoutenable (art. 11 de la Constitution). Mais Henrion de Pansey passait alors avant la Constitution! »

(4) Sur les fluctuations de cette jurisprudence V. Marcq, *La responsabilité de la Puissance publique*, Brux., 1911, Wodon *op. cit.*, pp. 47 et ss., et surtout l'avis de M. le Procureur Général Leclercq, *Pas.*, 1920, I, 193.

De heer Wodon aanvaardt ze niet; « na de afdoende bewijsvoering van den heer Bourquin, schrijft hij, lijkt mij de zaak opgelost.

« In artikel 93, dient door politieke rechten verstaan alle individueele rechten die geen burgerlijke rechten zijn. Doch het geldt slechts individueele rechten waardoor men de bevoegdheden, de machten beoogt, welke toegekend zijn aan een lichamelijk of zedelijk persoon, en, omringd door de bescherming der wet, de subjectieve rechten waarvan het genot en de uitoefening gewaarborgd zijn door de rechtsvoorschriften, door het objectief recht (1).

Nochtans zijn wij van oordeel dat de juiste formule diegene is welke door den heer Procureur-generaal Leclercq opgegeven werd in zijn advies bij het arrest van 14 April 1921 : « Volgens de geklende opvattingen ten tijde van het opmaken der Grondwet, zijn de burgerlijke rechten alle andere rechten dan die welke toelaten deel te nemen aan de uitoefening van de machten uitgaande van de natie, alle rechten dus behalve de politieke » (2).

IV. — Men heeft goed gemerkt dat, onder den invloed van Henrion de Pansey, het Hof van Verbreking van België waarlijk het inzicht van den Grondwetgever heeft miskend, en er zelfs toe kwam, de rechterlijke macht te aanzien als een vertegenwoordigend lichaam van den Prins, een tak van de uitvoerende macht te maken (3).

En door logisch van den regel van de scheiding der machten een overdreven toepassing te maken die, naar onze meening ongrondwettelijk is, heeft het een stel van rechtspraak opgebouwd gegrond op de immuniteit van de openbare macht (4).

De onbillijke gevolgen van dergelijk stelsel werden eenigszins verbeterd door het onderscheid, sedert 1858,

(1) *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics*, 1920, *aangehaald werkje*, blz. 85 (Wodon).

(2) *Pas.*, 1921, I, blz. 138.

(3) Wodon heeft over die rechtspraak een hevige en diepgaande kritiek gevoerd; *aang. werkje*, blz. 89 en volgende, inzonder, zijne nota blz. 93.

« Zie nog het arrest van het Hof te Brussel d.d. 26 April 1854 (*Pasicr.*, 1854, 2, 102) en de vordering van advocaat-generaal Fernelmont. Die magistraat haalt de opvatting aan van Henrion de Pansey « die de meening is toegedaan dat een burger zich zelfs tot de rechtbanken niet zou mogen wenden om zijn bezwaren in te brengen tegen een daad van de regeering die hem van zijn eigendom zou hebben beroofd voor de veiligheid eener versterkte plaats, omdat het hier een handeling van algemeen bestuur geldt, getroffen in het belang van den Staat, door de macht aan dewelke dit belang in het bijzonder werd toevertrouwd, en dat de belanghebbende slechts in beroep zou kunnen gaan voor zijne vergoeding ». Onnoodig aan te stippen dat die thesis geen steek houdt (art. 11 van de Grondwet). Doch te dien tijde had Henrion de Pansey den voorrang op de Grondwet! »

(4) Over de veranderingen in die rechtspraak (Marcq, *La responsabilité de la Puissance publique*, Bruss., 1911), Wodon, *aang. werkje*, blz. 47 en volgende, vooral het advies van den heer Procureur-Generaal Leclercq, *Pas.*, 1920, I, 193.

cureur général N. J. Leclercq entre l'Etat puissance et l'Etat personne, entre l'*imperium* et le *dominium*.

Mais il fallut attendre l'année 1920 pour que, sur le très remarquable avis de M. le Procureur général Leclercq, le petit-fils, la Cour de Cassation interprétât exactement le système juridique de la Constitution : ce n'est plus la *qualité de celui qui commet le fait* qui est envisagée, mais le *droit* qui est lésé :

« Attendu que la Constitution a déferé aux cours et tribunaux la connaissance exclusive des contestations qui ont pour objet des droits civils (art. 92).

Attendu que par ces termes elle a mis sous la protection du pouvoir judiciaire tous les droits civils, c'est-à-dire tous les droits privés consacrés et organisés par le Code civil et les lois que le complètent, et confié aux cours et tribunaux la mission de réparer les atteintes portées à ces droits;

Qu'en vue de réaliser cette protection, la Constitution n'a égard ni à la qualité des parties contendantes, ni à la nature des actes qui auraient causé une lésion de droit; mais uniquement à la nature du droit lésé;

Qu'en conséquence dès lors qu'une personne qui se dit titulaire d'un droit civil allègue qu'une atteinte a été portée à ce droit et qu'elle demande la réparation du préjudice qu'elle a éprouvé, le pouvoir judiciaire peut et doit connaître de la contestation et il est qualifié pour ordonner, le cas échéant, la réparation du préjudice, même au cas où l'auteur prétendu de la lésion serait l'Etat, une commune ou quelque autre personne du droit public, comme aussi le cas où la lésion serait causée par un acte illicite d'administration publique;

Attendu, il est vrai, qu'une doctrine où s'appuie le pourvoi tend à créer au profit des personnes du droit public une immunité en vertu de quoi leur activité pourrait s'exercer au détriment des droits civils des particuliers sans qu'elles encourent une responsabilité civile, tout au moins dans les cas où cette activité serait l'exercice d'une puissance publique;

Qu'il serait ainsi interdit aux cours et tribunaux d'apprécier les actes de l'administration et d'ordonner la réparation du préjudice causé par les actes illicites qu'elle accomplirait;

Que l'on fonde cette doctrine sur le principe dit de « la séparation des pouvoirs »;

Attendu que la Constitution a consacré dans ses articles 25 à 31, une théorie de la « séparation des pouvoirs » qui voit une condition de la liberté politique dans la répartition des fonctions publiques en trois groupes distincts et indépendants les uns des autres;

Qu'en vertu de cette règle de partage des attributions il est interdit aux cours et tribunaux de faire des actes d'administration publique et de réformer ou d'annuler les actes des autorités administratives comme il est interdit à l'administration de juger des contestations qui ont pour objet des droits civils;

door Procureur-generaal N.-J. Leclercq gemaakt tusschen den Staat als macht en den Staat als persoon, tusschen het *imperium* en het *dominium*.

Doch er diende nog gewacht tot in het jaar 1920, voordat, ingevolge het zeer merkwaardig advies van den heer Procureur-generaal Leclercq, den kleinzoon, het Hof van Verbreking het rechtskundig stelsel der Grondwet op juiste wijze beoordeelde : *de hoedanigheid van hem die de daad pleegt* wordt niet meer beoogd, doch het *recht* dat benadeeld wordt.

« Aangezien, door de Grondwet, aan de hoven en rechtbanken bij uitsluiting de kennisneming opgedragen wordt van alle geschillen over burgerlijke rechten (art. 92).

Aangezien zij, door die woorden, alle burgerlijke rechten onder de bescherming der rechterlijke macht heeft gesteld, zijnde alle private rechten gehuldigd en toegelicht door het Burgerlijk Wetboek en aanvullende wetten, en aan de hoven en rechtbanken de taak heeft opgedragen de inbreuken op die rechten te herstellen;

Dat, met het oog op de toepassing dezer bescherming, de Grondwet geen rekening houdt met de hoedanigheid der strijdende partijen, noch met den aard der daden waardoor een recht zou zijn gekrenkt, doch uitsluitend met den aard van het gekrenkt recht;

Dat, bijgevolg, wanneer een persoon, die beweert in het bezit te zijn van een burgerlijk recht, aanvoert dat inbreuk werd gedaan op dit recht en hij herstel vraagt van het ondervonden nadeel, de rechterlijke macht kennis mag en moet nemen van de betwisting en dat zij bevoegd is om, desgevallend, herstel van het nadeel te bevelen, zelfs indien de dader der benadeeling de Staat zou zijn, een gemeente of een ander publiekrechtelijk persoon, alsook in geval de benadeeling veroorzaakt zou zijn door een ongeoorloofde daad vanwege het openbaar bestuur;

Aangezien, weliswaar, een leer waarop de voorziening is gesteund er toe strekt om, ten gunste van de publiekrechtelijke personen, een vrijdom in leven te roepen krachtens welken hunne handelingen zouden mogen geschieden ten nadeele van de burgerlijke rechten der particulieren zonder hierdoor een burgerlijke verantwoordelijkheid op zich te laden, minstens in de gevallen waarin deze handelingen de uitoefening zouden zijn eener openbare macht;

Dat het aldus de hoven en rechtbanken verboden zou zijn de handelingen van het bestuur te beoordeelen en het herstel te bevelen van het nadeel veroorzaakt door de ongeoorloofde handelingen er van ;

Dat die leer gesteund is op het zoogenaamd beginsel van « de scheiding der machten »;

Aangezien de Grondwet, in hare artikelen 25 tot 31, eene theorie van de « scheiding der machten » opgenomen heeft, die een vereischte der politieke vrijheid ziet in de verdeling der openbare functies in drie van elkander gescheiden en onafhankelijke groepen;

Dat krachtens dien regel van verdeling der bevoegdheden, het de hoven en rechtbanken verboden is daden van openbaar bestuur te verrichten en daden der administratieve overheden te hervormen of te niet te doen, zooals het aan het bestuur verboden is betwistingen te beoordeelen, welke burgerlijke rechten tot onderwerp hebben;

Mais attendu que la même expression « séparation des pouvoirs » sert aussi à désigner une règle très ancienne du droit public français, admise déjà au temps de l'absolutisme monarchique et qui a trouvé son expression dans l'édit de Saint-Germain du 6 février 1641 et plus tard dans les lois des 16 et 24 août 1790 (titre II, art. 13) et du 16 Fructidor an III,

Qu'au vœu de cette règle il est interdit aux corps judiciaires de juger les contestations où l'Etat et les autres personnes du droit public sont intéressés, la compétence judiciaire en matière civile étant réduite à la connaissance des litiges entre particuliers;

Que cette « séparation des pouvoirs » née d'un sentiment de méfiance et de défaveur à l'égard des corps judiciaires, et qui permettait à l'administration de disposer souverainement et sans recours de la personne et des biens des citoyens, n'a pas été consacrée dans la Constitution belge;

Que, tout au contraire, le régime que celle-ci a organisé est inspiré d'un sentiment de méfiance à l'égard des pratiques administratives des régimes antérieurs et qu'il vise à mettre des droits privés à l'abri des atteintes de l'administration et sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire;

Que, sous ce régime, tel qu'il ressort des articles 24, 67, 78, 92, 93, 106 et 107 et qui est à l'opposé du droit public de la Révolution française et de l'Empire, *les gouvernants ne peuvent rien que ce qu'ils sont chargés de faire et sont, comme les gouvernés, soumis à la loi*; qu'ils sont limités dans leur activité par les lois et notamment par celles qui organisent les droits civils et que, s'ils lèsent l'un de ces droits, le pouvoir judiciaire peut déclarer que leur acte a été accompli sans pouvoir, qu'il est donc illégal et constitutif de faute et accorder la réparation du préjudice ainsi causé, ce que faisant il fait œuvre non d'administrateur mais de juge d'une contestation dont l'objet est un droit civil ».

V. — Cette jurisprudence solidement établie de la Cour de Cassation a élargi considérablement la compétence des tribunaux ordinaires.

La Cour d'Appel de Gand en a fait une application intéressante à une saisie de marchandises qui avait été ordonnée pour infraction à un arrêté interdisant leur vente : l'arrêt admet que, si les tribunaux ne peuvent s'opposer à ce que l'Etat à un moment donné frappe d'indisponibilité une denrée possédée par des particuliers, il leur est cependant permis de vérifier si les règlements pris ainsi par l'Etat sont légaux et s'ils sont exécutés de manière à ne pas léser les droits des individus (1).

La difficulté qui pourrait subsister serait de décider si

Doch aangezien dezelfde uitdrukking « scheiding der machten » ook dient om een zeerouden regel van het Fransch publiekrecht aan te duiden, dewelke reeds ingang vond ten tijde van het monarchaal absolutisme en opgenomen werd in het edict van Saint-Germain, op 6 Februari 1641, en later in de wetten van 16 en 24 Augustus 1790 (titel II, art. 13) en van 16 Fructidor, jaar III;

Dat, ingevolge dien regel, het aan de rechtslichamen verboden is recht te spreken over de geschillen waarbij de Staat of de andere personen van het publiek recht belang hebben, daar de rechterlijke bevoegdheid op burgerlijk gebied beperkt is tot de kennismaking van de geschillen tusschen particulieren;

Dat die « scheiding der machten », voortspuitende uit een gevoel van wantrouwen en ongunst ten opzichte van de rechterlijke lichamen, en welke het bestuur zou toelaten oppermachtig en zonder beroep te beschikken over den persoon en de goederen van de burgers, niet door de Grondwet werd bekrachtigd;

Dat, daarentegen, het stelsel door deze op touw gezet, werd ingegeven door een gevoel van wantrouwen ten opzichte van de administratieve practijken der vorige regimes, en dat het er toe strekt de private rechten te vrijwaren tegen schendingen door het bestuur en ze onder de bescherming te stellen van de rechterlijke macht;

Dat, onder dit regime, zooals blijkt uit de artikelen 24, 67, 78, 92, 93, 106 en 107, en in tegenstrijd met het publiekrecht der Fransche Revolutie en van het Keizerrijk, *de regeerders niets mogen doen dan hetgeen zij als opdracht hebben te vervullen, en, evenals de inwoners, aan de wet zijn onderworpen*; dat zij in hunne handelingen zijn beperkt door de wetten en inzonderheid door diegene waarbij de burgerlijke rechten zijn voorzien en dat, wanneer zij een dezer rechten schenden, de rechterlijke macht mag verklaren dat hunne daad zonder machtiging werd uitgevoerd, dat zij dus onwettelijk is en een schuld vormt, en schadevergoeding verleen voor het aldus berokkend nadeel, waarbij zij niet optreedt als bestuursoverheid doch als rechter in een geschil waarvan het voorwerp een burgerlijk recht is. »

V. — Die stevig gevestigde rechtspraak van het Hof van Verbreking heeft de bevoegdheid der gewone rechtbanken zeer verruimd.

Het Hof van Beroep te Gent heeft er een belangwekkende toepassing van gedaan, wat betreft een bevolen beslaglegging op koopwaren, wegens overtreding van een besluit waarbij verbod werd gesteld op den verkoop er van : het arrest geeft toe dat, indien de rechtbanken zich niet mogen verzetten tegen het feit dat de Staat, op zeker oogenblik, eene waar, toebehoorende aan particulieren, buiten gebruik zou stellen, zij nochtans mogen nagaan of de aldus door den Staat uitgevaardigde reglementen wettelijk zijn en of zij derwijze werden toegepast dat geen individuele rechten werden benadeeld (1).

De moeilijkheid die zou kunnen voortbestaan, is dat moet.

(1) Gand, 30 juni 1921. *Pas.*, 1922, II, 47.

(1) Gent, 30 Juni 1921. *Pas.*, 1922, II, 47.

la personne lésée était titulaire d'un « droit civil » à l'égard de l'Administration.

Elle est singulièrement réduite par la définition large et compréhensive que M. le Procureur général Leclercq a donnée de ce droit et que nous rappelions plus haut.

VI. — L'arrêt de Cassation du 11 juillet 1935 a mis la dernière touche à ce concept de la responsabilité de l'Etat à l'occasion d'un litige tout à fait caractéristique (1).

Un soldat, en service commandé, se noie dans la Meuse : ses parents allèguent que les baigns étaient mal organisés et réclament des dommages-intérêts.

L'Etat opposait à la demande une exception d'incompétence, basée sur ce que : « Entre l'Etat qui commande et le citoyen qui prête son service militaire, il n'existe pas de rapports de droit civil, mais uniquement des rapports de droit administratifs ».

La Cour de Cassation a rejeté cette prétention, s'en référant une fois de plus à la notion de droit civil : « Attendu que toute lésion d'un droit civil, résultant d'un fait illicite, imputable à une personne quelle qu'elle soit l'oblige à réparer le dommage ainsi causé ;

Attendu qu'aucune disposition légale ne soustrait l'Etat belge à l'application de ces règles, qu'il n'y échappe pas quand celui dont le droit civil est lésé est un citoyen qui, dans le temps du fait dommageable, s'acquittait des obligations du service militaire ».

Et l'arrêtiste — en l'espèce M. le Procureur général Leclercq — démontre lumineusement qu'il n'y a pas, qu'il ne peut y avoir en Belgique de droits dits administratifs.

VI. — Il est donc avéré que toute lésion d'un droit civil trouve aujourd'hui devant les tribunaux ordinaires la juridiction qui assure sa réparation ; et cela, quel que soit l'acte qui cause cette lésion.

Dès lors la juridiction d'une cour de contentieux administratif n'aurait plus pour objet que : 1° les cas dont la loi réserve à l'administration l'appréciation souveraine ;

2° les cas où l'action repose sur un intérêt administratif (2).

Nous ne parlons pas des « actes de gouvernement » qui échappent à tout recours.

**

VII. — Mais les partisans de la juridiction administrative voudraient surtout lui attribuer ce qu'on appelle le contentieux d'annulation. Cette expression de droit administratif français n'est pas très juridique dans le droit belge.

Il n'existe pas, en l'espèce, de litige proprement dit ; il s'agit de faire annuler un acte de l'administration parce qu'il est illégal.

(1) *Pas.*, 1935, I, pp. 326 et ss.

(2) *V. Velge, op. cit.*, pp. 265 et 267.

worden uitgemaakt of de benadeelde persoon in het bezit was van een « burgerlijk recht » ten opzichte van het bestuur.

Zij werd gevoelig verminderd door de breede en omvattende bepaling welke door den heer Procureur-generaal Leclercq van dit recht werd gegeven en welke wij hier-voren aanhaalden.

VI. — Het arrest van Verbreking d.d. 11 Juli 1935 heeft een laatste aanpassing gedaan van het begrip van de verantwoordelijkheid van den Staat, naar aanleiding van een zeer kentschetsend geschil (1).

Een soklaat, in dienst, verdinkt in de Maas : zijn ouders voeren aan dat de baden slecht waren ingericht en eischen schadevergoeding.

De Staat voerde tegen dien eisch de exceptie van onbevoegdheid aan, steunende op het feit dat : « Tussen den Staat, die het gezag uitoefent, en de burger die zijn militairen dienst volbrengt, geen betrekkingen bestaan van burgerrechtelijken aard, doch uitsluitend betrekkingen van bestuurrechterlijken aard ».

Het Hof van Verbreking wees die bewering van de hand door nogmaals naar het begrip van het burgerlijk recht te verwijzen : « Aangezien elke benadeeling van een burgerlijk recht, voortspruitende uit eene ongeoorloofde daad, toerekenbaar aan welkdanig persoon, ook deze verplicht de veroorzaakte schade te vergoeden ;

» Aangezien de Belgische Staat door geen enkele wetsbepaling aan de toepassing dier regelen is onttrokken ; dat hij er niet aan ontsnapt wanneer degene wiens burgerlijk recht benadeeld werd een burger is die, ten tijde van de schadelijke daad, zijn militairen dienst volbracht. »

En de steller van het arrest — in onderhavig geval, de heer Procureur-generaal Leclercq — bewijst duidelijk dat er in België geen zoogenaamde bestuurlijke rechten bestaan noch kunnen bestaan.

VI. — Het is dus uitgemaakt dat elke benadeeling van een burgerlijk recht thans vóór de gewone rechtbanken de rechtsmacht vindt, die er het herstel van verzekert ; en dit, welke ook de daad zij, waardoor die benadeeling werd veroorzaakt.

Bijgevolg zou de rechtsmacht van een hof voor geschillen van bestuur slechts kennis kunnen nemen van 1° de gevallen waarover het bestuur ingevolge de wet oppermachtig mag beslissen ;

2° de gevallen waarin de vordering berust op een bestuurlijk belang (2).

Wij spreken niet over de « daden van regeeringsbeleid » die aan alle beroep ontsnappen.

**

VII. — Doch de voorstanders van de administratieve rechtsmacht zouden aan haar vooral willen toevertrouwen wat men noemt de geschillen tot nietigverklaring. Die uitdrukking van het Fransch administratief recht is niet zeer juridisch in het Belgisch recht.

In onderhavig geval, bestaat er geen eigenlijk geschil ; het geldt hier den eisch tot vernietiging van een daad van het bestuur omdat zij onwettig is.

(1) *Pas.*, 1935, I, pp. 326 en volgende.

(2) *Z. Velge, aangeh. werk*, blz. 265 en 267.

M. Velge le note fort justement : « Il ne s'agit pas de réparer par l'octroi d'une indemnité, le dommage résultant de la lésion d'un droit d'un particulier par l'administration; le recours en annulation n'est pas, en effet, dirigé contre un patrimoine administratif ni contre le patrimoine de l'auteur de l'acte critique; le recours est dirigé contre l'acte lui-même imputé d'illégalité; la cause du recours c'est le vice dont l'acte est entaché » (1).

C'est ce que Duguitt appelait le « contentieux objectif » (2).

**

VIII. — Il ne peut être question de copier l'institution française du Conseil d'Etat, même dans l'état actuel de son évolution.

Sa compétence se détermine par la nature de l'acte qui est en cause et non par celle du droit qui est lésé.

Or, nous l'avons vu, la Constitution remet au pouvoir judiciaire la décision sur toutes les contestations qui ont pour objet des droits civils et les droits politiques sauf exception.

La solution ne serait-elle pas d'élargir encore, conformément d'ailleurs à notre droit public, la compétence de ce pouvoir judiciaire ?

La Commission extraparlamentaire de 1921 proposait de rédiger ainsi l'article 106 nouveau de la Constitution : « La Cour de Cassation prononce, d'après le mode réglé par la loi, sur les conflits d'attribution et sur les demandes en annulation du chef d'excès de pouvoir, formés contre les actes des autorités administratives ».

La note que M. le Procureur général Leclercq avait rédigée à l'appui de ce texte résumait les arguments, à notre sens péremptoires, qu'il tirait de la Constitution aussi bien que de l'élémentaire bon sens juridique.

Au fond l'argument essentiel était que le recours contre un excès de pouvoir dont on demande l'annulation relève fort bien de la compétence de la Cour de Cassation. Celle-ci statue, dans l'ordre judiciaire, sans se préoccuper du

(1) *Op. cit.*, p. 268.

(2) *Traité de droit constitutionnel*, I, pp. 271 et ss. Bourquin caractérise ainsi le recours pour excès de pouvoir : « La base du recours pour excès de pouvoir est toute différente. Elle consiste dans la méconnaissance d'une règle objective, d'un principe d'organisation légale. L'administré qui demande la mise à néant de la mesure litigieuse invoque non point son propre droit, mais le trouble apporté au fonctionnement normal des services publics. Il agit comme procureur de la société, soucieuse de faire respecter ses lois, et si la jurisprudence, pour modérer l'affluence des demandes en annulation, exige que le requérant ait un intérêt à cette annulation, ce n'est là qu'une modalité affectant l'exercice du recours, mais complètement étrangère à son fondement proprement dit. »

De heer Velge geeft dit zeer juist weer : « Er is geen sprake van herstelling, door toekenning eener vergoeding, van de schade voortspruitende uit de benadeeling van het recht van een particulier door het bestuur; de voorziening in vernietiging is, inderdaad, niet gericht tegen een bestuurlijk vermogen noch tegen het vermogen van den dader der gelaakte zaak; de voorziening wordt gericht tegen de daad zelf als onwettelijk beschouwd zijnde; de oorzaak der voorziening is gegrond op het gebrek dat uit de daad blijkt (1). »

Dit werd door Duguitt de « objectieve betwisting » genaamd (2).

**

VIII. — Er kan geen sprake van zijn, de Fransche inrichting van den Raad van State ongewijzigd over te nemen, zelfs in den huidige staat zijner evolutie.

De bevoegdheid er van wordt bepaald door den aard der betrokken daad en niet door dien van het benadeeld recht.

Doch, zooals wij zagen, heeft de Grondwet aan de rechterlijke macht de beslissingen overgelaten over alle geschillen betreffende burgerlijke en politieke rechten, behoudens uitzonderingen.

Ware de oplossing niet eerder, dit in overeenstemming met ons publiek recht, om de bevoegdheid der rechterlijke macht nog te verruimen ?

De extraparlamentaire Commissie van 1921 stelde voor het nieuwe artikel 106 van de Grondwet als volgt te doen luiden : « Het Verbrekingshof doet uitspraak, op de wijze geregeld door de wet, over de geschillen omtrent de bevoegdheid en over de eischen tot nietigverklaring wegens machtsoverschrijding, aangebracht tegen de handelingen van de bestuursoverheden. »

De nota, opgemaakt door den heer Procureur-generaal Leclercq tot staving van dien tekst, vatte de, volgens ons, afdoende bewijsvoering samen, welke hij afleidde uit de Grondwet zoowel als uit de gezonde rechtskundige opvattingen.

In hoofdzaak, geldt als voornaamste argument dat de voorziening tegen een machtsoverschrijding waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zeer goed tot de bevoegdheid van het Hof van Verbreking behoort. Dit laatste doet uit-

(1) *Aang. werk*, blz. 268.

(2) *Traité de droit constitutionnel*, I, blz. 271 en volgende. Bourquin kenschetst als volgt de voorziening wegens machtsoverschrijding : « De basis van de voorziening wegens machtsoverschrijding is geheel verschillende. Zij bestaat in de miskenning van een objectieven regel, van een beginsel van wettelijke inrichting. De onderhoorige die de vernietiging eischt van den betwisten maatregel, beroept zich niet op zijn eigen recht, doch op de stoornis welke wordt gebracht in de normale werking der openbare diensten. Hij handelt als procureur der gemeenschap, bezorgd om hare wetten te doen eerbiedigen, en indien de rechtspraak, ten einde den toevloed van eischen tot nietigverklaring te matigen, vergt dat de verzoeker belang moet hebben bij die vernietiging, geldt dit slechts als een modaliteit voor de uitoefening van de voorziening, doch volkomen vreemd aan den eigenlijken grond er van. »

fond; elle casse les décisions uniquement à raison de leur illégalité.

Or le recours pour excès de pouvoir est basé uniquement sur la violation de la loi, sans préjugé au fond.

Même, malgré l'autorité de la chose jugée, la Cour de Cassation peut casser les arrêts et jugements dans l'intérêt de la loi.

Et cette notion rejoint assez celle d'illégalité pour excès de pouvoir (1).

Si le Constituant de 1921 n'a pas adopté cette proposition, il a affirmé en même temps que la Constitution laissait au législateur ordinaire le droit d'adopter telle solution qui lui conviendrait.

Et dans l'intérêt général, pour le bien commun nous souhaitons que soient remises à la compétence de la Cour de Cassation tout ce qu'on appelle le contentieux d'annulation.

X. — Quelles seraient dès lors les attributions d'une Cour de contentieux administratifs ?

Les études de M. Velge (2) et M. Dor ont débroussaillé le terrain (3); et la note que M. le Procureur général Leclercq a publiée sur l'arrêt du 11 juillet 1935 nous paraît une mise au point définitive du problème (4).

On nous a assez rabattu les oreilles avec le cas de cette pauvre femme inscrite contre tout droit sur le registre de la prostitution.

Nous persistons à croire, malgré tous les fanatiques de la séparation des pouvoirs, qu'un recours judiciaire lui était ouvert, sans préjudice de l'annulation pour détournement de pouvoir.

Il y a, en l'espèce, une violation évidente d'un droit; le droit à l'intégrité morale existe comme le droit à l'intégrité physique.

La question se pose tout autrement lorsqu'il s'agit de la lésion d'un intérêt causée par une action administrative qui « se manifeste à faux » sans volonté de nuire.

Il ne peut être question de droit.

Dès lors il n'y a pas de juridiction.

Et le règlement de ces conflits d'autorité et d'intérêts ne peut être mieux confié qu'à une cour administrative : ce serait comme le dit fort justement M. le Procureur général Leclercq, la révision d'une décision administrative par une autorité administrative mieux informée.

Et nous ne pouvons que souscrire à cette conclusion :

« On veut que le particulier puisse en appeler de l'administration mal informée à l'administration mieux informée (Sic Giron, *Droit administratif*, 2^e éd., t. 1^{er}, p. 190, n° 174). Il y a même lieu de se demander s'il n'est pas dan-

spraak, in rechterlijk opzicht, zonder zich om den grond te bekommeren; het verbreekt de beslissingen alleenlijk wegens hunne onwettelijkheid.

Welnu, het verhaal wegens machtsoverschrijding is alleenlijk gesteund op de schending der wet, zonder vooruit te oordeelen wat den grond betreft.

Zelfs, ondanks het gezag van het gewijsde, zou het Hof van Verbreking de arresten en vonnissen in het belang van de wet mogen verbreken.

En dit begrip sluit zich tamelijk aan bij dit der onwettelijkheid wegens machtsoverschrijding (1).

Zoo de Grondwetgever van 1921 dit voorstel niet heeft goedgekeurd, heeft hij nochtans terzelfdertijd bevestigd dat de Grondwet aan den gewonen wetgever het recht overliet zulkdanige oplossing te treffen als wenschelijk zou blijken.

En in het algemeen belang, voor het algemeen welzijn, drukken wij den wensch uit dat al wat wordt verstaan door geschillen tot nietigverklaring, tot de bevoegdheid van het Hof van Verbreking zou behooren.

X. — Welke bevoegdheid zou een Hof voor geschillen van bestuur dan hebben ?

De studiën van den heer Velge (2) en den heer Dor hebben het terrein voorbereid (3); en de nota van den heer Procureur generaal Leclercq over het arrest van 11 Juli 1935, stelt het vraagstuk in zijn waar daglicht (4).

Men heeft nu genoeg gezaagd over het geval van die arme vrouw die, tegen elk recht, in het register der on-tucht vrouwen werd opgeschreven.

Wij gelooven nog steeds, spijs de dweepers met de scheiding der machten, dat zij een rechterlijk verhaal had, zonder te spreken van de nietigverklaring wegens machts-aflleiding.

Er is, in dit geval, klaarblijkend schending van een recht; het recht op zedelijke gaafheid bestaat zoo goed als het recht op physische gaafheid.

Heelemaal anders stelt zich de vraag, wanneer het gaat om de schending van een belang, veroorzaakt door een bestuurlijke handeling die verkeerd gedaan wordt, zonder het inzicht schade te berokkenen.

Er is geen spraak van recht.

Er is dan ook geen rechtsmacht.

En de regeling van die gezags- en belangengeschillen kan niet beter worden toevertrouwd dan aan een administratief Hof : zooals de heer Procureur Generaal Leclercq zeer terecht zegt, zou het de herziening zijn van een bestuurlijke beslissing door een beter ingelichte administratieve overheid.

En wij kunnen dit besluit slechts beamen :

« Men wil dat de particulier een verhaal hebbe tegen het slecht ingelicht bestuur bij het beter ingelicht bestuur (Sic Giron, *Droit administratif*, 2^e uitg., I^{re} deel, blz. 190, n° 174). Men kan zich zelfs afvragen of het niet gevaarlijk

(1) *Doc. parl.*, séance du 20 mai 1921, n° 288.

(2) Velge, *op. cit.*, pp. 110 et ss. Y a-t-il lieu de créer en Belgique une cour du contentieux administratif ?

(3) Dor. « Le Contrôle juridictionnel de l'Administration », *Annales de Droit et de Sciences politiques*.

(4) *Pas.*, 1935, I, 321.

(1) *Parl. stuk.*, vergadering van 20 Mei 1921, n° 288.

(2) Velge, *Aangeh. werk*, blz. 110 en volg. « Y a-t-il lieu de créer en Belgique une cour du contentieux administratif ? »

(3) Dor. « Le Contrôle juridictionnel de l'Administration », *Annales de Droit et de Sciences politiques*.

(4) *Pas.*, 1935, I, 321.

gereux d'appeler cet organisme nouveau cour du contentieux administratif; le mot « contentieux », en effet, est facilement pris comme signifiant une contestation sur un droit.

De même ne vaut-il pas mieux éviter de qualifier la cour à créer de juridiction administrative et n'est-ce pas compliquer de nouveau les choses : l'expression pouvoir juridictionnel est employée en France pour désigner en partie ce qui, en Belgique, est le pouvoir judiciaire et qui ne peut y être exercé par l'administration, tandis qu'en France il peut l'être et c'est la raison de l'emploi du mot « juridiction ».

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 25 mars 1876 la juridiction est le pouvoir de juger qui appartient aux cours et tribunaux. Ici, il n'est pas question de l'exercice du pouvoir judiciaire; il s'agit simplement de permettre à l'administration de réparer, dans la mesure qu'elle estime bonne, les conséquences dommageables de ses erreurs, la cour dont question doit être simplement une cour administrative ».

XI. — *Conclusions.* — Nous pouvons, à la lumière de cet historique et de cet exposé de principes, juger la proposition qui est actuellement soumise à la Commission spéciale de la Chambre.

Et ce n'est que l'opinion personnelle du rapporteur qu'il exprime ici.

1^o La Cour du contentieux aurait aux termes de cette proposition compétence pour juger les actions en réparation d'un dommage causé par un acte ou par une négligence d'ordre administratif, dans tous les cas où la Constitution et les lois en vigueur n'en ont pas déferé la connaissance aux Tribunaux; la Cour juge selon l'équité et en tenant compte de toutes les circonstances tant d'intérêt public que d'intérêt privé.

Compétence négative si l'on peut dire.

**

Et lorsque l'honorable auteur de la proposition définit la juridiction de la Cour du contentieux; nous sommes obligés de reconnaître que sa thèse et la disposition de l'article 2, alinéa 1, sont en marge, pour ne pas dire plus, de la Constitution :

« Conformément à l'article 106 de la Constitution, disent les développements, la primauté appartiendra en l'espèce, au pouvoir judiciaire, c'est-à-dire que la Cour du contentieux administratif ne pourra statuer que sur les cas qui ne sont pas de la compétence des Tribunaux et naturellement, il ne sera pas nécessaire de s'adresser, pour chaque cas, d'abord aux tribunaux et d'obtenir d'eux une décision d'incompétence. Lorsque la partie estimera que, d'après la législation en vigueur, les Tribunaux ne sont pas compétents, elle s'adressera à la Cour du Contentieux administratif, qui restera d'ailleurs juge de sa propre compétence. En cas de conflit possible ou négatif de juridiction, il appartiendra à la Cour suprême de trancher le conflit en dernier ressort ».

On accorderait donc à une Cour de contentieux administratif le droit de juger de sa compétence et d'empêcher

is deze nieuwe instelling Hof voor geschillen van bestuur te noemen; het woord « geschil » immers, wordt gemakkelijk genomen in de beteekenis van betwisting omtrent een recht.

En is het ook niet beter het op te richten Hof niet « bestuurlijke rechtsmacht » te heeten en maakt men de zaken niet nog ingewikkelder : de uitdrukking « juridictioneel macht » wordt in Frankrijk gebruikt om gedeeltelijk aan te duiden wat in België de rechterlijke macht uitmaakt en er niet mag worden uitgeoefend door het bestuur, terwijl het dit in Frankrijk wel mag, en dit is de reden waarom het woord « rechtsmacht » gebruikt wordt.

Luidens het eerste artikel van de wet van 25 Maart 1876, is de rechtsmacht de macht om te vonnissen bij de Hoven en rechtbanken. Hier is geen spraak van de uitoefening der rechterlijke macht; het gaat er alleen om, aan het bestuur toe te laten, in de maat die het goed vindt, de schadelijke gevolgen van zijn vergissingen te herstellen; het Hof waarvan sprake moet eenvoudig een bestuurlijk hof zijn. »

XI. — *Beshüt.* — In het licht van dit historisch overzicht en deze principieele uiteenzetting, kunnen wij het voorstel beoordeelen dat thans in de bijzondere Kamercommissie besproken wordt.

De verslaggever geeft hier enkel zijn persoonlijke meening.

1^o Het Hof voor geschillen zou, naar luid van dit voorstel, bevoegd zijn om te oordeelen over de vorderingen tot herstel van een schade veroorzaakt door een handeling of een verzuim op bestuurlijk gebied, in al de gevallen waarbij de kennisneming daarvan door de Grondwet en de van kracht zijnde wetten niet aan de rechtbanken werd opgedragen; het Hof vonnist naar billijkheid, en met inachtneming van al de omstandigheden zoowel van openbaar als van privaat belang.

Negatieve bevoegdheid zou men kunnen zeggen.

**

En wanneer de achtbare indiener van het voorstel de rechtsmacht van het Hof voor geschillen bepaalt, zijn wij verplicht te erkennen dat zijn thesis en de bepaling van artikel 2, 1^o alinea, op den rand staan, om niet meer te zeggen, van de Grondwet :

« Overeenkomstig artikel 106 van de Grondwet, lezen wij in de toelichting, zal de rechterlijke macht voor deze gevallen den voorrang hebben, 't is te zeggen, dat het Hof voor geschillen van bestuur slechts over gevallen, welke niet tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren, uitspraak zal mogen doen. Natuurlijk zal het niet nodig zijn, zich, in ieder geval, eerst tot de rechtbanken te wenden en van deze een beslissing van onbevoegdheid te bekomen. Wanneer de benadeelde partij zal oordeelen dat, volgens de bestaande wetgeving, de rechtbanken niet bevoegd zijn, dan zal zij zich tot het Hof voor geschillen van bestuur wenden dat, trouwens, over zijne eigen bevoegdheid zal hebben te oordeelen. In geval van positief of negatief geschil aangaande de bevoegdheid, zal het opperste Gerechtshof moeten beslissen in laatste aanleg. »

Men zou dus aan een Hof voor geschillen van bestuur het recht geven te oordeelen over zijn eigen bevoegdheid en

sur la juridiction des Tribunaux, telle qu'elle est prévue par les articles 92 et 93 de la Constitution.

Nous ne voyons d'ailleurs pas de façon très nette ce que l'article 106 vient faire en l'occurrence.

Comme nous l'avons montré, la vraie solution c'est la compétence des pouvoirs judiciaires, pour juger de tous les actes qui causent un dommage juridique, c'est-à-dire qui lèsent un droit civil.

Il ne peut y avoir d'exception que pour les droits dont actuellement la sauvegarde est confiée à une procédure et des juridictions spéciales, lesquelles d'ailleurs trouvent toujours leur dernier recours dans le pouvoir judiciaire.

2° Nous avons démontré que la Cour de Cassation était tout indiquée pour juger des demandes d'annulation pour excès de pouvoir ou de détournement de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives.

Ce qui est visé, avant tout, dans ce genre de recours, c'est l'absence de forme essentielle, la violation ou la fausse interprétation de la loi par le détournement que l'autorité administrative fait de ses fonctions, *l'illégalité dans son sens large*.

Les objections qui se sont élevées à raison de l'inaptitude des magistrats à la Cour de Cassation à se prononcer sur ces questions administratives ne résistent pas à l'examen.

Est-ce que les Tribunaux n'exercent pas leur recours en des matières où le citoyen est en conflit avec l'administration, service militaire, listes électorales, contributions directes, contributions indirectes, contributions communales notamment au sujet desquelles la Cour de Cassation statue sur le recours contre la décision de la Députation permanente ?

Et si je lis l'article 8 de la proposition de loi qui organise la composition de la Cour du contentieux administratif j'y découvre : « Ne peuvent être nommés conseillers que les citoyens belges de naissance ou par effet de la grande naturalisation, âgés d'au moins 30 ans accomplis et appartenant ou ayant appartenu à l'une des catégories suivantes :

1) les conseillers aux cours de cassation et d'appel, et les membres du Parquet de ces Cours ;

2) les présidents, vice-présidents des Tribunaux civils de première instance et procureurs du Roi près ces Tribunaux ;

3) les avocats à la Cour de cassation, les avocats près les Cours d'appel ou les Tribunaux de première instance inscrits au tableau de l'ordre depuis au moins quinze ans ou membres d'un conseil de discipline ;

4) les professeurs, docteurs en droit, ayant enseigné le droit pendant au moins dix ans dans une Université belge ».

Cette compétence que l'on dénie aux magistrats réunis à la Cour de Cassation, leur survient-elle, tout d'un coup, le jour où ils ont cessé d'être magistrats pour devenir, de

het terrein te betreden van de jurisdictie der Rechtbanken, zooals deze voorzien wordt in de artikelen 92 en 93 der Grondwet.

Wij zien trouwens niet heel goed in wat artikel 106 hierbij komt doen.

Zooals wij het hebben aangetoond, is de ware oplossing de bevoegdheid der rechterlijke macht, om al de handelingen te beoordeelen, die een juridische schade veroorzaken, dit is die een burgerlijk recht krenken.

Er kan alleen een uitzondering zijn voor de rechten waarvan het behoud thans is toevertrouwd aan een bijzondere procedure en aan bijzondere rechtsmachten, die trouwens steeds een laatste verhaal hebben bij de rechterlijke macht.

2° Wij hebben aangetoond dat het Hof van Verbreking aangewezen was om uitspraak te doen over de eischen tot nietigverklaring, wegens machtsoverschrijding of machtsafleiding, ingesteld tegen de handelingen van de onderscheidene bestuursoverheden.

Wat bij dit soort verhaal vooral beoogd wordt, is het ontbreken van essentiële formaliteiten, de verkrachting of de verkeerde interpretatie der wet, door de afleiding welke de bestuursoverheid doet van hare functiën, *de onwettelijkheid in haar ruimen zin*.

De bezwaren die gemaakt werden wegens de onbekwaamheid van de magistraten van het Hof van Verbreking, om uitspraak te doen over deze bestuurlijke vraagstukken, weerstaan niet aan een onderzoek.

Oefenen de rechtbanken hun macht niet uit, wanneer de burger een geschil heeft met het bestuur, dienstplicht, kiezerslijsten, rechtstreeksche belastingen, onrechtstreeksche belastingen, gemeentebelastingen o.m., waarin het Hof van Verbreking uitspraak doet over het verhaal tegen de beslissing der Bestendige Deputatie ?

En, wanneer ik artikel 8 lees van het wetsvoorstel, dat de inrichting regelt van het Hof voor geschillen van bestuur, vind ik : « Kunnen alleen tot leden worden benoemd, de ingezetenen die Belg zijn door geboorte of ten gevolge van Staatsnaturalisatie, daarbij volle 30 jaar oud zijn en tot een der volgende categorieën behooren of behoord hebben :

» 1° De raadsheeren bij het Hof van Verbreking en de Hoven van Beroep en de leden van de parketten van die Hoven ;

» 2° De voorzitters, ondervoorzitters van de burgerlijke rechtbanken van eersten aanleg en procureuren des Konings bij die Rechtbanken ;

» 3° De advocaten bij het Hof van Verbreking, de advocaten bij de Hoven van Beroep of de rechtbanken van eersten aanleg, op de lijst der orde, sedert ten minste vijftien jaar, ingeschreven of leden van een tuchtraad ;

» 4° De professoren, doctors in de rechten, die de rechtswetenschap, gedurende ten minste tien jaar, in een Belgische Universiteit onderwezen hebben. »

Krijgen de magistraten deze bevoegdheid, welke men hun ontkent wanneer ze samen zijn in het Hof van Verbreking, zoo opeens wanneer zij ophouden magistraat te zijn

par la grâce du Roi, conseillers à la Cour du contentieux administratif.

**

3° La disposition qui tend à accorder à la Cour de contentieux administratif le règlement des conflits d'attribution pouvait s'admettre dans un projet de revision constitutionnelle.

Mais l'article 106 n'a pas été révisé et dès lors la Cour de cassation a seule compétence pour se prononcer sur ces conflits, « d'après le mode organisé par la loi », dit l'article.

Le fait qu'à ce jour la loi n'a pas organisé cette procédure ne peut enlever à la Cour de cassation la juridiction exclusive qui lui est imposée par la Constitution.

4° Sans doute un certain nombre d'actes administratifs pourront prêter à discussion, léser des intérêts sinon des droits.

Nous ne pouvons que signaler la formule heureuse de M. l'avocat général Leclercq que nous avons citée page 25 et qui établirait, non pas la juridiction administrative mais le recours de l'administration mal informée, à l'administration mieux informée.

Et la Cour administrative ainsi constituée statuera en équité. Ce ne peut être une cour de contentieux administratif.

II.

L'honorable M. Meyers exprime ainsi l'avis unanime de la Commission de la Justice du Sénat au sujet du régime des arrêtés-lois :

« A la suite de ces observations la Commission de la Justice à l'unanimité demande que le Gouvernement s'abstienne de mesures rétroactives, prenne des mesures pour assurer une plus large publicité des dispositions légales, des références faciles et claires pour en prendre connaissance, tels des tables analytiques, des commentaires succints, l'indication des fonctionnaires qui peuvent renseigner. Elle souhaite la fin du régime des arrêtés-lois ».

Nous faisons nôtre ce vœu.

Certains arrêtés-loi devraient cependant être interprétés ou modifiés dès maintenant, à raison de l'équivoque qu'ils permettent ou des erreurs qu'ils contiennent.

Nous visons notamment l'arrêté-loi du 11 août 1935 adaptant aux conditions économiques actuelles les contrats de location d'immeuble, d'emphytéose ou de prêt.

L'article 2 stipule : « Lorsque dans un contrat de location d'immeuble, d'emphytéose ou de prêt conclu antérieurement au 31 mars 1935 les obligations du débiteur sont stipulées en francs, avec clause de garantie par référence à une monnaie étrangère, le débiteur ne peut être tenu de payer, en raison de cette clause, une somme numéraire de francs supérieure à celle qui, au cours du change au 1^{er} mars 1935, correspond à ses obligations et il ne doit que cette somme dans les espèces ayant cours au moment du paiement ».

om, bij de gratie des Konings, raadsheer te worden in het Hof voor geschillen van bestuur ?

**

3° De bepaling waarbij aan het Hof voor geschillen van bestuur de regeling wordt toevertrouwd van de geschillen van bevoegdheid tusschen burgerlijken en administratieven rechter, kon aanvaard worden in een ontwerp tot grondwetsherziening.

Doch artikel 106 werd niet herzien en dus is het Hof van Verbreking alleen bevoegd om uitspraak te doen over deze geschillen, op de bij de wet bepaalde wijze, zegt het artikel.

Het feit dat tot nogtoe de wet deze procedure niet heeft ingericht, kan aan het Hof van Verbreking de uitsluitende rechtsmacht niet ontnemen, die er aan wordt opgelegd door de Grondwet.

4° Stellig kunnen sommige administratieve handelingen aanleiding geven tot betwisting, b.v. belangen, zooniet rechten, schenden.

Wij kunnen slechts wijzen op de gelukkige formule van den heer Advocaat-Generaal Leclercq, die wij hebben weergegeven op bladzijde 25, en die geen administratieve rechtsmacht instelt, doch het verbaal van het slecht ingelicht bestuur bij het beter ingelicht bestuur.

En het aldus samengesteld Administratief Hof, zal in billijkheid beslissen. Het kan geen Hof zijn voor geschillen van bestuur.

II.

De achtbare heer Meyers drukt als volgt de eenparige meening uit van de Commissie voor de Justitie in den Senaat, over het regime der besluitwetten :

« Als gevolg op deze opmerkingen, vraagt de Commissie van Justitie eenparig dat de Regeering zich zou onthouden van maatregelen met terugwerkende kracht, dat zij schikkingen zou nemen om ruimer bekendheid te verzekeren aan de wetgevende bepalingen, gemakkelijke en duidelijke verwijzingen om er kennis van te krijgen, zooals analytische tabellen, beknopte uitleggingen, aanduiding van de ambtenaren die kunnen inlichten. Zij wenscht het einde van het regime der besluitwetten te zien. »

Wij nemen dien wensch over.

Sommige besluitwetten zouden echter van nu af reeds moeten uitgelegd of gewijzigd worden, wegens hun dubbelzinnigheid die zij toelaten of de daarin vervatte dwalingen.

Wij bedoelen namelijk de besluit-wet van 11 April 1935, waarbij de overeenkomsten in zake huur van onroerende goederen, erfpacht of leening bij de economische tijdsomstandigheden worden aangepast.

Artikel 2 bepaalt : « Wanneer, in een vóór 31 Maart 1935 afgesloten overeenkomst in zake huur van onroerende goederen, erfpacht of leening, de verplichtingen van den schuldenaar bepaald zijn in franken, gewaarborgd door een buitenlandsche deviezen-clausule, kan de schuldenaar niet verplicht worden, op grond van die clausule, een hogere numerieke som franken te betalen dan die welke, legen den wisselkoers op 1 Maart 1935, overeenkomt met zijn verbintenissen, en hij is die som enkel verschuldigd in de speciën die gangbaar zijn op het oogenblik van de betaling. »

Il est bien évident que cette mesure tend à éviter les conséquences désastreuses de la dévaluation pour les débiteurs qui seraient liés par une clause or ou une clause de référence à une monnaie étrangère.

Le législateur par délégation voulait que le débiteur n'eût pas à payer plus de francs le 15 avril 1935 que le 15 avril 1934.

C'est tout.

Mais le texte de l'article 2, tel qu'il est rédigé, a paru aller plus loin et définir la signification même des clauses d'agio par référence à une monnaie étrangère.

On sait que l'application de cette clause a donné lieu à plus de litiges que son principe.

Notre confrère Créten résume fort bien l'état de la question, à la veille de l'arrêté-loi :

« Spécialement les stipulations de garantie basées sur la livre sterling ou le dollar engendrèrent une interprétation erronée de la part de certains et même de quelques décisions judiciaires; en effet, quand ces devises étrangères subirent à leur tour des fluctuations et se trouvèrent en dégression sur le marché des changes, alors qu'on les avait considérées précisément comme le type de la monnaie immuable d'aucuns crurent que ce phénomène avait pour résultat d'opérer une réduction dans les obligations des débiteurs, et de les autoriser à se libérer par le paiement d'un nombre moindre de nos francs alors au contraire que l'intention réelle des parties ayant été de se prémunir contre les fluctuations du franc belge, et celui-ci n'ayant pas fléchi, ces obligations n'avaient en conséquence subi aucune réduction ».

Il est évident que la volonté des parties était uniquement de garantir le créancier contre la dévaluation du franc.

Pour ce faire les parties s'en référaient à une monnaie stable qui remplaçait l'étalon-or.

La somme prêtée, la jouissance de l'immeuble s'appréciaient sur le marché intérieur : la seule préoccupation c'est d'empêcher l'inégalité des prestations, si le franc venait à être dévalué.

Dès lors, que la livre ou le dollar perdraient leur stabilité, c'était la mesure, l'étalon même, qui perdrait son caractère essentiel, tandis que le franc n'avait pas fléchi.

Il ne pouvait donc être question de payer moins de francs parce que la livre avait fléchi.

La jurisprudence, après quelques hésitations, s'est rangée à cette manière de voir. (V. Not. c. Gand, 13 déc. 1934. B. J. 1935 220. Gand, 12 juillet 1934. B. J. 1935, 219, civ. Brux., 5 mai 1934, Pas. 1934, III, 120. Brux., 9 mai 1935. Pas. 1935, II, 154, Brux. 30 mars 1935, J. T. 1935, 437.)

« Attendu disait l'arrêt du 30 mars 1935, que la convention litigieuse a été conclue en Belgique entre Belges, y ayant leur centre d'intérêt et relativement à un immeuble situé en Belgique; que les loyers sont stipulés payables en francs belges; que cette convention fut passée à une époque où la livre sterling était considérée comme pratiquement immuable et où depuis plusieurs années en raison de la dépréciation importante déjà subie par le franc belge

Het spreekt van zelf dat deze maatregel er toe strekt de schuldenaars die zouden gehouden zijn door een goud-clausule of een buitenlandsche deviezen-clausule, te onttrekken aan de rampspoedige gevolgen van de devaluatie.

De wetgever bij opdracht heeft gewild dat de schuldenaar op 15 April 1935 niet meer franken zou moeten betalen dan op 15 April 1934.

Dat is alles.

Doch, de tekst van artikel 2, zooals het is opgesteld, scheen verder te willen gaan en de beteekenis zelf te willen bepalen van de buitenlandsche deviezen-clausule.

Zooals men weet, gaf de toepassing van deze clausule aanleiding tot meer geschillen dan haar principe.

Onze confrater Créten vat het vraagstuk zeer goed samen, zooals het gesteld was op den vooravond van de besluit-wet :

« Vooral de bedingen gewaarborg door het pond sterling of den dollar werden door sommigen en zelfs door sommige rechterlijke beslissingen verkeerd geïnterpreteerd; wanneer inderdaad deze buitenlandsche deviezen op hun beurt aan 't schommelen gingen en daakden op de wisselmarkt terwijl men ze juist had aangezien als het type van onveranderlijke munt, dachten sommigen dat dit verschijnsel voor gevolg had de verbintenissen der schuldenaars te verminderen, en hen toe te laten hun schuld te voldoen door middel van een kleiner getal franken, terwijl integendeel het ware inzicht van partijen geweest is, zich te dekken tegen de schommelingen van den Belgischen frank, en vermits deze niet gedaald was, hadden die verbintenissen bijgevolg geen vermindering ondergaan. »

Het ligt voor de hand dat het uitsluitend de bedoeling der partijen was den schuldeischer veilig te stellen tegen de *devaluatie* van den frank.

Men het oog hierop, verwezen de partijen naar een waardevast betaalmiddel dat den goudstandaard verving.

Aan de geleende som, aan het genot van het onroerend goed wordt de binnenlandsche waardemeter aangelegd : de eenige bekommernis is de ongelijkheid der praestaties te voorkomen indien de frank in waarde verminderen mocht.

Wanneer dan pond sterling of dollar hun waardevastheid verloren, boette de waardemeter zelf zijn voornaamste eigenschap in, terwijl de frank zijn waarde behield.

Er kon dus geen sprake van zijn minder franken te betalen omdat het pond gedaald was.

Na eenige aarzeling, is de rechtspraak deze zienswijze bijgetreden. (Z. Not. c. Gent, 13 Dec. 1934, B. J., 1935, 220; Gent, 12 Juli 1934, B. J., 1935, 219; burg. Brussel, 5 Mei 1934, Pas., 1934, III, 120; Brussel, 9 Mei 1935, Pas., 1935, II, 154; Brussel, 30 Maart 1935, J. T., 1935, 437.)

« Aangezien, — aldus het arrest van 30 Maart 1935, — de betwiste overeenkomst in België gesloten werd tusschen Belgen die er hun belangencentrum hebben en met betrekking tot een in België gelegen onroerend goed; dat de huur bepaald werd in Belgische franken; dat deze overeenkomst gesloten werd op een tijdstip waarop het pond sterling practisch als onveranderlijk beschouwd werd en waarop sedert vele jaren uit hoofde van de belangrijke waarde-

et en vue de se prémunir contre ces fluctuations éventuelles; principalement sa dévaluation et de s'assurer ainsi l'équivalence de leurs prestations réciproques, nombre de commerçants, d'industriels et de particuliers calculaient sa valeur comparativement aux monnaies-or (livre sterling, dollar, florin de Hollande).

» Attendu dès lors que lorsque les parties ont conclu le bail, elles n'ont pu avoir d'autre but en rédigeant la clause querellée, que de se prémunir contre les fluctuations éventuelles du franc belge, et de conserver à celui-ci son pouvoir d'achat, en l'ajustant à un étalon monétaire dont la stabilité leur paraissait hors d'atteinte ».

Donc, suivant cette jurisprudence, celui qui avait prêté 100,000 francs lorsque la livre était à 175 francs recevait en tout cas 100,000 francs au jour du paiement malgré la diminution de la livre.

Or le texte de l'article 2 de l'arrêté-loi du 11 avril paraît faire table rase de toute cette jurisprudence : certains tribunaux l'entendent ainsi : le débiteur de 100,000 francs avec référence à la livre ne devrait plus payer que la somme numérique de francs égale à celle qui au cours du change au premier mars 1935 correspond à ses obligations et il ne doit que cette somme, dans les espèces ayant cours au moment du paiement.

Ainsi, si l'on en croit cette interprétation, le créancier de 100,000 francs par référence à la livre en vertu du contrat passé en 1931, non seulement se verrait payer en francs dévalués, mais encore ne pourrait réclamer que cinquante-sept mille francs environ et en cette monnaie dévaluée.

Est-ce cela qu'on a voulu ?

Il nous paraît que non.

Le rapport au Roi ne vise que les conséquences des modifications qui ont été apportées au statut monétaire et qui constituaient pour le locataire ou l'emprunteur une charge écrasante et sans proportion avec l'avantage qu'ils ont retiré du contrat.

Et cela s'entend des conséquences de la dévaluation.

Mais est-il admissible que l'emprunteur qui a reçu 100,000 francs en francs valeur 1926 en paie 57,000 francs à la valeur dépréciée de 1935 ?

On pourrait prétendre que les termes « correspond à ses obligations » comprennent l'interprétation jurisprudentielle des clauses d'agio.

Il faudrait le dire clairement.

Sinon un nouveau texte s'impose.

**

L'arrêté-loi du 9 septembre 1935 réglemente de manière fort discutable le régime des sociétés de personnes à responsabilité limitée.

Il les assimile aux sociétés par actions.

vermindering welke de Belgische frank reeds onderging en ten einde zich veilig te stellen tegen eventuele schommelingen, voornamelijk de devaluatie en aldus de gelijkwaardigheid van hun wederkeerige prestaties te verzekeren, talrijke handelaars, industrieelen en particulieren zijn waarde berekend volgens de goudvaluta's (pond sterling, dollar, Nederlandsche gulden);

» Aangezien dientengevolge, wanneer, partijen de huurovereenkomst sloten, deze, bij het opstellen van het betwist beding, alleen voor doel hadden zich veilig te stellen tegen de eventuele schommelingen van den Belgischen frank en zijn koopkracht te behouden, door hem aan te passen aan den goudstandaard waarvan de waardevermindering in hun oogen niet te betwijfelen viel. »

Dus, volgens deze rechtsleer, zou degene die 100,000 frank geleend had, toen het pond nog op 175 frank stond, in ieder geval, 100,000 frank terugontvangen op den dag der betaling in weerswil van de waardevermindering van het pond.

Welnu, de tekst van artikel 2 van de besluit-wet van 11 April schijnt deze rechtspraak gansch op te ruimen; sommige rechtbanken vatten het geval aldus op : de schuldenaar die 100,000 frank schuldig is met verwijzing naar het pond, zou slechts een bedrag franken moeten betalen gelijk aan hetgeen tegen den wisselkoers op 1 Maart 1935 met zijn verbintenissen overeenkomt en hij zou dit bedrag slechts schuldig zijn in de munt welke gangbaar was op het oogenblik van de betaling.

Zoodus, indien men die uitlegging aanneemt, zou de schuldeischer van 100,000 frank met verwijzing naar het pond krachtens een in 1931 gesloten overeenkomst, niet alleen in gedevalveerde franken uitbetaald worden maar, bovendien, zou hij slechts ongeveer zeven en vijftig duizend frank mogen opeischen en dan nog in die gedevalveerde munt.

Heeft men dat gewild ?

Naar onze meening niet.

Het verslag aan den Koning bedoelt slechts de gevolgen van de wijzigingen welke aan het muntstatuut toegebracht werden en welke voor den huurder en den leener een verpletterende last waren, welke buiten verhouding was tot het voordeel dat zij in de overeenkomst vonden.

Men begrijpt zulks voor de gevolgen der devaluatie.

Maar is het aannemelijk dat deze die 100,000 frank in leen nam, in franken, waarde 1926, er 57,000 terugbetaalt, tegen de verlaagde waarde van 1935 ?

Men zou kunnen beweren dat in de woorden « overeenkomt met zijn verbintenissen » de jurisprudentieele uitlegging der agiobedingen besloten ligt.

Zulks zou men klaar moeten zeggen.

Zooniet is er een nieuwe tekst nodig.

**

De besluitwet van 9 September 1935 regelt op zeer twijfelachtige wijze het stelsel van de personenvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid.

Zij stelt deze op gelijken voet met de vennootschappen op aandelen.

Le rapport au Roi justifie assez singulièrement cette mesure : « On a fait ressortir au cours des débats que la société de personnes à responsabilité limitée n'est ni une société de personnes ni une société de capitaux, mais qu'elle participe à la fois des caractères de l'une et de l'autre.

L'arrêté que nous avons l'honneur de soumettre à Votre Majesté assimile les sociétés à responsabilité limitée aux sociétés par actions pour l'application des lois d'impôts.

Dans la société de personnes à responsabilité limitée, la part sociale est négociable sous une forme commerciale, notamment par l'inscription sur le registre *ad hoc* de la société. Peu importe que la nouvelle législation apporte des entraves sérieuses à la cessibilité de la part sociale. Cette transmission s'opère en dehors des formalités de l'article 1690 du Code civil et là se trouve, d'après la doctrine et la jurisprudence belges, le signe distinctif de l'action.

Les sociétés de personnes à responsabilité limitée étant rangées parmi les sociétés par actions, le régime applicable aux personnes qui, auprès des sociétés nouvelles exercent des fonctions analogues à celles des administrateurs, commissaires, etc., près des sociétés par actions, sera le régime fiscal de ces derniers redevables. Ce sera notamment le cas pour les gérants qui seront assimilables aux administrateurs exerçant une fonction de direction ».

Nous lisons en ce texte au moins deux erreurs.

Il est tout d'abord évident que ces sociétés se constituent *intuitu personarum*.

Sans doute, le rapporteur du Sénat a-t-il déclaré que pour lui ce n'est pas une société de personnes, c'est une société de capitaux fortement teintée de l'élément de personnes.

On pourrait renverser la formule.

Mais elle est contraire au fait social même qu'elle prétend définir.

Si ces sociétés ont un caractère mixte, l'élément personnel y domine nettement; c'est la volonté non équivoque du législateur; et le but poursuivi par lui exigeait cette notion de société de personnes.

Comment expliquer s'il s'agit d'une société de capitaux que l'agrément de la moitié au moins des associés possédant les trois quarts des parts autres que celles qui sont cédées soit nécessaire pour qu'un tiers soit admis dans la société ?

Et l'absence de publicité intégrale des statuts ?

M. Wauwermans le soulignait à la Chambre le 22 janvier 1931 : « Dans la plupart des cas, disait M. Wauwermans, cette société constituera une véritable famille, une famille non pas dans le sens du Code civil, à raison des liens du sang, mais dans le sens du droit romain, unie par

In het verslag aan den Koning, wordt deze maatregel op vrij zonderlinge wijze gerechtvaardigd : « Tijdens de debatten heeft men er op gewezen dat de personenvennootschap met beperkte aansprakelijkheid noch een personenvennootschap, noch een kapitaalvennootschap is, maar dat zij sommige eigenschappen van de eene en van de andere bezit.

Het besluit dat wij de eer hebben aan Uwe Majesteit ter goedkeuring voor te leggen stelt de vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid voor de toepassing van de belastingwetten, gelijk met de vennootschappen op aandeelen.

In de personenvennootschap met beperkte aansprakelijkheid, is het maatschappelijk deelbewijs verhandelbaar onder een handelsvorm, inzonderheid door de inschrijving op het daartoe bestemd register van de vennootschap. Het doet er niet toe of de nieuwe wetgeving de overdraagbaarheid van de maatschappelijke deelbewijzen ernstig belemmert; de overdracht geschiedt buiten de formaliteiten om van artikel 1690 van het Burgerlijk Wetboek, en daarin ligt, volgens de in België geldende leer en rechtspraak, het eigenlijk kenteeken van het aandeel.

Daar de personenvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid onder de vennootschappen op aandeelen gerangschikt worden, moet het regime van toepassing op de personen die bij de nieuwe maatschappijen gelijkaardige functiën als deze der beheerders, commissarissen, enz., bij de vennootschappen op aandeelen zullen uitoefenen, het fiscaal regime dier laatstgenoemde belastingplichtigen zijn. Het zal namelijk het geval zijn voor de bewindvoerders die gelijk te stellen zijn met de beheerders die een bestuursambt uitoefenen. »

In dezen tekst lezen wij ten minste twee vergissingen.

Vooreerst is het klaarblijkelijk dat deze vennootschappen gevormd worden *intuitu personarum*.

De verslaggever van den Senaat verklaarde, ongetwijfeld, dat het in zijn oogen geen personenvennootschap maar een kapitaalvennootschap is, waarin het persoonlijk element sterk op den voorgrond treedt.

Men zou de formule echter kunnen omkeeren.

Zij is echter strijdig met het sociaal feit zelf dat zij beweert te omschrijven.

Indien deze vennootschappen gemengde eigenschappen hebben, is het persoonlijk element er in groote mate overheerschend, wat de onbetwistbare bedoeling van den wetgever was en het doel dat hij nastreefde vereischte dit begrip van personenvennootschap.

Hoe moet men dan uitleggen, waar het een kapitaalvennootschap geldt, dat de instemming van ten minste de helft der vennooten bezittende ten minste de drie vierde der deelbewijze andere dan die afgestaan werden, vereischt is met het oog op de opneming van een derde in de vennootschap ?

En het volslagen gemis van volledige openbaarmaking der statuten ?

De heer Wauwermans wees hierop in de Kamer op 22 Januari 1931 : « In het meerendeel der gevallen, aldus de heer Wauwermans, zal deze vennootschap een waar gezin vormen, niet een gezin in de beteekenis van het Burgerlijk Wetboek, wegens de banden des bloeds, maar in de

des liens d'intérêt politiques, économiques, industriels, de tradition » (1).

Et nous disions nous-mêmes le 29 janvier suivant :

« Mais c'est, avant tout, une société de personnes, de personnes qui mettent en commun leur activité, une part de leur avoir, en considération de l'estime qu'elles ont l'une pour l'autre, de la confiance qu'elles se témoignent mutuellement. C'est la raison pour laquelle je suis adversaire d'un trop grand nombre d'associés dans la société familiale.

» Le projet prévoit que ce nombre peut atteindre 60, je crois que c'est aller trop loin. Ce serait retourner presque à la société anonyme; lorsqu'il y aura une soixantaine d'associés, ils ne se connaîtront plus ou presque pas.

» Or, je pense qu'un des éléments essentiels de la société familiale est précisément d'être une société dont les membres se connaissent, s'estiment, ont confiance les uns dans les autres. Il faut conserver ce caractère à la société familiale (2). »

La seconde erreur est de prétendre que les parts dans les sociétés de personnes à responsabilité limitée sont des actions parce que la transmission s'opère en dehors des formalités de l'article 1690.

M. Van Houtte soulignait au contraire « qu'il est interdit de représenter les parts sociales par des titres au porteur ou à ordre, ou de telle valeur sont essentiellement négociables, et nous avons vu que l'innégociabilité des parts est un des caractères fondamentaux de la nouvelle société » (3).

Il en résulte, dit M. de Mey, dans sa brochure sur le régime fiscal des sociétés à responsabilité limitée « qu'il n'existe que des parts d'intérêts et que les certificats ne sont pas des titres » (4).

M. Carlo de Mey concluait ainsi son étude : « L'article unique de l'arrêté royal du 9 septembre 1935 n'a pas réglé convenablement le régime fiscal des sociétés à responsabilité limitée. C'est avec raison que l'on se méfie d'un texte aussi imprécis susceptible d'interprétations diverses et générateur de conflits fiscaux ».

Au point de vue de l'impôt sur le revenu, l'assimilation sans nuances des revenus des parts aux revenus d'actions rend dans les cas pour lesquels la société à responsabilité limitée a été instituée (travail en commun des associés) et spécialement pour les petits revenus, le régime fiscal de ces sociétés doublement onéreux; d'abord par le taux de l'impôt, ensuite parce que toute déduction de charges de

beteekenis van het Romeinsch recht, gevormd door belangen-, politieke, economische, industriele en traditiebanden » (1).

Wij zelf zeiden op 29 Januari daaropvolgend :

« Het is, in de eerste plaats, een personenvennootschap, van personen die hun werkzaamheid en een deel van hun vermogen samenvoegen wegens de achting welke zij elkander toedragen en het vertrouwen dat zij elkander schenken. Om deze reden ben ik tegenstander van een te groot aantal vennoten in de familievennootschap.

» Het ontwerp voorziet dat dit aantal 60 bedragen mag; waarmede men, naar mijn meening, te ver gaat. Het ware bijna een terugkeer naar de naamloze vennootschap; wanneer er een zestigtal vennoten zullen zijn, zullen zij elkander niet meer of bijna niet meer kennen.

» Welnu, ik denk dat een essentieel element van de familievennootschap juist is dat zij een vennootschap is waarvan de leden elkaar kennen, voor elkaar achting en in elkaar vertrouwen hebben. Dit karakter moet men aan de familievennootschap behouden (2). »

De tweede vergissing is de bewering dat de deelbewijzen in de personenvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid aandeelen zijn, omdat de overdracht geschiedt buiten de formaliteiten om van artikel 1690.

» De heer Van Houtte onderlijnde daarenlegen « dat het verboden is de maatschappelijke deelbewijzen te vertegenwoordigen door effecten aan toonder of aan order, omdat zulke effecten essentieel verhandelbaar zijn, en wij hebben gezien dat de onverhandelbaarheid der deelbewijzen een der hoofdkenmerken is der nieuwe vennootschap (3). »

Het gevolg is, zegt de heer de Mey, in zijn brochure over het fiscaal regime der vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid « dat er slechts deelbewijzen zijn en dat de certificaten geen effecten zijn » (4).

De heer Carlo de Mey besloot zijn studie als volgt : « Het eenig artikel van het Koninklijk besluit van 9 September 1935 heeft het fiscaal regime der vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid niet naar behooren geregeld. Terecht staat men wantrouwig tegenover een tekst die zoo onnauwkeurig is, die voor verschillende interpretaties vatbaar is en fiscale conflicten moet veroorzaken. »

Wat betreft de belasting op de inkomsten, wordt, door de gelijkstelling zonder nuances van de inkomsten van de deelbewijzen met de inkomsten van aandeelen, in de gevallen voor dewelke de vennootschap met beperkte aansprakelijkheid werd ingevoerd (samenwerking der vennoten) en vooral voor de kleine inkomsten, het fiscaal regime van deze vennootschappen dubbelzwaar; voor-

(1) *Ann. Parl. Ch.*, 22 janvier 1931, p. 476.

(2) *Ann. parl. Ch.*, 29 janv. 1931, p. 537.

(3) Van Houtte, *Traité des sociétés de personnes à responsabilité limitée*, Brux., 1936, p. 242. V. aussi Lefèvre de Vivy et Dubois, *Les Sociétés de personnes à responsabilité limitée*.

(4) *Le régime fiscal des Sociétés à responsabilité limitée*. Brux., 1936, p. 9.

(1) *Parlem. Handel. Kamer*, 22 Jan. 1931, blz. 476.

(2) *Parlem. Handel. Kamer*, 29 Jan. 1931, blz. 537.

(3) Van Houtte, *Traité des sociétés de personnes à responsabilité limitée*, Brussel, 1935, blz. 242. Zie ook: Lefèvre de Vivy en Dubois, *Les sociétés de personnes à responsabilité limitée*, Brussel, 1935.

(4) *Le régime fiscal des Sociétés à responsabilité limitée*. Brussel, 1936, blz. 9.

famille et professionnelles, et notamment celle de l'impôt lui-même, est exclue.

Ce n'est pas la première fois que nous constatons que, lorsque l'Administration légifère en vertu des délégations du pouvoir législatif, son œuvre est inférieure à celle, si imparfaite qu'elle soit, des parlementaires.

Le rédacteur de l'arrêté royal, en refusant d'examiner les diverses hypothèses particulières relatives au fonctionnement de la nouvelle forme de société et d'adapter l'impôt à ces hypothèses, a fait preuve d'une impardonnable paresse intellectuelle. Il ne manquait en tout cas pas d'ironie quand il disait, dans le rapport au Roi — et il lui avait fallu deux mois pour faire cette trouvaille : « Il est indispensable que le régime (le régime fiscal des sociétés à responsabilité limitée) soit fixé sans retard de façon à permettre à ceux qui adopteront le nouveau type de société de connaître avec certitude dès la mise en vigueur de la loi quelles seront les conséquences de leur choix au point de vue fiscal.

On voit par cette longue étude combien la concision de l'arrêté royal pose de problèmes que l'arrêté royal lui-même aurait dû résoudre clairement.

Le régime fiscal des sociétés à responsabilité limitée doit être remanié. »

Il doit être révisé parce qu'il repose sur une erreur juridique évidente et qu'il méconnaît la volonté du législateur.

**

Nous avons reçu diverses communications relatives à certains postes du budget, notamment en ce qui concerne la pension des greffiers et des secrétaires adjoints des tribunaux de première instance, et le régime pénitentiaire.

Le Gouvernement se propose, paraît-il, de faire une révision générale du régime des pensions.

Le rapporteur du budget de la Justice lui soumet les considérations suivantes qui lui paraissent marquer au coin du bon sens et d'une justice sainement entendue :

La loi du 30 juillet 1928, fixant les traitements et les augmentations de traitements des greffiers a créé deux régimes absolument différents.

Cette loi divise les greffiers des Tribunaux de 1^{re} Instance en deux catégories qui sont :

A. — Les Greffiers nommés avant le 6 mars 1925 et qui atteignent leur maximum de traitement après 18 années dans ce grade.

Leurs augmentations de traitement sont accordées comme suit :

Quatre augmentations triennales de 1,500 francs;

Deux augmentations triennales de 2,500 francs.

eerst wegens het bedrag der belasting, vervolgens omdat noch gezins- noch beroepslasten, en namelijk de belasting zelf, mogen worden afgetrokken.

Het is de eerste maal niet dat wij kunnen vaststellen dat, wanneer het Bestuur wetten maakt krachtens machtigingen verleend door de wetgevende macht, zijn werk beneden dit der parlementsleden staat, hoe onvolmaakt dit laatste dan ook weze.

De opsteller van het Koninklijk besluit, heeft met te weigeren de onderscheidene bijzondere hypothesen te onderzoeken in verband met de werking van de nieuwe soort vennootschap en de belasting bij die hypothesen aan te passen, blijk gegeven van een onvergeeflijke intellectuele luiheid. Ironie had hij in ieder geval, toen hij zegde, in het verslag aan den Koning — en hij had twee maanden nodig om die vondst te doen — : « Het is volstrekt noodzakelijk onverwijld dat stelsel (het fiscaal stelsel van de vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid) te bepalen, opdat degenen die den nieuwen vorm van vennootschap zullen aannemen, zoodra de wet van kracht wordt, met zekerheid zullen weten welke, op fiscaal gebied, de gevolgen van hun keus zullen zijn.

Uit deze lange studie ziet men hoeveel vraagstukken gesteld worden door de bondigheid van het Koninklijk besluit, vraagstukken die het Koninklijk besluit zelf met klaarheid had moeten oplossen.

Het fiscaal stelsel van de vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, moet herzien worden. »

Het moet herzien worden omdat het berust op een klaarblijkende juridische vergissing en omdat het den wil mist van den wetgever.

**

Wij hebben verschillende mededeelingen ontvangen betreffende sommige posten van de begroting, inzonderheid wat betreft het pensioen van de griffiers en de adjunct-secretarissen der rechtbanken van eersten aanleg, en het tuchthuisregiem.

Naar het schijnt, zou de Regeering eene algemeene herziening van de pensioenregeling op touw hebben gezet.

De verslaggever van de begroting van Justitie laat haar volgende beschouwingen geworden welke, naar zijn meening, gegrond en billijk schijnen :

Bij de wet van 30 Juli 1928, houdende vaststelling van de wedden en weddenverhoogingen der griffiers, werden twee volstrekt verschillende regimes ingevoerd.

De griffiers van de Rechtbanken van eersten aanleg worden er in twee reeksen verdeeld :

A. — De Griffiers benoemd vóór 6 Maart 1925, en die hun maximum wedde na 18 jaren graad bereiken.

Hunne weddeverhoogingen worden als volgt verleend :

Vier driejaarlijksche verhoogingen van 1,500 frank;

Twee driejaarlijksche verhoogingen van 2,500 frank.

B. — Les Greffiers nommés après le 6 mars 1925 et qui atteignent leur maximum de traitement après 30 années de services dans ce grade.

Leurs augmentations de traitement sont accordées comme suit :

Huit augmentations triennales de 1,000 francs ;

Deux augmentations triennales de 1,500 francs.

Pourquoi cette anomalie qui ne se justifie en rien et qui cause un si grand préjudice aux intéressés? (100,000 sur une carrière de 30 ans de fonctions de Greffier.)

A quelques exceptions près, on a accès au grade de Greffier vers l'âge de 38 à 40 ans. De sorte que les greffiers nommés avant le 6 mars 1925 obtiennent leur maximum de traitement à $38 + 18 = 56$ ans ou à $40 + 18 = 58$ ans ; tandis que leurs collègues nommés après le 6 mars 1925 et qui remplissent pourtant les mêmes fonctions, ne pourront obtenir leur maximum de traitement qu'à $38 + 30 = 68$ ans, ou à $40 + 30 = 70$ ans. C'est ainsi que les greffiers nommés après le 6 mars 1925 ne pourront que très péniblement obtenir le maximum de leur traitement, tandis que dans toutes les autres administrations, les fonctionnaires assimilés au grade de greffier obtiennent le maximum de leur traitement après 10 ou 12 ans de leurs fonctions dans leur grade.

Il serait intéressant de signaler au Gouvernement que la Commission de péréquation créée en 1927 avait décidé que les Greffiers ne pourraient obtenir leur maximum de traitement qu'après 30 années de services, mais à condition que toutes les années passées dans l'administration entreraient en ligne de compte pour le calcul de leur traitement de greffier.

Cette manière de voir n'a pas été admise par l'administration de la Justice.

A titre d'exemple, et sans vouloir le moins du monde avoir les mêmes prétentions que les membres de l'ordre judiciaire, ce principe du calcul de toutes les années de services passées dans la magistrature, pour la fixation du traitement des magistrats, a été admis pour ceux-ci qui obtiennent d'ailleurs le maximum de leur traitement après 18 années de services.

Les secrétaires-adjoints des Parquets qui sont assimilés aux greffiers des tribunaux de première instance (voir arrêté royal paru au *Moniteur* du 11 février 1925) subissent également cette différence de régime suivant qu'ils sont nommés avant ou après le 6 mars 1925.

Pour ces deux catégories de fonctionnaires, les années de services passées comme commis ou comme greffier surnuméraire n'entrent pas en ligne de compte pour la fixation de leur traitement de base de Greffier ou de Secrétaire-adjoint.

Les commis de Parquet ne peuvent avoir accès au grade de Secrétaire-adjoint que vers l'âge de 38 à 40 ans et pour autant qu'il y ait des vacances d'emploi.

Pour terminer, nous signalons que le Gouvernement a cependant admis comme principe que c'est vers l'âge de 45 ans que les fonctionnaires devraient jouir du maximum de leurs ressources, car c'est à ce moment-là que les besoins de la vie sont les plus impérieux.

B. — De Griffiers benoemd na 6 Maart 1925 en die hunne maximumwedde na 30 jaren dienst in dien graad bereiken.

Hunne weddenverhoogingen zijn de volgende :

Acht driejaarlijksche verhoogingen van 1,000 frank :

Twee driejaarlijksche verhoogingen van 1,500 frank.

Waarom die afwijking welke op niets is gestemd en zulk groot nadeel aan de belanghebbenden berokkent? (100,000 op een loopbaan met 30 jaren dienst als Griffier.)

Op enkele uitzonderingen na, komt men in aanmerking voor den graad van griffier omstreeks den ouderdom van 38 tot 40 jaar. Aldus bekomen de vóór 6 Maart 1925 benoemde griffiers hun maximumwedde op $38 + 18 = 56$ jaar of op $40 + 18 = 58$ jaar, terwijl hunne ambtgenooten, benoemd na 6 Maart 1925, en die nochtans dezelfde functies vervullen, hunne maximumwedde slechts zullen kunnen bekomen op $38 + 30 = 68$ jaar of op $40 + 30 = 70$ jaar. Op die wijze, zullen de na 6 Maart 1925 benoemde griffiers heel moeilijk hunne maximumwedde kunnen bekomen, terwijl, in alle andere besturen, de ambtenaren gelijkgesteld met den graad van griffier, het maximumbedrag hunner wedde bekomen na 10 of 12 jaren functie in hunnen graad.

Het ware van belang de aandacht van de Regeering te vestigen op het feit dat de Commissie voor de peregatie beslist had dat de Griffiers hunne maximumwedde niet zouden kunnen bekomen dan na 30 jaren dienst, verstaan zijnde, dat alle jaren welke zij in het bestuur hadden doorgebracht in aanmerking zouden komen bij de berekening hunner wedde als griffier.

Die zienswijze werd door het bestuur van Justitie niet aanvaard.

Als voorbeeld, en zonder in de minste mate dezelfde aanspraken te willen doen gelden als de leden der rechterlijke orde, dient aangehaald dat het principe van het in aanmerking nemen van alle dienstjaren bij de magistraten, voor de vaststelling van de wedde der magistraten, ten gunste dezer laatsten aangenomen werd, dan wanneer zij trouwens hunne maximumwedde na 18 jaren dienst bereiken.

De adjunct-secretarissen der Parketten die gelijkgesteld werden met de griffiers der rechtbanken van eersten aanleg (zie Koninklijk besluit verschenen in den *Moniteur* van 11 Februari 1925) zijn eveneens aan dit verschillend regime onderworpen naarvolgens zij vóór of na 6 Maart 1925 werden benoemd.

Voor die beide reeksen ambtenaars, komen de diensten bewezen in de hoedanigheid van klerk of van boventallig griffier niet in aanmerking bij de vaststelling hunner basiswedde als Griffier of als Adjunct-secretaris.

De klerken van het Parket kunnen slechts in aanmerking komen voor den graad van Adjunct-secretaris omstreeks den ouderdom van 38 tot 40 jaar en in zooverre er bedieningen onbezet zijn.

Om te sluiten, wijzen wij er op dat de Regeering nochtans als principe heeft aangenomen dat de ambtenaars tegen den ouderdom van 45 jaar over de hoogste inkomsten zouden moeten beschikken, daar op dit oogenblik de levensbehoefte het grootst zijn.

Il est trop tôt pour parler de la réforme pénitentiaire.

Nous devons attendre, d'une part, les conclusions de la Commission qui examine la revision de la loi de défense sociale.

Et, sans qu'il y ait de projet de l'Administration, certaines tendances se font jour qui ne s'apprécieront sainement que dans une étude d'ensemble.

Soulignons dès à présent que cette réforme si elle doit assurer la répression et la mise hors circulation des délinquants dangereux ou récidivistes, manquerait son effet social si elle ne tendait à corriger, à reclasser.

M. le Ministre de la Justice nous a adressé en réponse aux critiques qui avaient été faites au sujet de la suppression des petites prisons, une note que nous publions en annexe.

Le Rapporteur,

J. SINZOT.

Le Président ff.,

E. BRUNET.

ANNEXE.

Suppression des petites prisons.

L'administration a supprimé certaines prisons qui étaient pour le Trésor public une lourde charge non compensée par une réelle utilité.

De ce point de vue, cinq prisons se trouvaient désignées par leur population très réduite et par le taux élevé du coût de la journée d'entretien : celles situées à Ypres, Marche, Furnes, Huy et Neufchâteau, supprimées la première immédiatement après l'armistice, les trois suivantes en 1933 et la dernière en 1935.

La population moyenne journalière variait entre 2 et 10 détenus.

Le coût de la journée d'entretien avait atteint la somme de :

Fr. 92.60 à Marche, en 1932;
Fr. 39.33 à Neufchâteau en 1934;
Fr. 45.22 à Furnes, en 1932;
Fr. 40.34 à Huy, en 1932.

Il n'était pas possible, vu la situation financière, de maintenir des établissements aussi onéreux pour le Trésor, alors que leur population pouvait aisément trouver place dans d'autres prisons voisines.

L'économie résultant de cette mesure affecte :

1° *Les frais d'entretien des détenus.* — Elle est très notable. Le coût de la journée d'entretien est, en effet, beaucoup moins élevé dans les prisons destinées à remplacer les prisons supprimées, qu'il ne l'était dans ces dernières.

Het is nog te vroeg om te spreken van de hervorming van het gevangenisstelsel.

Wij moeten enerzijds wachten op de conclusies van de Commissie belast met de herziening van de wet voor sociale verdediging.

En, hoewel er geen ontwerp is uitgaande van het Bestuur, komen sommige strekkingen tot uiting die slechts goed kunnen beoordeeld worden in een studie over het geheel.

Onderlijnen wij nu reeds dat, indien deze hervorming de beteugeling en de afzondering moet verzekeren van de gevaarlijke delinquenten of recidivisten, zij haar sociaal uitwerksel zou missen, indien zij niet streefde naar verbetering, naar herklassering.

Naar aanleiding van de kritieken die geuit werden nopens de afschaffing der kleine gevangenissen, heeft de heer Minister van Justitie ons een nota gestuurd die wij als bijlage weergeven.

De Verslaggever,

I. SINZOT.

De d.d. Voorzitter,

E. BRUNET.

BIJLAGE.

Afschaffing der kleine gevangenissen.

Het bestuur heeft sommige gevangenissen afgeschaft, welke een zware last waren voor 's Rijkskas en waarvan het werkelijk nut zeer twijfelachtig was.

In dit verband, is de keuze gevallen op vijf gevangenissen welke zeer weinig bevolkt waren en waar de dagelijksche onderhoudskosten zeer hoog waren : namelijk deze te Ieper, Marche, Veurne, Hoei en Neufchâteau, welke respectievelijk opgeheven werden, de eerste onmiddellijk na den wapenstilstand, de volgende drie in 1933 en de laatste in 1935.

De gemiddelde dagelijksche bevolking schommelde tussen 2 à 10 gevangenen.

De kosten per dag onderhoud hadden de som bereikt van :

Fr. 92.60, te Marche, in 1932;
Fr. 39.33, te Neufchâteau, in 1934;
Fr. 45.22, te Veurne, in 1932;
Fr. 40.34, te Hoei, in 1932.

Het was niet mogelijk, met het oog op den financiële toestand, deze voor 's Rijks kas zoo zware inrichtingen in stand te houden, wanneer hun bevolking gemakkelijk een ander onderkomen vinden kon in naburige gevangenissen.

Uit dezen maatregel vloeien de volgende besparingen voort :

1° *de onderhoudskosten der gevangenen.* — Deze is vrij aanzienlijk. Inderdaad, de kosten per dag onderhoud zijn minder hoog in de gevangenissen welke de opgeheven gevangenissen moeten vervangen, dan in laatstgenoemde. In de

Le prix moyen est en effet de 14 francs par homme et par jour.

2° *le personnel*. — Le personnel des cinq prisons en question avait déjà été réduit, par des mesures antérieures, au plus strict minimum.

Au moment de leur suppression, il comprenait pour chaque prison, un directeur chargé de tout le service administratif et de la comptabilité et 3 ou 4 surveillants, un aumônier et un médecin.

Les dépenses annuelles du chef des traitements de ce personnel et de l'habillement des surveillants s'élevaient à 259,000 francs au moins.

Le Trésor n'a pas été immédiatement dégrevé d'une somme égale à ce total, mais les vacances qui se sont produites dans le personnel des autres prisons ont permis d'absorber dans un court délai les agents des prisons supprimées.

3° *Les bâtiments et le mobilier*. — Le budget sera désormais allégé des frais d'entretien du mobilier et des bâtiments ainsi que des frais d'éclairage et de chauffage, soit d'une somme globale qu'on peut évaluer à 50,000 fr.

Enfin, l'Administration des Domaines a disposé au mieux des intérêts de l'Etat des bâtiments désaffectés et des terrains.

**

On a objecté qu'il était dangereux de prendre une mesure radicale et définitive en tablant sur un phénomène — la diminution de la population détenue — qui peut n'être que temporaire.

Il serait, nous le reconnaissons, téméraire d'affirmer que la diminution constatée est irrévocablement acquise, d'autant plus que nous sommes imparfaitement fixés sur ses causes. La seule que nous ayons pu relever avec quelque certitude c'est la fréquence du paiement des amendes et par suite la diminution des détentions du chef d'emprisonnement subsidiaire.

Quoi qu'il en soit, le fait patent, c'est que depuis l'armistice, l'effectif des détenus a sensiblement baissé.

Voici les chiffres :

Population moyenne journalière des prisons :

1913	4,875
1918	6,349
1919	6,277
1920	5,682
1921	5,205
1922	4,765
1923	4,278
1924	4,170
1925	4,081
1926	3,962
1927	4,536
1928	4,301
1929	4,006

derdaad, de gemiddelde prijs bedraagt 14 frank per dag en per man.

2° *het personeel*. — Het personeel van de hoogerbedoelde vijf gevangenissen werd reeds door vroeger genomen maatregelen tot het juist noodige ingekrompen.

Op het oogenblik van de opheffing, telde men, voor elke gevangenis, een bestuurder belast met den ganschen bestuurs- en comptabiliteitsdienst en 3 of 4 bewakers, een aalmoezenier en een geneesheer.

De jaarlijksche uitgaven aan wedden van dit personeel en aan de kleeding der bewakers bedroegen 250,000 frank ten minste.

De Schatkist werd niet onmiddellijk met een bedrag gelijk aan dit totaal verlicht, maar dank zij de opengevallen plaatsen in de andere gevangenissen, heeft men in zeer korten tijd de bedienden der opgeheven gevangenissen kunnen te werk stellen.

3° *de gebouwen en het mobilair*. — De begroting zal voortaan verlicht zijn met de onderhoudskosten van het mobilair en de gebouwen alsmede met de kosten van verlichting en verwarming, hetzij een globaal bedrag dat men op 50,000 frank ramen mag.

Ten slotte, het Bestuur der Domeinen heeft de aan hun bestemming onttrokken gebouwen en gronden zoo voordelig mogelijk voor den Staat te gelde gemaakt.

**

Men heeft hiertegen ingebracht dat het gevaarlijk was een radicalen en definitieven maatregel te nemen door voort te gaan op een verschijnsel — de vermindering van het aantal gevangenen — dat slechts tijdelijk zijn kan.

Het ware, wij geven zulks toe, vermetel te beweren dat de waargenomen vermindering onwederroepelijk vaststaat, des te meer daar wij op onvolledige wijze met haar oorzaken vertrouwd zijn. De eenige welke wij hagenoeg met zekerheid kunnen nagaan is het feit dat de geldboeten meer dan vroeger betaald worden, en wat voor gevolg heeft dat het aantal gevallen van hechtenis wegens vervangende gevangenisstraf afgenomen is.

Wat er ook van zij, is het zonneklaar dat, sedert den wapenstilstand het aantal gevangenen merkbaar afgenomen is.

Gemiddelde dagelijksche bevolking der gevangenissen.

1913	4,875
1918	6,349
1919	6,277
1920	5,682
1921	5,205
1922	4,765
1923	4,278
1924	4,170
1925	4,081
1926	3,962
1927	4,536
1928	4,301
1929	4,006

1930	4,907
1931	4,279
1932	4,163
1933	4,108
1934	4,053
1935	4,457

Mises à part les années tout exceptionnelles qui ont suivi immédiatement l'armistice, la population des prisons est inférieure à celle de 1913, année normale d'avant-guerre.

Or, leur capacité générale, abstraction faite de la prison centrale de Gand désaffectée, est de 5,685 places (5,006 pour hommes, 679 pour femmes).

L'administration disposerait donc encore de 1,228 places, c'est-à-dire qu'elle ferait face aisément à une majoration de plus de 25 p. c. de la population actuelle.

Le reproche d'imprévoyance n'est donc pas fondé.

**

On a mis en doute l'importance de l'économie réalisée par la suppression de petites prisons pour le motif que la majeure partie de cette économie serait absorbée par les frais de transfert des détenus entre leur nouveau lieu de détention et le siège du tribunal de leur arrondissement.

Nous pouvons chiffrer approximativement le montant de ces frais :

Tenant compte d'une part du nombre des *prévenus* écroués en 1935 (84 dont 11 femmes pour les 4 prisons de Neufchâteau, Marche, Huy et Furnes), d'autre part, du prix du transport par chemin de fer et voiture de ville pour le détenu et deux gardiens, nous croyons pouvoir dire que sur la base du chiffre moyen de cinq comparutions par prévenu les transferts en question ont coûté environ 40,000 francs.

Il suffit de comparer cette somme à celle des économies mentionnées plus haut pour se convaincre que la suppression des petites prisons reste, nonobstant certaines dépenses nouvelles qu'elle entraîne, une opération avantageuse pour le Trésor.

**

Que l'éloignement des détenus préventifs du siège du tribunal cause parfois quelque embarras au magistrat instructeur, cela est inévitable mais n'est pas de nature à compromettre sérieusement l'administration de la justice; l'expérience d'Ypres doit nous rassurer à cet égard.

Le prison d'Ypres a été entièrement détruite pendant la guerre. Des travaux de reconstruction entrepris, sans consultation préalable du département de la Justice, sur l'initiative de l'Office des régions dévastées, poursuivis par les soins et aux frais de cet office, ont été terminées

1930	4,907
1931	4,279
1932	4,163
1933	4,108
1934	4,053
1935	4,457

Wanneer men de gansch ongewone jaren onmiddellijk na den wapenstilstand buiten beschouwing laat, bedraagt de bevolking der gevangenen minder dan in 1913, een normaal jaar vóór den oorlog.

Welnu, er is, zonder rekening te houden met de centrale gevangenis te Gent, welke aan haar bestemming onttrokken is, plaats voor 5,685 personen (5,006 mannen, 679 voor vrouwen).

Het Bestuur zou, bijgevolg, nog over 1,228 plaatsen beschikken, 't is te zeggen, dat het gemakkelijk het hoofd zou kunnen bieden aan een vermeerdering met 25 p. c. van de huidige bevolking.

Het verwijt dat men niet vooruitziende is, is ongegrond.

**

Men heeft de belangrijkheid in twijfel getrokken van de besparing welke voortvloeide uit de opheffing der kleine gevangenen op grond van de overweging dat het grootste deel dezer besparing opgeslorpt werd door de kosten van vervoer der gevangenen, tusschen hun nieuwe gevangenis en den zetel van hun arrondissementsrechtbank.

Wij kunnen het bedrag dezer kosten bij benadering berekenen.

Wanneer men rekening houdt, eenerzijds, met het aantal *beklaagden* in 1935 opgesloten (84 onder wie 11 vrouwen voor de 4 gevangenen te Neufchâteau, Marche, Hoei en Veurne), anderzijds, met den vervoerprijs per spoorweg en huurrijtuig voor den gevangene en twee bewakers, meenen wij te mogen zeggen, aan de hand van het gemiddeld cijfer van vijf verschijningen per beklaagde, dat de bedoelde overbrengingen ongeveer 40,000 frank gekost hebben.

Het volstaat dit bedrag te vergelijken met dit van de hooger genoemde besparingen, om in te zien dat de opheffing der kleine gevangenen, in weerwil van sommige nieuwe uitgaven, een voordeelige verrichting voor 's Rijks kas geweest is.

**

Het is onvermijdelijk dat de verwijdering van de gevangenen in voorloopige hechtenis van den zetel der rechtbank den onderzoeksrechter soms in verlegenheid brengt, maar zulks is niet van dezen aard dat de rechtsbedeeling er door belemmerd wordt; wat met Ieper gebeurde moet ons in dit opzicht geruststellen.

De gevangenis te Ieper werd godurende den oorlog volkomen verwoest. De wederopbouw waartoe, zonder voorafgaand overleg met het Ministerie van Justitie, op initiatief van den Dienst der Verwoeste Gewesten, overgegaan en voortgezet werd door de zorgen en op de kosten van

en 1926. Ils ne comprennent qu'une réédification partielle de l'ancienne prison (une vingtaine de cellules). L'administration n'a pas cru devoir réoccuper cette partie réédifiée et, par lettre en date du 23 avril 1926, elle a notifié à l'administration communale d'Ypres son intention de ne pas maintenir de prison en cette ville, l'expérience démontrant en effet, que l'incarcération dans la prison de Courtrai de tous les condamnés et prévenus de l'arrondissement d'Ypres ne présentait aucun inconvénient. Spécialement — et c'est sur ce point que nous appelons ici l'attention — le Parquet d'Ypres n'a fait entendre aucune plainte et n'a signalé aucune conséquence fâcheuse de l'incarcération des prévenus à la prison de Courtrai.

Nous pouvons ajouter que la suppression des prisons de Marche, Neufchâteau, Furnès et Huy n'a provoqué aucune réclamation des parquets de ces villes.

dezen Dienst, was in 1926 voltooid. Het ging slechts om een gedeeltelijken wederopbouw van de oude gevangenis (een twintigtal cellen). Het bestuur meende den heropgetrokken vleugel niet te moeten betrekken en bij brieven van 23 April 1926, gaf het aan het gemeentebestuur van Ieper kennis dat het niet voornemens was een gevangenis in deze stad in stand te houden, daar, inderdaad, gebleken was dat de opsluiting, in de gevangenis van Kortrijk, van al de gevangenen en beklaagden uit het arrondissement Ieper geen bezwaren opleverde. Meer in het bijzonder — en op dit punt vestigen wij de aandacht — heeft het Parket van Ieper zich nooit hierover beklagd en nooit op de spijtige gevolgen van de opsluiting der beklaagden in de gevangenis te Kortrijk gewezen.

Wij mogen er bijvoegen dat de opheffing van de gevangenis te Marche, Neufchâteau, Veurne en Hoei, nooit aanleiding gaf tot klachten vanwege de parketten dezer steden.