

N° 35.

SEANCE DE L'APRES-MIDI.  
NAMIDDAGVERGADERING.

SOMMAIRE :

PROJET DE LOI (Discussion) :

CONSEIL D'ÉTAT :

Projet de loi portant création d'un Conseil d'Etat. Discussion générale. *Orateurs* : M. Orban, page 600. — MM. Van Remoortel, Devèze, p. 605. — MM. Crokaert, Rolin, p. 616.

QUESTION SUR ORDRES DU JOUR :

(Interpellation de MM. Finné et Leuridan), p. 603.

PROJET DE LOI (Vote) :

L'ŒUVRE NATIONALE DES ANCIENS COMBATTANTS, ETC. :

Projet de loi complétant l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 mars 1938 créant l'Œuvre nationale des anciens combattants, déportés et prisonniers politiques de la guerre 1914-1918. Vote, p. 604.

RAPPORTS (Dépôt) :

1° M. Coöls : Chevrons de front, p. 605.

2° M. Ronse : Crédits supplémentaires, p. 605.

3° M. Temmerman :

a) Fiscalité provinciale et communale, p. 605.

b) Complétant le titre I du livre II du Code pénal, p. 605.

4° M. Jos. De Clercq : Indemnités ne couvrant pas des charges réelles, p. 605.

5° Mlle Baers : Allocations familiales, p. 605.

6° M. Rombaut : Emploi des langues en matière judiciaire, p. 605.

7° M. de la Barre d'Erquelinnes : Naturalisations, p. 615.

8° M. Mullie : Tarif des douanes, p. 616.

INHOUDSOPGAVE :

WETSONTWERP (Behandeling) :

RAAD VAN STATE :

Wetsontwerp tot instelling van een Raad van State. Algemeene behandeling. *Sprekers* : De heer Orban, bladzijde 600. — De heeren Van Remoortel, Devèze, blz. 605. — De heeren Crokaert, Rolin, blz. 616.

STEMMING OVER DAGORDEN :

(Interpellatie van de heeren Finné en Leuridan), blz. 603.

WETSONTWERP (Stemming) :

NATIONAAL WERK VOOR OUDSTRIJDERS, ENZ. :

Wetsontwerp tot aanvulling van artikel 1 der wet van 15 Maart 1938, tot instelling van het Nationaal Werk voor oudstrijders, weggevoerden en politieke gevangenen van den oorlog 1914-1918. Stemming, blz. 604.

VERSLAGEN (Indiening) :

1° De heer Coöls : Frontstrepen, blz. 605.

2° De heer Ronse : Aanvullende kredieten, blz. 605.

3° De heer Temmerman :

a) Provinciale en gemeentelijke fiscaliteit, blz. 605.

b) Aanvulling van titel I van boek II van het Wetboek van strafrecht, blz. 605.

4° De heer Jos. De Clercq : Vergoedingen die geen werkelijke lasten dekken, blz. 605.

5° Mej. Baers : Kindertoeslagen, blz. 605.

6° De heer Rombaut : Gebruik der talen in rechtszaken, blz. 605.

7° De heer de la Barre d'Erquelinnes : Naturalisatiën, blz. 615.

8° De heer Mullie : Toltarif, blz. 616.

PRESIDENCE DE M. GILLON, PRESIDENT.

VOORZITTERSCHAP VAN DEN HEER GILLON, VOORZITTER.

MM. J.-J. De Clercq et Hanquet, secrétaires, prennent place au bureau.

De heeren J.-J. De Clercq en Hanquet, secretarissen, nemen plaats aan het bureau.

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.

De notulen van de jongste vergadering worden ter tafel gelegd.

La séance est ouverte à 14 heures.

De vergadering wordt geopend te 14 uur.

PROJET DE LOI  
PORTANT CREATION D'UN CONSEIL D'ETAT.  
SUITE DE LA DISCUSSION GENERALE.

WETSONTWERP  
TOT INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE.  
VOORTZETTING VAN DE ALGEMEENE BEHANDELING.

**M. le président.** — Nous reprenons la discussion du Conseil d'Etat. La parole est à M. Orban.

**De heer Orban.** — Ik zou het mijzelf als een verwijt aanrekenen, moest ik deze sprekkbeurt beginnen zonder een woord van dankbare hulde te richten tot den verslaggever, die niet alleen met een grondige kennis, maar met een toewijding aan dewelke wij allen meermaals hulde hebben gebracht, het ontwerp dat ons door de Kamer werd toegezonden, heeft ingestudeerd, het kritisch heeft onderzocht, en er een ontwerp heeft van gemaakt, dat, hoewel het op dit oogenblik niet mijn volledige instemming meedraagt, dan toch, naar mijn bescheiden meening, ver boven dit van de Kamer moet worden verkozen.

Dit beteekent dat ik persoonlijk dit ontwerp aanzie als een soort transactie, als een overeenkomst tusschen verschillende strekkingen. Indien ik mijn stem zal verleen aan zijn goedkeuring, dan beteekent zulks niet dat er geen kritiek op uit te oefenen is, maar dat ik het zal doen met de hoop dat in een nabije toekomst die wijzigingen aan de wet zullen kunnen gebracht worden, die met mijn opvattingen desontrent in overeenstemming zijn.

Ik breng des te liever deze hulde aan onzen collega Van Remoortel, daar hij een politiek tegenstrever is en dat ik niet vergeet dat ik zijn medecandidaat ben geweest voor het opstellen van dit verslag.

**M. Van Remoortel.** — Vous savez que j'aurais aimé partager cet honneur avec vous.

**De heer Orban.** — Het is te wijten aan de afwezigheid van sommigen mijner vrienden, die mij en u allen een uitstekenden dienst hebben bewezen, dat de heer Van Remoortel tot verslaggever werd aangeduid. Ik ben hem dankbaar voor de moeite die hij zich in mijn plaats heeft getroost.

**De heer ridder Dessain.** — Zeer wel!

**De heer Orban.** — Alvorens, geachte vergadering, deze uiteenzetting nopens enkele punten van het ontwerp, die ik hier nader wil bespreken, te beginnen, wil ik een woord zeggen over de amendementen die ons zoowat ter elfder uur werden toegezonden vanwege onzen geachten collega M. Van Remoortel en mijn persoonlijke vriend den heer Ronse. Deze heeft zich werkelijk veel moeite gegeven en een inspanning gedaan om, naar zijn opvatting althans, dit ontwerp te wijzigen. Maar ik kan den indruk niet wegwerken dat dit ontwerp, zooals het voorkomt met de wijzigingen die de heer Ronse er aan gebracht heeft, feitelijk een ontwerp is dat heel het werk van de commissie, na maanden lange moeizame besprekingen, omver komt werpen.

Ik meen niet dat het oogenblik gekomen is om nog vele wijzigingen te brengen aan den tekst, zooals hij door de vereenigde commissies is voorgesteld geworden. Het is tijd, meer dan tijd om in deze belangrijke aangelegenheid van den Raad van State een beslissing te doen nemen door de Hooge Vergadering, en ik geloof dat amendementen op dit oogenblik als ondoelmatig moet worden beschouwd. Bovendien wil het mij voorkomen dat de amendementen, die door onzen achtbaren collega den heer Ronse worden voorgesteld, een achteruitgang beteekenen; dat hij schijnt te willen terugkeeren tot het systeem dat door de Kamer werd voorgesteld...

**De heer Van Dieren.** — Dat was de bedoeling.

**De heer Orban.** — ... en vooral om die reden kan ik mijn goedkeuring aan die amendementen niet verleen.

Ik wensch, mijne heeren, in deze korte uiteenzetting, twee of drie bijzondere punten van het ontwerp van naderbij onder het vergrootglas te nemen.

Het eerste punt zal dat zijn dat aanleiding gegeven heeft tot zeer vele drukke besprekingen in de vereenigde commissiën: de bevoegdheid die aan den Raad van State moet worden toegekend.

In een tweede reeks van overwegingen zal ik mij veroorlooven enkele woorden te zeggen over het criterium zelf van deze bevoegdheid, een zaak die ook van principieel en van zeer groot belang is.

Ik zal ten slotte mijn meening uitdrukken over een andere vraag, die tijdens de besprekingen in de vereenigde commissiën behandeld is geworden: de kwestie van de bijzondere balie bij den Raad van State.

Welke bevoegdheid moet aan den Raad van State worden gegeven? Het is vooral betreffende deze gewichtige kwestie dat in de jaren — en wanneer ik spreek van de laatste jaren, dan bijkans vooral de tien laatste jaren — in ons land ernstige meningen verschillen tusschen juristen zijn opgerezen. Ik zal hier historiek maken van de verschillende ontwerpen of voorstellen betreffende de oprichting van een Raad van State werden als daar zijn, zooals zij mij op dit oogenblik vóór den geest van het ontwerp van den heer Carton de Wiart, het ontwerp van de bijzondere commissie die in 1937, meen ik, door de regering aangesteld, het ontwerp van de regering en, ten slotte, het ontwerp, zooals het ons van de Kamer is gekomen. Ik wil alleen den nadruk leggen op het feit dat het essentieele meeningsverschil tusschen de verschillende opvattingen, juist datgene is geweest aan de bevoegdheid die aan den Raad van State moet worden toegekend. En nu meen ik dat, buiten alle principieele beschouwingen, een argument is van proefondervindelijken aard, een argument ons door een dubbele ervaring wordt gegeven, en wat mij is het hoofdzakelijk op die dubbele ervaring, dat mijn eigen wijze en overtuiging gesteund zijn, dat er ons toe noopt pr voortop te stellen dat, wil men in dit land een instituut in het roepen, wil men een van die groote structureele hervormingen wezenlijken, waarvan Koning Albert, enkele weken voordien heengegaan, getuigde dat het een absolute noodzakelijkheid is in onze publiekrechtelijke instellingen, dat men noodzakelijk een stap verder zou moeten gaan, niet alleen dan de Kamer van volksvertegenwoordigers, maar ook dan de gemengde commissie van deze vergadering.

Ik bedoel daardoor zeer duidelijk dat men aan den Raad van State en meer bepaald aan de afdeling voor oplossing van besprekingen een jurisdictionele, een autonome, een bespreking bevoegdheid zou moeten geven.

Ik wil deze beschouwingen, of deze bewijsvoering, niet bezingen zonder een algemeene opmerking te doen nopens de term die in de besprekingen tot hertoe, en namelijk in het verslag van onzen achtbaren collega den heer Van Remoortel, wordt gebruikt. Men spreekt van twee afdelingen in den Raad van State: de eerste: de wetgevende afdeling, waarover niet zooveel is gezegd; de tweede: de afdeling voor oplossing van besprekingen, die in de Raad van State, in deze afdeling, in hooge mate zou bijdragen om de wetgeving op doelmatiger wijze voor te bereiden. Maar men spreekt ook van een afdeling die men noemt administratieve afdeling. Met deze benaming kan ik mij bezwaar maken.

Administratieve afdeling, dat zegt ons niets. Het is een naam die niet spreekt tot onzen geest, die ons niet duidelijk wat men daardoor eigenlijk bedoelt. Veel liever zou ik, in de plaats van deze, naar mijn meening, verkeerde uitdrukking, gezien dat men gesproken had van een « afdeling voor oplossing van bestuurlijke geschillen ». Deze benaming zou, mijns inziens, eenigen twijfel de werkelijke taak van deze afdeling uitmaken, en zou daaromtrent in de toekomst elke verwarring en onduidelijkheid uit den weg geruimd hebben.

Dit gezegd zijnde, geachte vergadering, kom ik tot de vaststelling dat wij op dit oogenblik in twee onzer naburige en bevriende landen een systeem van instelling van een Raad van State fungeeren. Eenerzijds in Frankrijk, « le Conseil d'Etat », die instelling, die de voortzetting is van de *curia regis*, waarvan men in de geschiedenis van het publiek recht, « le Conseil d'Etat » van het oude regiem, het regiem van vóór de Fransche omwenteling. Deze « Conseil d'Etat » is feitelijk, in zijn huidigen vorm, toegekomen door de Constitutie van Sièyès, van het jaar VI van de revolutionnaire tijdsperiode.

Wanneer wij de ontwikkeling van de geschiedenis van de instelling van een Raad van State in Frankrijk nagaan, bijzonder met het oog op de toenemende en meer uitgebreide bevoegdheid van die instelling, stellen wij vast dat aanvankelijk de Raad van State niets anders geweest dan een instrument van imperialisme in de handen van de bewindvoerders van het eerste Keizerrijk. Dit instituut had bij ons geen andere bevoegdheid dan te adviseeren, vooral in zaken van belang. Diegenen, bij voorbeeld, die het ontstaan hebben onder ons Burgerlijk Wetboek in 1803-1804, hebben kunnen vaststellen welke groote rol de « Conseil d'Etat », zooals hij toenmaats bestond, bij het tot stand komen van deze wetgeving heeft gespeeld.

Tijdens de restauratie is de Raad van State een adviseerend orgaan gebleven, dat nog hoofdzakelijk bedoeld was op dat oogenblik zijnde een raad die den Koning en zijn regering moest adviseren. Het is ongetwijfeld in die omstandigheden te zoeken de reden van deze verschijning toe te schrijven, dat de Grondwetgever van ons land bij ons min of meer afkeuring heeft gestaan tegenover de instelling van een Raad van State, omdat, ik herhaal het, die instelling van dat oogenblik alleen een centralistisch orgaan geweest was, een orgaan waardoor wij rechtsbescherming bedoelen zooals het geval is.

Vanneer wij dan verder de ontwikkeling van de geschiedenis den Raad van State in Frankrijk nagaan, dan komen wij tot die lissende wetgeving van 24 Mei 1872, waardoor uiteindelijk de edige autonomie van den Raad van State in Frankrijk werd end, waardoor werd aangenomen dat voortaan de Raad van State, evens zijn bevoegdheden van adviseerend lichaam in zake wering, ook een eigen autonome rechtsmacht zou gehad hebben voor oplossen van bestuurlijke geschillen. Met andere woorden, en het technisch uit te drukken : door de wet van 24 Mei 1872, is overgegaan van het begrip van weerhouden rechtsmacht tot dat we begrip van gedelegeerde rechtsmacht.

anaf dit jaar staan wij dus vóór een « Conseil d'Etat » die over autonome macht beschikt en die heeltemaal onafhankelijk is van de trale macht van de uitvoerende macht. En — ik geloof werkelijk het de moeite waard is om het hier te onderlijnen — wij zien ook vanaf dit oogenblik de administratieve rechtspraak in Frankzich begint te ontwikkelen, dat in een reeks van typische, van nbrekende arresten, geveld door den Raad van State in Frank-, stilaan die administratieve rechtspraak groeit tot een complex, een gecoördineerd geheel, dat, laten wij het niet vergeten, de yondering niet alleen van Frankrijk, maar van al de democratie landen, afdwingt.

er is in het Fransche administratieve systeem op dit oogenblik n rechtsbescherming voor het individu denkbaar, en er is geen cherming voor de grondwettelijke vrijheden denkbaar zonder tusschenkomst en den waarborg van den Raad van State, met rechtspraak zooals zij zich vooral in de twintig-dertig laatste n, heeft ontwikkeld. Zoodat men in het laatste stadium van die wickeling is gekomen tot dat beginsel dat, en hierover verheug nij bijzonder, ook in onze besprekingen in de Senaatcommissies den voorgrond werd gebracht en aanvaard : het beginsel van gelijkheid aller burgers tegenover den Staat, begrip dat, verge- wij het niet, reeds impliciet besloten ligt in artikel 11 van onze ndwet, dat ook besloten ligt in de wetgeving die wij gekend ben onmiddellijk na den oorlog, betreffende de vergoeding der ade die door den oorlog was aangericht, begrip dat op dit enblik een van de grondvesten is waarop de rechtsbescher- g van het individu steunt.

it systeem, zooals het in Frankrijk op dit oogenblik in voege dwingt, zooals ik het daareven zegde, de bewondering af van beschaafde wereld. Indien het zoo is, dan aarzel ik niet dat verband te brengen met de autonome rechtsmacht die aan den d van State vanaf de wet van 24 Mei 1872 werd toegekend. onder dat begrip van de onafhankelijke jurisdictionele rechts- ht, is er geen ontwikkeling van een instituut zooals de Raad - State denkbaar, zooals die ontwikkeling zich heeft voorgedaan Frankrijk. Het baart dan ook geen verwondering dat een groot ialist in het vergelijkend administratief recht, de heer Andréades, dit oogenblik professor in het Staatsrecht aan de universiteit Athene, in een werk van vergelijkend administratief recht hij in 1934 heeft uitgegeven, geschreven heeft dat in al de ten, op dit oogenblik, ook in de Angelsaksische landen, die verst afgelegen zijn van de begrippen over administratief recht als men het opvat in Frankrijk, er thans een neiging bestaat die Fransche opvatting meer en meer te deelen. Om deze chtenorde af te sluiten wil ik nog enkel aanhalen dat dit oor- van professor Andréades werd bijgetreden, zeer onlangs nog, een groot Amerikaansch jurist, professor Garner, in een artidat hij schreef over de administratieve rechtspraak in de Veree- Staten, naar aanleiding van de hulde die enkele jaren gele- gebracht werd aan de nagedachtenis van professor Hauriou. (anges Hauriou, 1929, bl. 377-385.)

aar tegenover staat het experiment dat men in Nederland heeft an. Pas enkele dagen geleden was ik in gesprek met een van : collega's van de Tweede Kamer in Nederland, een jurist. Toen em zijn advies vroeg over de werking van den Raad van e in Nederland, zegde hij mij : « Stel u voor dat er morgen vermorgen in dit land een Staatsgreep zou plaats hebben en dat bij de Raad van State zou worden afgeschaft; er zou waar- nlijk niemand zijn die dit verdwijnen zou aanvoelen. » Dit was urlijk als scherts bedoeld, maar het bewijst u onmiddellijk dat Raad van State in Nederland niet denzelfden invloed heeft die at van de « Conseil d'Etat » in Frankrijk. Wanneer wij dan, in discussie zooals deze, het vraagstuk bespreken welke bevoegd- aan dien Raad van State moet worden gegeven, dan past het dat wij zouden onderzoeken aan welke verschijnselen of aan e redenen deze toestand in Nederland te wijten is.

> bevoegdheid van den Raad van State wordt in Nederland zien bij de artikelen 21 tot 26 van de wet van 21 December 1861 e inrichting van den Raad van State. Het systeem komt hierop : adviseerende bevoegdheid in zake wetgeving, — dit woord in breedsten zin beschouwd, — annuleerende bevoegdheid alleen- tegenover de beslissingen van de provinciale Staten of van de puteerde Staten, — de gedeputeerde Staten beantwoorden,

zooals u weet, aan de instelling van onze bestendige afvaardigin- gen, — en, wat de bestuurlijke geschillen betreft, alleen advisee- rende bevoegdheid. Inderdaad, artikel 23 van de Nederlandsche wet van 21 December 1861 wijst er uitdrukkelijk op dat, wat de bestuur- lijke geschillen betreft, het over aangelegenheden gaat aan de koninklijke beslissingen onderworpen. Men spreekt uitdrukkelijk van adviezen of van uitspraken die aan den Koning worden voorgelegd, dus alleen adviseerende bevoegdheid.

Welnu, het is u wellicht bekend dat reeds in 1840, namelijk in het ontwerp Donker-Curtius, stemmen zijn opgegaan om tegen dien toestand verzet aan te teekenen. Reeds dan heeft men gezegd dat de Raad van State in Nederland, met die eenvoudige adviseerende bevoegdheid, noodzakelijkerwijze een lichaam moest zijn zonder invloed.

Ziehier wat Donker-Curtius schreef in zijn in 1840 uitgekomen *Proeve eener Nieuwe Grondwet* : « De Raad van State valt in dit ontwerp geheel weg. Deze raad was bij ons niets als een adviseerend lichaam zonder eenige werking naar buiten, waarlijk een nutteloos en kostbaar rad aan den wagen. De regeering kan door het kanaal van het departement van justitie adviezen ontvangen van alle officieren bij de rechtbank en van de niet weinige procureurs-generaal, er zijn er genoeg; door dat van binnenlandsche zaken, van alle gouverneurs en hoofden van de gemeentebesturen; door dat van de financiën, van een menigte van ambtenaren over het geheele Rijk verspreid.

> Waartoe dan nog een Raad van State? Misschien om eenige personen een hooge bezoldiging in plaats van pensioen te geven?

> Noch direct, noch indirect behooeren hooge pensioenen te worden gegeven. Die werkt moet goed betaald worden; maar te bezoldigen die niet meer werkt, dat moet een uitzondering zijn. »

Dat schreef men reeds, geachte vergadering, in 1840 in Nederland, naar aanleiding van de louter adviseerende bevoegdheid van den Raad van State.

Enkele jaren nadien drukte de groote Staatsman in Nederland, de heer Thorbecke, diezelfde meening uit :

« Het (de raad als adviseerend college) werd weinig geacht omdat men noch waarborg, noch regel, noch vrucht van zijn arbeid zag. »

Nu weet ik wel, dat in zekere proefschriften, die ondertusschen zijn verschenen, namelijk in een zeer merkwaardig proefschrift dat in 1954 vóór de Leidsche Academie werd verdedigd door M. C. J. van Bel, over den Raad van State een tegenovergestelde meening, als deze die ik hier verdedig, wordt gehandhaafd, maar ik weet ook dat een vijf en twintig-dertigtal jaren later, in een ander proefschrift van M. G. F. M. van Hugenpoth tot Aerdt, waar deze het in het bijzonder had over de bevoegdheid van den Raad van State, integen- deel, op een besliste wijze partij wordt gekozen voor het autonome jurisdictionele beslissingsrecht van den Raad van State.

In een merkwaardige verhandeling die Mr. A. J. H. Mulder aan den Raad van State heeft gewijd (*De Raad van State, historisch- Staatsrechterlijke proeve van vergelijkende rechtsstudie, 's Graven- hage, 1889*), lezen wij betreffende de quaestie die ons bezig houdt het volgende : « Over de behandeling in den Raad van publiek- rechterlijke geschillen, hebben wij niet veel op te merken; de nieuwe organieke wet, die de Grondwet eischt, zal over de opdracht, hetzij aan den geheelen raad, hetzij aan een afdeling hebben te beslissen. In verband met de adviezen der afdeling contentieux, sedert 1861 uit- gebracht, schijnt het, ook in navolging van de in het buitenland meest gevolgde practijk (althans daar waar de Raad van State rechterlijke functiën uitoefent), het beste die « soevereine recht- spraak » in publiekrechtelijke geschillen aan een afdeling van den Raad op te dragen... De wet zal goed doen bij hare regeling dezer materie ook het begrip « publiekrechtelijke geschillen » zoo bepaald en correct mogelijk te omschrijven. » (Blz. 397.)

Wat ons echter meer interesseert op dit oogenblik is te weten wat de hedendaagsche Staatsrecht-theoretici, de hedendaagsche voor- aanstaande politici in Nederland denken over die loutere advisee- rende bevoegdheid van den Raad van State, en dan komt het mij voor dat het van bijzonder belang is hier het advies aan te halen van iemand die op dit oogenblik in Nederland als de meest gezag- hebbende en meest geleerde Staatsrechttheoreticus moet worden aanzien, ik bedoel Prof. M. R. Kranenburg, hoogleeraar in het Staatsrecht aan de universiteit te Leiden, en zooals u weet onzen collega in de Nederlandsche Eerste Kamer.

In zijn standaardwerk *Het Nederlandsch Staatsrecht* (vijfde druk, Tjeenk Willink en zoon, n. v. te Haarlem, 1938), schrijft Prof. Kranen- burg over de afdeling contentieux van den Nederlandschen Raad van State en de behandeling der administratieve geschillen voor deze afdeling het volgende :

« Naar aanleiding dezer behandeling beraadslaagt de afdeling (met gesloten deuren) en draagt daarna aan de Kroon de uitspraak voor bij een schriftelijk advies, dat vergezeld moet gaan van een gemotiveerd concept-besluit. Als de koninklijke beslissing van het advies afwijkt wordt zij gemotiveerd, in het *Staatsblad* geplaatst; eveneens wordt dan het rapport van den betrokken minister daarin

Conformément à l'article 26 du règlement, c'est l'ordre du jour pur et simple qui a la priorité. En conséquence, nous allons voter d'abord sur l'ordre du jour du baron Moyersoen et de M. Godding, dont l'adoption écarterait automatiquement celui de MM. Finné et consorts.

— Il est procédé au vote par appel nominal sur l'ordre du jour pur et simple.

Er wordt overgegaan tot hoofdelijke stemming over de eenvoudige dagorde.

139 membres y prennent part.

139 leden stemmen mede.

72 répondent oui.

72 leden stemmen ja.

62 répondent non.

62 stemmen neen.

5 membres s'abstiennent.

5 leden onthouden zich.

En conséquence, l'ordre du jour pur et simple est adopté.

Derhalve, wordt de eenvoudige dagorde aangenomen.

Ont répondu oui :

Hebben ja gestemd :

MM. Sobry, Temmerman, Thenaers, Tirou, van Ackere, Van Cauwenbergh, Vanhousbroeck, Van Overbergh, Verheyden, Wittevrongel, Mlle Baers (Maria), MM. Beauduin, baron Boël, Bossuyt, Carton de Tournai, Cataïa, Cattela, Claus, Coenen, Cools (Georges), Coulonvaux, Crokaert, chevalier David, De Boodt, De Bruyne, De Clercq (Jean-Jos.), De Clercq (Joseph), comte de la Barre d'Erquelines, De Maeght, Demets (Fernand), Dens, Desmedt (René), De Smet (Pierre), chevalier Dessain, Devos, Dewals, De Wilde, Dierckx, Fehrenbach, Flagey, Gabriel, Galderoux, baron Gendebien, Gilbert, baron Gillès de Pélichy, Godding, Guinotte, Hanquet, Houben, Housiaux, Janssens, Legrand, Leysen (Edmond), Limage, Loumaye, baron Meyers, baron Moyersoen, Mullie, Neels, Nihoul, baron Nothomb, Olyff, Orban (Mauritz), baron Orban de Xivry (Etienne), Petit, Ronse, Ruffen, Servais, vicomte Simonis, Smets, Smits et Gillon.

Ont répondu non :

Hebben neen gestemd :

Mme Spaak (Marie), MM. Spreutel, Van Belle, Vandenbulcke, Van Dieren, Van Eyndonck, Van Laerhoven, Van Remoortel, Van Roosbroeck, Van Vlaenderen, Verbrugge, Vermeylen, Verstraete, Vos, André, Bernard (Henri), Bernard (Louis), Bernard (Rodolphe), Bologne, Boon, Borginon, Bouilly, Brunet, Claessens, Clesse, Coole, Corbeels, Debeucklaere, De Brouwer, De Lille, Demets (Adolphe), Demoulin, De Nauw, Deumens, Diriken, Disière, Donvil, Doutrepoint, Finné, Forton, Gob, Goblet, Goemans, Hans, Harmegnies, Heyndels, Jamouille, Joachim, Lalemand, Leuridan, Longville, Lysens (Jozef), Mignolet, Molet, Moulin, Noël, Ohn, Pincé, Rogister, Rolin, Rombaut et Ronvaux.

Se sont abstenus :

Onthielden zich :

MM. Vigneron, Vinck, Criquelion, Laboulle et Leurquin.

**M. le président.** — Les membres qui se sont abstenus sont priés de faire connaître les motifs de leur abstention.

**M. Vigneron.** — J'ai pairé avec M. Leyniers.

**M. Criquelion.** — Je n'ai pas voté oui, parce que le prix payé aux producteurs de lait est nettement insuffisant et que rien ne prouve que le prix de 80 centimes indiqué dans l'ordre du jour de M. Finné soit suffisant.

Je n'ai pas voté non parce que je fais confiance au ministre de l'agriculture, qui s'occupe activement de la question, avec la volonté d'y trouver une solution équitable.

**M. Laboulle.** — Je n'ai pas voté oui, parce que cela impliquerait pour le gouvernement une confiance qu'il ne m'inspire pas. Je n'ai pas voté non, parce que tout ce qui vient de certain côté de l'assemblée me paraît comme un bloc enfariné qui ne me dit rien qui vaille. (Rires.)

**M. Leurquin.** — Je me suis abstenu parce que je regrette que cette interpellation ait été développée à 10 heures du soir.

Je retiens de la déclaration du ministre de l'agriculture qu'il reconnaît la fraude. Je lis dans le *Compte rendu analytique* : « Quand la laiterie a pris le lait, elle commence par s'emparer d'un pourcentage

important de matières grasses, puis elle le cède au grossiste, lequel le passe au détaillant. » Je fais confiance au ministre pour que, sans tarder, il réprime cette fraude. Enfin, je constate une fois de plus que ces laiteries, filiales du « Boerenbond », exploitent d'une façon scandaleuse les petits cultivateurs flamands à leur propre profit.

**M. Vinck.** — La plupart des membres de mon groupe que j'ai consultés m'ont prié de m'abstenir pour faire la déclaration que voici :

Nous ne votons pas l'ordre du jour pur et simple non seulement parce que nous ne désirons pas émettre un vote de confiance en faveur du gouvernement, mais aussi parce que, spécialement sur cette question, la plupart d'entre nous estiment que ceux qui ont introduit cette interpellation ont parfaitement raison. Quel que soit le côté de l'assemblée d'où puisse venir la défense d'une cause juste, nous estimons que nous avons le droit et le devoir de la soutenir.

Actuellement, une partie très intéressante de la population, les producteurs de lait, est exploitée par les intermédiaires. Et ce n'est pas elle seulement qui est exploitée, mais ce sont, par le fait même tous les consommateurs. Nous regrettons que le gouvernement, depuis plus d'un an, n'ait pas cru devoir faire ce qui incombe à un gouvernement... (*Protestations sur divers bancs à droite et au centre.*)

**M. le président.** — — Monsieur Vinck, veuillez rester dans les motifs d'abstention.

**M. Vinck.** — ... tout simplement parce qu'il trouve en face de lui une autre puissance sur laquelle s'appuie la plus grande partie de la majorité actuelle. (*Interruptions à droite.*)

**M. Servais.** — Et le gouvernement d'hier? (*Colloques.*)

PROJET DE LOI COMPLETANT L'ARTICLE 1<sup>er</sup> DE LA LOI DU 15 MARS 1938 CREANT L'ŒUVRE NATIONALE DES ANCIENS COMBATTANTS, DÉPORTÉS ET PRISONNIERS POLITIQUES DE LA GUERRE 1914-1918. — VOTE.

WETSONTWERP TOT AANVULLING VAN ARTIKEL 1 DER WET VAN 15 MAART 1938, TOT INSTELLING VAN HET NATIONAAL WERK VOOR OUDSTRIJDERS, WEGGEVOERDEN EN POLITIEKE GEVANGENEN VAN DEN OORLOG 1914-1918. — STEMMING.

Il est procédé au vote par appel nominal sur l'ensemble du projet de loi.

Er wordt overgegaan tot hoofdelijke stemming over het wetsontwerp in zijn geheel.

134 membres y prennent part.

134 leden stemmen mede.

Tous répondent oui.

Allen antwoorden ja.

En conséquence, le projet de loi est adopté. Il sera soumis à la sanction royale.

Derhalve wordt het wetsontwerp aangenomen. Het zal aan den Koning ter bekrachtiging worden voorgelegd.

Ont pris part au vote :

Hebben medegestemd :

M. André, Mlle Baers (Maria), MM. Beauduin, Bernard (Henri), Bernard (Louis), Bernard (Rodolphe), baron Boël, Bologne, Boon, Borginon, Bossuyt, Bouilly, Brunet, Carton de Tournai, Cataïa, Claessens, Claus, Clesse, Coenen, Coole, Cools (Georges), Corbeels, Coulonvaux, Criquelion, Crokaert, chevalier David, Debeuckelaere, De Boodt, De Brouwer, De Bruyne, De Clercq (Joseph), baron de Dorlodot, comte de la Barre d'Erquelines, De Lille, De Maeght, Demets (Adolphe), Demoulin, De Nauw, Desmedt (René), De Smet (Pierre), chevalier Dessain, Deumens, Devos, Dewals, De Wilde, D'Haese, Dierckx, Diriken, Disière, Donvil, Doutrepoint, Fehrenbach, Flagey, Forton, Gabriel, Galderoux, baron Gendebien, Gilbert, baron Gillès de Pélichy, Gob, Goblet, Goemans, Guinotte, Hanquet, Hans, Harmegnies, Heyndels, Houben, Housiaux, Jamouille, Janssens, Joachim, Lalemand, Legrand, Leuridan, Leurquin, Leysen (Edmond), Limage, Longville, Loumaye, Lysens (Jozef), baron Meyers, Mignolet, Molet, Moulin, baron Moyersoen, Mullie, Neels, Nihoul, Noël, baron Nothomb, Ohn, Olyff, Orban (Mauritz), baron Orban de Xivry (Etienne), Petit, Pincé, Rogister, Rolin, Rombaut, Ronse, Ronvaux, Ruffen, Servais, vicomte Simonis, Smets, Smits, Sobry, Mme Spaak (Marie), MM. Spreutel, Temmerman, Thenaers, Tirou, Van Belle, Van Cauwenbergh, Vandenbulcke, Vanderpoorten, Van Eyndonck, Vanhousbroeck, Van Laerhoven, Van Overbergh, Van Remoortel, Van Roosbroeck, Van Vlaenderen, Verbrugge, Verheyden, Vermeylen, Verstraete, Vigneron, Vinck, Vos, Wittevrongel et Gillon.

DEPOT DE RAPPORTS.

INDIENING VAN VERSLAGEN.

**M. G. Cools.** — J'ai l'honneur de déposer sur le bureau du Sénat le rapport de la commission de la défense nationale, qui a examiné la proposition de loi abrogeant l'application de l'article 3, 9°, de la loi du 23 mars 1932 établissant des mesures temporaires destinées à maintenir l'équilibre budgétaire.

La commission demande à l'unanimité que cette proposition de loi soit discutée d'urgence.

**Mej. Baers.** — Ik heb de eer ter tafel neer te leggen het verslag van de commissie van arbeid en sociale voorzorg belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 4 Augustus 1930, houdende veralgemeening der gezinsvergoedingen ten gunste van de loontrekkende arbeiders, alsook het Wetboek op de successierechten.

**De heer Ronse.** — Ik heb de eer ter tafel neer te leggen het verslag van de commissie van financiën belast met het onderzoek van het ontwerp van wet houdende machtiging tot regularisatiën en overdrachten, vermindering van zekere voor dienstjaar 1939 uitgetrokken kredieten, zoomede toekenning van bijkredieten voor uitgaven met betrekking tot 1938 en vorige dienstjaren, alsmede dienstjaar 1939.

**M. Temmerman.** — J'ai l'honneur de déposer sur le bureau du Sénat : 1° le rapport de la commission des finances, qui a examiné le projet de loi modifiant pour 1939 certaines dispositions qui intéressent la fiscalité provinciale et communale; 2° le rapport de la commission de la justice, qui a examiné le projet de loi complétant le titre I<sup>er</sup> du livre II du Code pénal.

**De heer Jos. De Clercq.** — Ik heb de eer ter tafel neer te leggen het verslag van de commissie van financiën belast met het onderzoek van het wetsontwerp waarbij van 10 op 15 t. h. wordt gebracht de inhouding toegepast op de vergoedingen die geen werkelijke lasten dekken.

**De heer Rombaut.** — Ik heb de eer ter tafel neer te leggen het verslag van de commissie van justitie belast met het onderzoek van het wetsontwerp houdende verlenging voor een nieuwen termijn van de toepassing van sommige overgangsbepalingen vervat in de wet van 15 Juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken.

In name van de commissie, heb ik de eer de hoogdringendheid te vragen.

**M. le président.** — Ces rapports seront traduits, imprimés et distribués, et les objets qu'ils concernent inscrits à la suite de l'ordre du jour.

PROJET DE LOI PORTANT CREATION D'UN CONSEIL D'ETAT.  
REPRISE DE LA DISCUSSION.

WETSONTWERP TOT INSTELLING VAN EEN RAAD  
VAN STATE. — HERVATTING VAN DE BEHANDELING.

**M. le président.** — Nous reprenons la discussion du projet de loi créant un Conseil d'Etat.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Van Remoortel, rapporteur.** — Vous me permettez, mesdames, messieurs, d'adresser tout d'abord mes très vifs remerciements aux nombreux membres des divers partis qui ont bien voulu m'exprimer, dans des termes d'une grande bienveillance, leurs félicitations pour le rapport que j'ai eu l'honneur de déposer sur le projet visant à créer un Conseil d'Etat. J'ai, certes, travaillé cette question *con amore*; mais si j'ai pu vous fournir un document qui serve de base intéressante à cette discussion, c'est dans une large mesure grâce aux discussions approfondies auxquelles ont pris part les éminents juristes avec lesquels j'eus l'honneur de siéger dans les commissions réunies, et grâce aussi à leurs conseils éclairés.

Combien il est agréable de terminer nos travaux, cet été, en discutant un projet d'un intérêt capital pour le pays et nos institutions, mais dépourvu de tout ce qui peut attiser les antagonismes politiques!

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

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

Mais le projet qui nous est soumis pêche par excès de timidité. La matière n'est pas nouvelle; des revendications sont mises en avant et leur bien-fondé démontré depuis fort longtemps. Dès lors, — et malgré certaines résistances périmées, — il nous semble que le parlement doit régler la question avec plus de hardiesse, notamment en admettant le contentieux d'annulation. Si l'on croit à la nécessité du Conseil d'Etat, il convient de légiférer sans renvoyer à plus tard la solution tant attendue. Ce n'est point la faute du Sénat ni des sénateurs si la Belgique est restée jusqu'ici privée de cette haute juridiction. Nous dirons les efforts louables et répétés de nombreux membres de la Haute Assemblée, accomplis en vue de son institution; ces efforts, hélas, devaient échouer toujours devant l'opposition et l'inertie de la Chambre des représentants ou des gouvernements. Aujourd'hui qu'un accord semble possible, le Sénat tiendra à l'honneur de perfectionner l'œuvre. Il couronnera ainsi son action passée, répondant d'ailleurs aux vœux exprimés maintes fois par les juristes.

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

Mesdames, messieurs, le projet transmis par la Chambre ne pouvait être approuvé; il présente de trop graves défauts et lacunes.

Dans son système, l'exécutif ne doit prendre avis de la section de législation en aucune hypothèse.

La section d'administration n'a pleine juridiction que dans les quelques cas énumérés à l'article 15.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voici, à cet égard, ce qu'écrit M. De Staercke, docteur en droit de Louvain et de Paris, dans un ouvrage qu'il vient de m'envoyer:

« Le projet adopté par la Chambre est issu d'un compromis entre deux tendances. Il reconnaît au Conseil d'Etat le principe d'une compétence juridictionnelle, mais, pour ne pas heurter l'opinion opposée, il disperse en pratique cette compétence dans les détails de l'article 15. Il accorde au Conseil d'Etat une compétence consultative, mais, comme concession aux partisans d'une compétence juridictionnelle généralisée, il multiplie les formalités et les garanties en vue de rendre pratiquement les avis non obligatoires aussi efficaces que des arrêtés souverains.

» La complexité qui en résulte constitue le reproche fondamental faire au projet. Tous les autres inconvénients en découlent. Le principe des deux compétences distinctes entraîne des attributions et des procédures différentes qui doivent dérouter le justiciable et avoriser les difficultés d'interprétation. Dans la sphère même où le Conseil d'Etat donne des avis motivés, la consultation tantôt obligatoire, tantôt facultative pour les ministres, la possibilité pour tout intéressé de transformer dans certains cas la faculté de consulter en obligation, les formes à respecter dans certaines matières et non dans d'autres, toutes ces mesures diverses apparaissent comme des moyens détournés en vue d'atteindre un but qu'une compétence juridictionnelle aurait permis de réaliser plus simplement.

» On ne peut nier l'ingéniosité de la formule qui est parvenue à concilier les opinions divergentes, mais on peut déplorer également que le Conseil d'Etat ait dû faire les frais de la subtilité d'une solution moyenne. »

J'estime, mesdames et messieurs, que l'ère des doutes, du provisoire et des expériences est dépassée; il n'y a plus de raison pour concéder aux opposants et chercher un compromis. Rappelons-nous, au contraire, ce mot de mon vénéré maître Edmond Picard, juriste illustre, qui fut aussi sénateur : « La moyenne mesure n'est pas la juste mesure. »

Et qu'il me soit permis de dire ici combien j'ai été surpris et peiné de voir notre aimable collègue M. Ronse reprendre le système adopté par la Chambre, sous forme d'amendements, car ses amendements visent, à part la question du recours en cassation, à restituer le système des avis, sauf une exception pour le règlement des conflits d'attribution entre administrations.

**M. Ronse.** — Pardon, je propose l'obligation de consulter la section de législation pour tout ce qui est loi et arrêté à caractère réglementaire.

**M. Van Remoortel.** — C'est exact. Notre collègue laisse d'abord, en matière de législation, le système admis par les commissions, mais pour ce qui est de la section d'administration, il en revient pratiquement au système de la Chambre.

Notre nouveau et sympathique collègue ne sait-il pas que les commissions du Sénat, dans lesquelles siégeaient des juristes éminents, professeurs d'université, bâtonniers et grands avocats, anciens ministres de la justice, ont examiné à fond le problème pendant un an et qu'elles ont conclu à l'unanimité? Ne sait-il pas que le gouvernement s'est rallié au contentieux de l'annulation? Ignore-t-il que tous les juristes du pays ont déploré et moqué le système de la Chambre? N'a-t-il pas lu la presse unanime, louant les décisions des commissions du Sénat? Et croit-il que celui-ci, après une gestation laborieuse, se contenterait d'accoucher, comme dit le fabuliste, d'une souris ridicule?

Mesdames, messieurs, j'ai fait dans mon rapport, l'historique de la réforme.

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

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

Les recours prévus dans certains cas par nos lois, devant des autorités administratives supérieures, laissent l'administré devant l'administrateur, qui est souvent juge et partie. Telle juridiction de l'ordre administratif est un collègue politique élu; telle autre se réduit à un fonctionnaire; telle autre encore à un homme politique investi de pouvoirs officiels par le jeu électoral et en raison de ses attaches partisans. Quelle que soit l'honnêteté fondée de notre peuple, semblable justice ne saurait présenter des garanties suffisantes de sérénité et d'impartialité.

D'autre part, les constituants, ne pouvant guère prévoir les matières toujours croissantes et infiniment variées sur lesquelles il faudrait légiférer dans l'avenir, ne jugèrent pas utile d'adresser aux Chambres un organisme collaborateur permanent composé de légistes professionnels. Il en résulte que nos textes obligatoires s'écartèrent souvent, et de plus en plus, de cette belle clarté qu'on peut admirer

dans les articles du Code civil. Bien plus, les lois manquent souvent de coordination entre elles. Nous en donnons maints exemples dans le rapport.

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

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

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

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

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

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

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

Entretiens, la doctrine s'en était emparée.

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

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

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

Edmond Picard, rédigeant en 1880 l'introduction du tome IV de ses *Pandectes*, avait lancé l'idée et signalé l'arbitraire administratif. « Notre législation », écrivait-il, « ne présentera une unité sérieuse, un ensemble solide au point de vue du pouvoir de juger et des garanties qui en résultent pour les droits des tiers, que lorsque la juridiction administrative, dans toutes ses applications et à tous les degrés, aura la cohésion et l'harmonie de nos tribunaux habituels. »

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

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

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

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

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

Tandis qu'une commission extraparlamentaire était chargée par le gouvernement d'étudier la question, le représentant Mechelynck fut nommé rapporteur de la commission de la Chambre. Son travail, assez superficiel, — comme l'écrivit justement H. Velge, — mais qui devait déterminer la position de ses collègues, porte la marque d'une hostilité systématique à toute réforme.

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

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

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

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

Depuis, à maintes reprises, les premiers ministres ont rappelé la question dans leurs discours ou leurs rapports au parlement.

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

Le Centre d'études pour la réforme de l'Etat examinait la question, avec la collaboration de notre collègue M. Soudan, ancien ministre de la justice. (Rapport 1937, pp. 189 et suiv.)

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

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

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

**M. Orban.** — Espérons que tous nos adversaires auront le même courage!

**M. Van Remoortel.** — Je le souhaite. En tout cas, j'ai tenu à souligner ici le fait émouvant et rarissime qu'un si éminent professeur a non seulement reconnu son erreur, mais a tenu à la proclamer et à justifier le système juridiquement exact qui est à la base des décisions de vos commissions.

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

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

**M. Temmerman.** — A l'article 2, § 2, nous avons prévu que les ministres doivent soumettre à l'avis motivé de la section de législation le texte de tous avant-projets de loi, projets de décrets ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires.

Dans votre rapport, vous dites « organiques ou réglementaires ». Je pense que ce « ou » a la même valeur que le « et »?

**M. Van Remoortel.** — Vous m'avez parfaitement compris. Il faut faire une différence entre tout ce qui a un caractère général et ce qui a un caractère particulier. Dans ce dernier cas, il ne faudra jamais avoir recours à la section de législation, mais les ministres pourront s'adresser à la section d'administration, qui les aidera dans leurs fonctions d'administrateur quotidien, si j'ose ainsi m'exprimer.

Mesdames, messieurs, je vais parler maintenant de façon spéciale de la section de législation.

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

Vos commissions réunies de l'intérieur et de la justice estiment devoir, au contraire, vous proposer un texte qui oblige les ministres, dans certains cas, à prendre l'avis du nouvel organisme.

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

**M. Orban.** — Mais il ne faut pas oublier de faire disparaître l'ancienne loi.

**M. Van Remoortel.** — Précisément.

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

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

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

« Certaines lois sont si obscures », écrivait Picard, « que les travaux préliminaires seuls peuvent faire apparaître le sens qu'on a voulu leur donner. Des lois « imperatives », manquant de clarté, firent naître des controverses, comme une drogue mal administrée provoque une maladie nouvelle. » Après avoir énuméré quantité de lois vicieuses et déclaré qu'il en est bien d'autres, mais qu'il doit se borner, l'auteur indiquait le remède : la création d'un Conseil d'Etat participant à la préparation des lois.

M. Raymond Janssens, avocat général, développa la même thèse à l'audience solennelle de la Cour de cassation, le 1<sup>er</sup> octobre 1902. (*V. Journal des Tribunaux*, 16 oct. 1902, col. 1019).

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

**M. Orban.** — Surtout en période de pleins pouvoirs.

**M. Van Remoortel.** — Faut-il rappeler ici le manque de concordance que l'on relève parfois entre le texte français et le texte flamand des lois?

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

Manque de coordination!

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

Manque de coordination, toujours!

Vous en trouverez bien d'autres exemples dans mon rapport, auxquels vous pourrez ajouter, si vous êtes amateurs de curiosités, les multiples textes dont le *Journal des Tribunaux* relate les imperfections dans sa rubrique : « Chronique législative ».

Le Sénat a discuté, le 30 novembre 1938, un projet de loi adopté par la Chambre et qui visait à « proroger pour une durée de deux ans la loi du 11 avril 1936 complétant les lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et applicable aux travaux exécutés pour occuper les ouvriers chômeurs ». Il fallut renvoyer la loi à la Chambre, après amendement. Nos collègues MM. Temmerman et Crokaert avaient fait remarquer, en effet, que la loi du 11 avril 1936 avait cessé d'exister — en vertu de son propre texte — deux ans après sa publication. Le projet visait à proroger une loi inexistante!

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

Vous avez certainement gardé le souvenir des discussions qui eurent lieu au Sénat, en juillet 1938, au sujet des pénalités frappant les coupables d'abandon de famille. Ces débats sont pleins d'enseignements; ils révèlent qu'il a fallu trois lois pour assurer le châtiement de tous les débiteurs qui se soustraient volontairement aux effets d'un<sup>e</sup> décision judiciaire civile en matière d'aliments.

J'étais aussi rapporteur, en cette occurrence; je fus autorisé par la commission de la justice à déclarer que : « Nous pensons que pareilles longueurs et corrections pourront être évitées lorsque le gouvernement et les Chambres recourront à la collaboration d'un Conseil d'Etat comportant une section de législation. » (*Document* n° 234, 7 juillet 1938.)

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

Francis Bacon, l'illustre chancelier d'Angleterre, écrivit que la certitude est la première dignité de la loi. Lorsque l'on constate les imperfections des lois, on a souvent tendance à accuser le parlement et ses travaux un peu bousculés, mais on oublie qu'à notre époque, la branche active du législatif est, je serais presque tenté de le dire, la principale, la plus agissante en tout cas et la maîtresse des travaux parlementaires, c'est le gouvernement.

Je lisais l'autre jour un article écrit par un député, duquel il résulte — je suppose que ses chiffres sont exacts — qu'au cours de la dernière session du parlement, sur 145 lois votées par la Chambre, 142 émanaient du gouvernement.

Le gouvernement, lorsqu'il prépare des lois, aura tout intérêt à se faire aider par les collaborateurs éminents que nous voulons lui donner grâce à la section de législation du Conseil d'Etat. En ce qui concerne les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels, il aura tout avantage à recourir à sa collaboration, même en ce qui concerne les arrêtés dits de « pouvoirs spéciaux » dont parlait tout à l'heure M. Orban.

Vous savez sans doute que notre ancien collègue M. Speyer, qui a examiné la valeur des arrêtés pris sous le régime des pouvoirs spéciaux, a dressé une longue liste d'arrêtés rectificatifs qui démontre combien l'œuvre de l'exécutif-législateur était souvent imparfaite.

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

J'ai dit que la consultation de la section de législation devait être obligatoire, car si elle ne l'était pas, il arriverait fatalement que, pressé par les événements ou croyant à l'urgence de telle ou telle mesure, on ne recourrait pas à ses services. Il arriverait alors ce qui est arrivé malgré la collaboration possible du comité de législation, qui siège au ministère de la justice : à côté de certaines lois excellentes, on a adopté trop de textes imparfaits et ambigus.

**M. Ronse.** — Que va-t-on faire au point de vue pratique pour les amendements?

**M. Van Remoortel.** — Il appartiendra au président des Chambres législatives de recourir, s'il le juge utile, aux lumières du Conseil d'Etat. Il arrivera aussi que le gouvernement recourra au Conseil d'Etat pour lui faire examiner un amendement introduit par un membre de la Chambre ou du Sénat.

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

Il va sans dire qu'il ne s'agit que d'une consultation portant sur la rédaction ainsi que sur la valeur et les conséquences juridiques des projets. L'idée fondamentale et l'opportunité de ceux-ci doivent rester l'apanage du législatif ou de l'exécutif, selon le cas.

De nombreuses législations étrangères connaissent le recours obligatoire à l'avis d'un conseil législatif. Dans plusieurs pays, le parlement lui-même est contraint d'y recourir.

En Belgique, le principe de la séparation des pouvoirs exclut toute obligation semblable pour les Chambres. Celles-ci, par l'organe de leur président, recourront donc volontairement aux lumières de la section de législation. Espérons qu'il sera fait largement usage de cette faculté.

Notre ancien collègue M. H. Speyer, constatant que le parlement souffre — chez nous comme ailleurs — d'une surcharge quantitative et qualitative de travail, a proposé de lui fournir la collaboration

de conseils consultatifs, et notamment d'un conseil auxiliaire juridique. (*Voyez La Réforme de l'Etat en Belgique*. Et. Bruyland, Bruxelles, 1927). L'auteur cite le précédent que constitue, en Belgique, le conseil colonial.

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

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

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

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

Il n'est pas question de restreindre les fonctions du conseil colonial, lequel est notamment chargé de donner son avis au Roi sur les projets de décrets, hormis les cas d'urgence. Mais ces projets devront ensuite être soumis au Conseil d'Etat.

Je crois intéressant de signaler un précédent : celui de l'arrêté royal du 7 février 1938 portant création au ministère de l'instruction publique de deux conseils culturels. Cet arrêté fut pris sur proposition du gouvernement présidé par M. P.-E. Janson. D'après l'article 5, 1°, le ministre de l'instruction publique est tenu de demander l'avis des conseils sur tout projet d'arrêté royal à prendre en exécution des lois sur l'emploi des langues dans l'administration de l'instruction publique et dans l'enseignement.

A l'heure actuelle, les départements ministériels disposent de conseillers juridiques, voire de conseils, auxquels ils peuvent recourir notamment pour la rédaction des textes obligatoires. Lorsque le Conseil d'Etat fonctionnera, il sera possible d'en réduire le nombre.

La consultation d'un organisme unique et permanent permettra d'ailleurs de mieux coordonner nos lois et arrêtés.

Le Conseil d'Etat sera mieux documenté que les comités consultatifs actuellement épars. Le commissaire royal à la réforme administrative a fait rapport au premier ministre sur la création d'un service consultatif de documentation et de législation.

Son rapport comporte des indications très intéressantes quant à l'outillage de l'organisme envisagé. Celui-ci — est-il nécessaire de le dire? — fonctionnera dans le cadre du Conseil d'Etat; il rendra de précieux services à ses deux sections.

Mesdames, messieurs, nous allons examiner maintenant les questions relatives à la section d'administration.

Je vous ai exposé tantôt le système de la Chambre. S'il était adopté, la section d'administration du Conseil d'Etat n'aurait qu'un rôle juridictionnel réduit aux quelques cas énumérés à l'article 15 du projet. Dans ces cas, elle aurait « justice déléguée » et statuerait par arrêtés. Pour le reste, le Conseil d'Etat aurait mission d'émettre de simples avis, nullement obligatoires, « justice retenue ».

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

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

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

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

Seule exception : les actes dits « de gouvernement ».

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

4° Jugement des conflits d'attribution entre administrations.

Avant de passer à l'étude spéciale du contentieux d'indemnité et du contentieux de l'annulation, je tiens à dire deux mots de la délimitation de la compétence du Conseil d'Etat.



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

Celui-ci déterminera souverainement sa propre compétence dans le cadre qui lui est assigné.

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

Il n'est pas sans intérêt de signaler que la Chine possède depuis quarante-six siècles une institution dénommée « pouvoir de censure ou de contrôle ». Les empereurs ne pouvaient pas plus s'y soustraire que les autres agents de l'exécutif.

Mesdames, messieurs, vos commissions ont longuement discuté l'intéressante question du contentieux d'indemnité. Plusieurs thèses ont été confrontées.

La plus radicale visait à donner pleine juridiction au Conseil d'Etat pour statuer sur toutes demandes d'indemnité à charge d'une administration, lorsque les tribunaux judiciaires sont incompétents; le Conseil d'Etat aurait tranché par arrêts. La thèse la plus timide, inspirée par des craintes d'ordre financier, ne comportait au contraire que la mission, pour le Conseil d'Etat, d'émettre de simples avis en cette matière. Vos commissions vous proposent d'adopter un système mixte, organisé dans les articles 7 et 9 (alinéa 2) de leur projet. Si le Sénat veut bien suivre leurs propositions, le Conseil d'Etat aura compétence pour accorder lui-même des indemnités par arrêt lorsqu'il sera saisi (dans les conditions requises par l'alinéa 2 de l'article 9) d'une demande connexe à un recours en annulation. C'est par 20 voix contre 4 que vos commissions ont adopté ce système, en vertu duquel le Conseil d'Etat ne pourra, dans les autres cas, émettre que des avis sur les demandes d'indemnisation.

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

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

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

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

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

Je vous signale à cet égard l'intéressante théorie de l'égalité des charges pour les administrés, qui mène nécessairement à la constatation d'un droit purement administratif, échappant donc au contrôle des tribunaux judiciaires. Il en est tenu compte dans notre nouvel article 7.

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

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

Je dois rencontrer ici une objection qu'on a cru pouvoir tirer de l'article 114 de la Constitution :

Cet article dispose qu'« aucune pension, aucune gratification à charge du trésor public ne peut être accordée, qu'en vertu d'une loi ». Je réponds tout d'abord à cela que nul n'a jamais contesté la

légalité des Cours et tribunaux des dommages de guerre et que notre proposition a pour but de permettre l'octroi d'indemnités dans des conditions juridiques absolument identiques.

Et j'ajoute que l'article 114 vise des allocations qui n'ont aucunement le caractère d'une indemnisation, mais bien plutôt celui d'une libéralité.

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

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

L'administration, en général, n'aura pas intérêt à décliner la compétence du Conseil d'Etat, puisque celui-ci (à l'inverse des tribunaux) tiendra compte de toutes les circonstances d'intérêt public, ce qui signifie les possibilités financières normales des administrations. L'intérêt général doit primer.

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

En voilà assez pour l'instant. J'ajouterai quelques détails, s'il le faut, lorsque nous discuterons les articles 7 et 9, alinéa 2.

Le gouvernement semble craindre les répercussions financières de l'institution du contentieux d'indemnité. Il perd de vue que notre projet est rédigé de telle manière que le Conseil d'Etat tiendra compte à la fois de l'intérêt public et de l'équité.

C'est ici l'endroit de signaler comment le Conseil d'Etat français a déterminé de façon concrète les cas dans lesquels apparaît la violation du principe de l'égalité des administrés devant les charges publiques (administrés s'entendant des individus et des collectivités). La jurisprudence de cette haute juridiction tend vers la formule générale suivante :

« Tout préjudice anormal, exceptionnel, dépassant par sa nature ou son importance les gênes et les sacrifices courants qu'exigent la vie en société et le maintien paisible de cette société, doit être considéré comme une violation de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. »

Si vous voulez des espèces qui illustrent cette formule, en voici.

Après la guerre, l'administration militaire de France avait concentré des munitions à la Courneuve. C'était là une mesure tout à fait normale de précaution dans l'intérêt de la sécurité publique. Mais une explosion survint, et les riverains du dépôt furent préjudiciés. Pouvaient-ils leur refuser une indemnité? Non point! Le Conseil d'Etat français reconnut qu'ils avaient souffert un préjudice anormal et exceptionnel tout à fait semblable à celui subi par les gens des régions dévastées pendant la guerre.

Et voici un autre cas : Lors des grèves sur les tas, dans certaines villes, où l'effervescence était grande, des industriels, mis dans l'impossibilité par les grévistes d'engager de la main-d'œuvre de remplacement, s'adressèrent aux autorités pour leur demander de faire dégager leur usine. C'était la loi. Légalement, il fallait le faire. On ne le fit pas parce que le gouvernement estima qu'il y aurait eu un mal plus grand pour la collectivité; qu'il y avait danger de troubles plus graves et qu'il valait mieux laisser provisoirement les choses en état. Le Conseil d'Etat indemnisa les industriels en question.

Avant de terminer sur le chapitre de l'indemnité, je tiens à dire que le nombre des causes sera probablement moins grand qu'on ne le croit. Et ce pour les raisons suivantes :

1° L'administration continuera à régler amiablement un grand nombre de cas;

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

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

4° L'institution du contentieux d'annulation sera de nature à éliminer des causes de lésion d'intérêts et de droits administratifs.

Très souvent, en effet, l'annulation n'aura que des suites administratives. Vous le verrez dans mon rapport, au chapitre consacré spécialement aux conséquences du contentieux d'annulation.

Mesdames, messieurs, tout ce que je vous ai dit s'applique, en matière d'indemnité, dans le système des avis comme dans celui des arrêts. Mais je crois qu'il serait déplorable de ne point admettre le système transactionnel des commissions réunies et de rejeter l'alinéa 2 de notre article 9. Le gouvernement vous demande de repousser ce système, sous l'empire d'une crainte non fondée, d'une crainte qui doit disparaître dès le moment que l'on admet, comme base de la compétence du conseil d'Etat, les principes que je viens de mettre en lumière.

Mesdames, messieurs, parlons maintenant de la réforme essentielle, c'est-à-dire du contentieux d'annulation.

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

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

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

Le gouvernement estimait — et la Chambre le suivit — qu'il serait contraire aux règles constitutionnelles d'accorder le droit d'annulation des actes de l'exécutif à une juridiction, celle-ci fonctionnant-elle dans le cadre de l'administration. Or, cela est totalement erroné.

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

Pour rejeter le recours en annulation, le ministre de l'intérieur et le rapporteur de la Chambre se sont particulièrement basés sur une opinion qui avait été formulée en 1916 (et publiée en 1920) par M. Louis Wodon.

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

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

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

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

Mais d'aucuns ont fait une objection, tirée de l'article 108, 5°, de la Constitution.

En effet, parmi les actes administratifs qui pourront faire l'objet d'un recours en annulation, il faut considérer spécialement ceux des autorités provinciales et communales. La Constitution

(art. 108, 5°) prévoyait, en effet, l'adoption de lois consacrant « l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général ».

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

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

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

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

Au surplus, le texte adopté par la Chambre (art. 15 du projet), tranche principalement la question, en donnant juridiction au Conseil d'Etat pour statuer par arrêt sur des matières ayant fait l'objet de décisions des pouvoirs locaux et provinciaux.

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

Mesdames, messieurs, l'annulation des arrêtés royaux par le Conseil d'Etat n'est pas contraire à la Constitution.

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

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

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

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

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

S'il en était autrement, on pourrait reprocher à notre projet de placer une nouvelle autorité au-dessus du chef de l'exécutif, ce qui ne serait évidemment pas constitutionnel.

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

Le constituant Raikem a donné, quant à la portée de la disposition finale de l'article 66, des explications qui éclairent la volonté du congrès : il a cité à titre d'exemple la Cour des comptes. Raikem a réservé expressément l'utilité d'autres exceptions, à établir par le législateur ordinaire. Cela signifie qu'il peut y avoir, dans notre organisation administrative, des corps dont la mission exclut toute dépendance de l'administration exécutive proprement dite.

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

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

L'article 107 n'a qu'une portée limitée, parce qu'il vise les tribunaux judiciaires, que l'organisation des pouvoirs séparés empêche d'empiéter sur l'administration.

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

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

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

M. Wodon, secrétaire d'Etat honoraire de la Maison du Roi, a répondu à ceci en montrant que le Roi est plus et autre chose que le chef de l'exécutif. Il est le chef de l'Etat et dispose à ce titre de prérogatives qui manifestent son rôle suprême. Il va de soi que le contrôle juridictionnel ne se conçoit qu'à l'égard des actes (juridiques) d'administration et ne s'applique jamais aux actes dits de gouvernement. Toutefois, la mise en œuvre d'un acte du gouvernement peut nécessiter des actes administratifs. C'est ainsi que le Conseil d'Etat français contrôle les actes administratifs qui découlent de l'activité diplomatique de l'Etat en matière de clearing. Les intérêts des administrés ont pu, en effet, être lésés par un fonctionnement mauvais ou illégal des organes administratifs d'exécution des conventions internationales.

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

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

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

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

Art. 73. Il a le droit de grâce.

Art. 75. Il confère les titres de noblesse.

Je crois utile, mesdames et messieurs, d'émettre à présent quelques remarques au sujet de l'état actuel du contentieux administratif.

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

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

Dans l'état actuel de notre droit, le citoyen ne peut démontrer l'illégalité d'un règlement ou d'un arrêté de l'administration que lorsqu'il est poursuivi en justice. Situation choquante, vexatoire et préjudiciable aux intérêts moraux et pécuniaires des administrés.

Le Conseil d'Etat, tel que nous vous proposons de l'organiser, mettra bon ordre à cela.

Mesdames, messieurs, je vous renvoie aux pages 45 à 51 de mon rapport, en ce qui concerne la nature et les conséquences du recours en annulation.

Je dois conclure, mais ne veux le faire sans signaler les avantages que la nouvelle institution apportera particulièrement aux fonctionnaires, aux coloniaux et aux militaires.

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Devèze, ministre de l'intérieur. — On peut concevoir que le Conseil d'Etat annule des mesures arbitraires, mais on ne peut imaginer qu'une mesure ne puisse être prise qu'après une procédure le plus souvent dilatoire devant le Conseil d'Etat. Ce serait anéantir l'autorité. Je n'y souscrirais pas un instant.

M. Van Remoortel. — Vous avez parfaitement raison. Au surplus, les critiques que je viens d'exprimer concordent avec l'opinion de M. Camu, qui l'a exposée à nouveau, officiellement, dans un récent rapport.

Je signale enfin que le projet de la Chambre accordait aux agents communaux le privilège d'être jugés par le Conseil d'Etat, en cas d'infractions graves à la discipline, tandis que, dans des circonstances analogues, les serviteurs de l'Etat ne bénéficieraient que d'un avis. Cette anomalie aurait provoqué de légitimes protestations.

En ce qui concerne la colonie, je dois faire remarquer qu'aucun des cas énumérés à l'article 15 du projet transmis par la Chambre ne l'intéresse. En d'autres termes, le projet ne donne aucun pouvoir juridictionnel au Conseil d'Etat en ce qui concerne le Congo, et ce malgré le texte très général de l'article 1<sup>er</sup>. Cette lacune est inexplicable.

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

a) Complexité de l'administration coloniale. Le département des colonies concentre des activités réparties, pour la métropole, entre tous les autres ministères;

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

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

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

En dehors des espèces qui ne touchent qu'aux intérêts matériels, nous ne pouvons négliger de mentionner que l'administration coloniale possède des droits exorbitants vis-à-vis des individus. Nous ne

pensons pas seulement au droit de relégation, mais aussi au droit d'expulsion et à celui qu'a le gouverneur général d'interdire l'entrée du territoire, même à des citoyens belges.

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

Voyons maintenant quels seront les rapports entre le Conseil d'Etat et les militaires.

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

Le contentieux nouveau devra bénéficier à tous les citoyens, à tous les agents des pouvoirs publics. Toute violation des droits des officiers ou des militaires subalternes justifiera l'intervention du Conseil d'Etat.

Il ne faut point confondre le commandement, la discipline et l'administration de l'armée.

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

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

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

J'ai signalé dans mon rapport quelques espèces, à titre purement indicatif, pour faire sentir l'utilité du contrôle du Conseil d'Etat en faveur des militaires et anciens militaires.

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

Quelques mots, à présent, concernant l'organisation du futur Conseil d'Etat.

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

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

Enfin, une équipe de légistes aura pour mission de conserver, de coordonner, de mettre à jour les textes des lois en vigueur. Elle sera organisée en tenant compte du rapport (déjà cité) du commissaire royal à la réforme administrative.

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

Le fonctionnement du Conseil d'Etat entraînera des dépenses sérieuses; il est donc logique de prévoir certaines recettes ou consignations à charge des demandeurs; ce système aura pour effet, en outre, de faire obstacle à l'introduction de demandes inconsidérées, ce qui serait arrivé fatalement dans le système de la Chambre : le Conseil d'Etat aurait été le dépôt des réclamations de tous les revendiquants et persécutés du pays. Bien entendu, le tempérament de l'assistance judiciaire jouera en faveur des indigents.

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

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

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

Mesdames, messieurs, j'ai terminé, me réservant de donner quelques explications sur les articles du projet, si c'était nécessaire.

Avant de me rasseoir, je veux adresser nos remerciements au gouvernement, qui s'est montré si compréhensif et si progressif. Nous comptons sur sa collaboration agissante, devant la Chambre et après l'adoption définitive de la loi, pour doter la Belgique d'un véritable Conseil d'Etat, qui est devenu indispensable. Cet organisme exercera son contrôle sur l'immense majorité des actes des pouvoirs publics, faisant tantôt acte de juge et tantôt acte de conseiller; il veillera à ce que rien ne se puisse entreprendre contre les lois qui régissent le pays.

Notre époque, qui voit se multiplier les interventions nécessaires de l'Etat, dotera peut-être la Belgique d'une administration forte, d'un exécutif armé de pouvoirs plus étendus que ceux qui lui étaient accordés traditionnellement. Raison de plus pour créer, sans hésitations ni demi-mesures, un contrôle juridictionnel puissant de ses décisions.

Nous nous rendons bien compte que d'aucuns devront faire effort sur eux-mêmes, dans le sein de la Chambre, pour repenser les problèmes juridiques qui sont à la base de la réforme. Mais leur amour-propre ne sera pas en jeu, puisque M. Wodon, le grand juriste, sur l'avis duquel ils s'étaient appuyés, a reconnu et proclamé son erreur. Depuis le dépôt du projet de loi, les idées se sont clarifiées; le fruit a mûri grâce aux travaux doctrinaux et — disons-le sans fausse modestie — grâce aux efforts du Sénat. C'est à la Chambre qu'il appartiendra de reconnaître que ce fruit est à présent à point et de le cueillir pour l'offrir enfin au pays, qui l'espère et l'attend depuis cent ans. (*Longs applaudissements sur tous les bancs.*)

M. Leveze, ministre de l'intérieur. — Messieurs, l'éloge de la grande institution que nous avons entreprise de créer a été prononcé par suffisamment de voix autorisées pour qu'il me soit permis d'y associer modestement la mienne. Je me réjouis spécialement à ce qu'a dit si bien M. Van Remoortel, au travail duquel le gouvernement rend hommage et qui certes a apporté une précieuse collaboration à l'œuvre que nous entendons réaliser. (*Très bien! sur de nombreux bancs.*)

Qu'attendons-nous du Conseil d'Etat, de sa section de législation, à laquelle les projets de loi et d'arrêtés seront désormais obligatoirement soumis? Que pour ce qui regarde tant la forme que la technique juridique, il soit mis fin à la confection vicieuse des lois. De sa section d'administration, nous attendons la protection de la collectivité contre l'arbitraire, que cet arbitraire provienne de l'imprudence, de l'ignorance de l'autorité ou même de sa partialité. Les droits des citoyens seront désormais assurés de l'observation rigoureuse de la Constitution et de l'application exacte des lois nationales.

Parmi les résultats que nous appelons de nos vœux, le premier, sans aucun doute, M. Orban l'a fort bien dit, ce sera la suppression radicale de la confusion entre l'administratif et le politique, celui-ci pris au sens péjoratif du mot. C'est dire combien il sera essentiel que les membres du Conseil d'Etat soient choisis, en dehors de toute préoccupation politique, exclusivement en raison de leur science, de leur expérience et peut-être surtout de leur caractère, dans l'élite de la nation. Ainsi s'explique qu'aussi bien, lorsqu'il s'agit de nommer des magistrats, il faille écarter le recrutement au concours, car le concours ne peut faire apparaître comme le meilleur que celui qui aura le plus d'érudition et dont l'érudition sera la plus récente. Sans doute l'érudition sera un élément, mais j'attache plus d'importance encore à l'autorité de l'homme, à sa loyauté, à sa droiture, à son énergie, à son expérience de la vie. Aussi faut-il écarter le concours, et vous l'avez fort bien fait pour les conseillers. Les raisons de décider étant les mêmes lorsqu'il s'agit de magistrats et des membres du Conseil d'Etat, nous vous proposons de renoncer aussi au concours pour les auditeurs, car, sinon, vous ferez entrer par le bas ceux que vous ne voulez pas faire entrer par le haut.

Ainsi se justifie un des amendements du gouvernement.

Dans l'élaboration de cette œuvre, le gouvernement, en ma personne, apporte aux Chambres non pas une direction, mais une cordiale collaboration. C'est ainsi que mon prédécesseur, M. Dierckx, a pris une part considérable et décisive à l'élaboration du projet que la Chambre a transmis au Sénat. Il y a apporté, avec sa conviction personnelle sincère et éloquente, toute son autorité et toute sa conscience.

A mon tour, et dans la mesure de mes forces, j'apporte au Sénat l'assistance du gouvernement, en défendant devant lui les opinions qui, pour être différentes de celles de mon honorable prédécesseur, n'en sont pas moins fondées sur de graves motifs, qui ont été complètement exposés devant cette assemblée.

Je pense que l'institution qui va naître ne doit pas être une simple ébauche, une expérience timide, une œuvre dès l'abord mise en suspicion, dont on n'accueille, semble-t-il, l'entrée dans nos institutions qu'avec réserve, pour ne pas dire avec méfiance. Il me paraît qu'il en est ainsi quand, comme l'a fait la Chambre, on laisse au gouvernement la simple faculté de recourir à l'intervention de la section de législation dans la confection des lois et des arrêtés. Il est permis de dire d'avance que, si c'est une faculté, elle tombera en désuétude, et l'on a rappelé fort bien l'exemple français. Il est certain que lorsque fut créé le Conseil d'Etat de France, ce fut dans la pensée d'en faire un élément essentiel de l'opération législative. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat de France ne doit plus jamais être consulté sur les lois.

**M. le chevalier David.** — Napoléon...

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Ah! mon ami. (*Rires.*)

**M. le chevalier David.** — ... demandait au Conseil d'Etat des avis. Il l'a fait travailler.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Oui. Moi, je le consulterai aussi : les analogies se multiplient.

**M. Van Overbergh.** — « Napoléon et moi! » (*Hilarité.*)

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Mon distingué prédécesseur! (*Rires.*)

Redevenons sérieux! Je dis qu'il était nécessaire de rendre obligatoire, en matière de législation, la consultation du Conseil d'Etat. En ce qui concerne l'administration, se borner à ne donner au Conseil d'Etat qu'une compétence d'avis, en lui refusant toute compétence juridictionnelle, c'était lui enlever le prestige et les moyens d'action indispensables pour atteindre le but en vue duquel il est constitué.

Je comprends que mon honorable prédécesseur M. Dierckx (*rires*)...

UNE VOIX A GAUCHE : Pas Napoléon!

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — ... ait défendu devant la Chambre une autre thèse, car on opposait, à cette époque, au projet une objection constitutionnelle qui, incontestablement, apparaissait fort sérieuse, car elle était étayée par l'avis de juristes de premier ordre, notamment de M. Louis Wodon. Je me garderai de reprendre devant vous l'énoncé des motifs pour lesquels cette objection est tombée. Il n'est pas douteux qu'elle a été anéantie notamment par la démonstration lumineuse que M. Wodon lui-même a faite que l'objection constitutionnelle devait être abandonnée, de sorte que la position dans laquelle je me trouve devant le Sénat, à ce point de vue principal, est fort différente de celle dans laquelle s'est trouvé M. Dierckx, ministre de l'intérieur, devant la Chambre.

**M. Orban.** — Il n'a pas eu de chance!

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — C'est souvent le sort des ministres!

Je me rallie donc complètement à la proposition de la commission du Sénat lorsqu'elle accorde à la section d'administration compétence pour statuer sur tous les conflits d'attribution entre autorités subordonnées, compétence aussi pour statuer sur le contentieux administratif tel qu'il est aujourd'hui organisé de façon générale.

Ici, je m'arrête un instant. Quelle joie de penser que, désormais, les validations d'élections seront du ressort du Conseil d'Etat!

Quelle joie pour le ministre lui-même! (*Rires.*)

Car s'il est une matière qui doit être jugée en dehors de la politique, comme un procès, c'est bien celle-là.

**M. Van Dieren.** — Vous n'avez qu'à lui faire nommer les bourgmestres!

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Monsieur Van Dieren, il m'étonne qu'un juriste comme vous profère cette énormité! (*Nouveaux rires.*)

**M. Van Dieren.** — Vous savez bien ce que je veux dire!

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Je dis que les validations d'élection sont, au fond, de véritables procès. Il s'agit de savoir si les formes ont été respectées, si les faits sont réels. Il ne s'agit pas de savoir si l'élection a donné la majorité à tel ou tel parti. Il s'agit de faire justice. C'est là un des cas typiques où il est heureux qu'un Conseil d'Etat soit substitué à un corps politique obligé à contre-cœur de se prononcer.

Donc compétence pour statuer sur ces matières. Puis compétence juridictionnelle d'annulation, même en ce qui concerne les arrêtés royaux, dans les cas prévus à l'article 9, § 1<sup>er</sup>, du projet du Sénat.

Il ne se place ici pour moi — je viendrai tout à l'heure à la question de la compétence d'indemnité — qu'une observation indispensable : elle est relative à l'annulation pour détournement de pouvoir.

Je pense qu'au cours de ces débats on a déjà expliqué, à plusieurs reprises, ce qu'est le détournement de pouvoir, mais il n'est peut-être pas inutile d'y revenir un instant.

« L'annulation va être prononcée », dit l'article 9, § 1<sup>er</sup> : « lorsque les formes substantielles n'auront pas été respectées, ou dans le cas d'abus de pouvoir, d'excès de pouvoir ou de détournement de pouvoir. »

Pour l'excès de pouvoir, cela va tout seul. On comprend tout de suite ce que cela veut dire : je dépasse le cadre, moi, ministre, des pouvoirs que je tiens de la loi, j'agis en dehors de mes pouvoirs : voilà l'excès.

Mais qu'est-ce alors que détournement de pouvoir? « C'est », dit le rapporteur, à la page 45 de son rapport, « accomplir un acte de sa charge avec toutes les formes prescrites, mais en aboutissant à un autre résultat que celui que visait la loi. En violant l'esprit de la loi, on a détourné de son véritable objectif le pouvoir dont on est nanti. Exemple : une autorité communale, sous l'apparence d'une réglementation policière, bride en réalité la liberté du commerce, la liberté de la presse, celle des opinions et des cultes ou le droit d'association. » Tel est le texte de l'honorable rapporteur.

En un mot, le détournement de pouvoir est, selon moi, le fait d'une autorité administrative qui, tout en accomplissant un acte de sa compétence, en suivant toutes les formes que la loi prévoit et en agissant conformément à la lettre de celle-ci, use cependant de son pouvoir dans un but autre que celui en vue duquel ce pouvoir lui a été conféré.

**M. Orban.** — Tout à fait d'accord.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Permettez-moi de relever que cette notion est particulièrement délicate, difficile et serait pleine de dangers si l'application n'était pas très sévèrement contrôlée. Je crois qu'il est impossible de l'écartier, elle existe d'ailleurs en France, mais je me suis permis de suggérer au Sénat un amendement auquel je crois que le rapporteur ne s'opposera pas et qui tend à dire que : lorsqu'une chambre du Conseil d'Etat reconnaît qu'il y a lieu à annulation pour détournement de pouvoirs, l'affaire est, *ipso facto*, renvoyée au Conseil d'Etat, toutes chambres réunies, pour y statuer avec toutes les garanties, sous la présidence du premier président et avec, comme ministre public, l'auditeur général, afin que, dans ce cas exceptionnel, une maladresse, une erreur d'interprétation soit aussi invraisemblable que possible.

Je pense que le Sénat se ralliera à cette suggestion, qui est une garantie pour tout le monde.

**M. Orban.** — Elle n'enlève rien au principe.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Elle n'enlève rien au principe et elle donne un caractère exceptionnel et solennel à l'avis du Conseil d'Etat, parce qu'il en résultera une véritable condamnation morale pour l'autorité qui aura pris une mesure et détourné un pouvoir.

Il est nécessaire qu'une telle mesure ne soit prise que dans des conditions de solennité et de prudence qui excluent toute impulsion, tout manque d'étude et toute partialité, même inconsciente.

Ainsi donc, je donne, dans l'ensemble, mon adhésion et mon appui à tout ce que dispose le texte du Sénat en matière d'attributions générales, de procédure, de nominations, d'emplois des langues, etc., sous la seule réserve des amendements de détail déposés par le gouvernement et dont je donnerai la justification lors de la discussion des articles.

Mais, et j'aurai fini, je me sépare très nettement de la commission, et avec le vœu de convaincre le Sénat, lorsqu'il s'agit de la compétence juridictionnelle en matière d'indemnité. Qu'avez-vous fait à la commission? Vous avez dit, en principe, qu'il n'y aurait pas de compétence d'indemnité, si ce n'est sous la forme d'avis, ce que j'approuve, mais vous faites une distinction lorsqu'il s'agit de la compétence juridictionnelle d'annulation et vous dites que, dans ce cas, c'est par arrêt que le conseil d'Etat statuera sur les indemnités.

Tout d'abord, il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée; il faut être pour ou contre la juridiction d'indemnité.

Pourquoi l'accepter dans un cas et la refuser dans l'autre?

Quelle différence pouvez-vous faire entre le droit d'une personne lésée du fait de l'annulation d'un arrêté ou d'un décret et le droit d'une personne lésée par n'importe quelle autre cause?

Aucune. Cette différence ne se rattache à rien d'autre qu'au désir d'introduire la juridiction d'indemnité, tout en ne l'introduisant pas, et de marquer un point dans le sens de la juridiction d'indemnité. Ce n'est pas, permettez-moi de vous le dire, une heureuse méthode pour légiférer.

**M. Orban.** — Cela ne prouverait-il pas qu'il faut l'admettre tout entière?

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Laissez-moi aller jusqu'au bout; je n'ai pas fini. Je fais la critique du système du Sénat; c'est mon devoir parce que c'est mon sentiment. Il conviendrait de me laisser suivre l'ordre de ma démonstration.

Je dis donc, messieurs, qu'aucune raison valable ne justifie cette exception, car il ne s'agit que d'un cas de procédure. La demande est connexe à une procédure antérieure à l'annulation.

Cela ne change rien de fondamental au problème essentiel de la juridiction d'indemnité.

On dit, et l'honorable rapporteur a dû sourire en l'écrivant : La logique le veut. La logique veut qu'en cette matière, comme en toute autre, le Conseil d'Etat donne son avis, mais elle ne veut pas que dans cette matière, plutôt que dans une autre, le Conseil d'Etat statue par voie d'avis.

**M. Van Remoortel.** — Il aura déjà statué sur l'annulation et connaîtra donc bien la cause.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Il aura statué antérieurement, mais la question n'est pas de savoir s'il est compétent pour statuer en matière d'annulation, mais bien s'il est compétent en matière d'indemnité.

Et j'arrive ainsi tout doucement à l'objet principal. Laissez-moi cependant encore vous dire, avant de l'aborder, que c'est dans les cas d'annulation, ainsi que l'a parfaitement signalé M. Temmerman, que les tribunaux ordinaires auront le plus souvent compétence. Mais quand il y a eu annulation, l'affaire peut ne pas être de la compétence des tribunaux civils. C'est le cas le plus rare, mais c'est également le cas où les indemnités peuvent être les plus importantes et entraîner aux conséquences les plus énormes.

Chose extraordinaire, vous refusez le droit juridictionnel d'indemnité pour le pauvre diable qui réclamera 20,000 francs d'indemnité dans un cas individuel où il a été lésé. Mais, dans le cas d'annulation, s'il y a eu indemnité, cela peut entraîner des conséquences incalculables. Envisageons le cas où un arrêté communal se trouve annulé. Celui-ci a lésé toute une catégorie de négociants. Dans cette éventualité, les indemnités peuvent se chiffrer par millions. (*Signes de dénégation de M. Van Remoortel.*) Mais si, cela dépend de la gravité de l'arrêté annulé. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'un arrêté provincial. C'est le domaine dans lequel les conséquences peuvent être les plus fortes et les applications les plus rares.

**M. Orban.** — L'Etat donnera cette indemnité, puisque, en principe, on suivra toujours l'avis du conseil.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Je regrette que vous m'interrompiez en ce moment. Je dis qu'il faut tout de même tâcher de faire une démonstration, et ces interruptions ne me facilitent pas la tâche.

**M. le président.** — J'invite mes collègues à s'abstenir de toute interruption.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Revenant à mon point de départ, je dis que vous choisissez comme exemple le cas où les applications seront les plus rares et où les conséquences d'une application peuvent être les plus considérables. C'est un mauvais cas d'exception, que rien ne justifie en droit.

Reste, comme l'a dit M. Orban, la question de savoir si, en principe, il ne faut pas accorder toute la juridiction d'indemnité.

Quelles sont les raisons pour lesquelles j'estime qu'il ne faut pas accorder la juridiction d'indemnité au Conseil d'Etat? Je répondrai à cela qu'il est fort difficile de désigner avec précision la base juridique et les limites des indemnités et qu'il est dangereux de vouloir traiter cette question par voie d'arrêt.

A quelles subtilités de rédaction n'avez-vous pas dû recourir? Il s'agit d'intérêts et pas de droits; il n'est pas question de dommages-intérêts, mais d'une allocation accordée en équité, pas en droit. Je dirai qu'il s'agit d'intervenir à peu près comme amiable compositeur, pour trouver une analogie.

« En tenant compte », dit la formule, « de toutes circonstances d'intérêt public et privé... »

Que signifie cette formule? Simplement que si le débiteur, en l'occurrence l'Etat, est pauvre, il accordera peu et que, s'il est riche, il donnera beaucoup.

Songez au caractère vague, inconsistant de la base; vous ne faites pas ici du droit ordinaire; vous donnez un pouvoir plus que discrétionnaire, absolu, sans limites, sans structure et sans guide. L'équité?

Pas de dommages-intérêts, mais une consolation, en tenant compte, chose énorme, de la solvabilité de celui qui payera aussi bien que de la misère de celui qui devra recevoir.

Voilà, à mon avis, la signification des mots « intérêt public »; s'il en est autrement, l'honorable rapporteur voudra bien nous le dire.

Je voudrais répondre à mon éminent ami et confrère le bâtonnier Temmerman. Il a cru qu'il était dans le domaine du droit et il a établi une distinction en matière de droit civil : l'annulation *ex tunc* et l'annulation *ex nunc*. Je ne suis pas aussi familiarisé avec ces notions que M. le rapporteur, mais je crois que cette distinction n'existe pas en matière administrative, parce que l'acte sera annulé, anéanti pour toujours et rétroactivement.

On ne peut concevoir qu'un acte administratif, ainsi que cela se produit pour le mariage putatif, — parce que c'est ce qu'il y a de plus joli dans les comparaisons juridiques du bâtonnier Temmerman, — ait pu sortir ses effets pendant un temps déterminé, légitimement, puis qu'il cesse d'exister par voie d'annulation. Nous sommes, je le répète, dans le droit administratif et pas dans le droit civil; mais, surtout, nous sommes dans le domaine de l'équité, du pouvoir discrétionnaire, dans un domaine étranger à toutes ces distinctions où précisément on demande au Conseil d'Etat d'être le *bonus pater familias* de la collectivité, qui va dire : Vraiment, vous avez subi un préjudice exceptionnel, il n'est pas juste que vous n'avez rien reçu; l'Etat ou la commune peut être en mesure de vous donner quelque chose; nous allons dire *ex aequo et bono*, ce qu'on vous doit. D'abord, je crois qu'il en résulte que tout ce que M. le bâtonnier Temmerman a dit, si fondé en droit et si intéressant que ce soit en doctrine, ne s'applique pas à l'espèce; mais voyez surtout le caractère exorbitant du pouvoir que vous allez donner à ce Conseil d'Etat. Ah! messieurs, vous me répondez : Mais en France, il a ce pouvoir! Je pense qu'il l'a, mais il y a aussi la jurisprudence, il y a une longue école que l'institution française a subie; il y a des précédents et la jurisprudence, quand on ne peut pas formuler une loi, la remplace très souvent avantageusement. En Angleterre, par exemple, il n'y a pas de loi et c'est la jurisprudence qui fait la loi. On invoque les « cases », les précédents, comme nous invoquons les textes légaux. Il est donc dangereux, dans une matière aussi incertaine, aussi neuve, sans jurisprudence, de dire que le Conseil d'Etat pourra statuer par voie d'arrêt. C'est très dangereux, et pour le pays et pour les justiciables, et pour le Conseil d'Etat, qui peut y laisser son prestige. J'aime mieux, dans cette matière spéciale, dire que le Conseil d'Etat statuera par voie d'avis, que ses avis seront publiés, que le gouvernement, par conséquent, s'y conformera s'il n'a point de juste raison à invoquer devant l'opinion publique pour s'en écarter, et sera contraint de dire à l'opinion publique pour quelles raisons il s'écarte de l'avis du Conseil d'Etat, et sera placé, à cet égard, sous le contrôle du parlement, si bien que se formera, par les avis du Conseil d'Etat, par les décisions du gouvernement, par les incidents mêmes qui pourront surgir, cette jurisprudence. Si bien qu'un jour peut-être on pourra, dans ce domaine-là comme dans les autres, donner la compétence juridictionnelle au Conseil d'Etat. Mais attendons que l'expérience ait fait ses preuves et n'improvisons pas dans un domaine aussi grave en mettant aux mains du Conseil d'Etat une toute-puissance non dirigée, aussi dangereuse pour celui qui la reçoit que pour ceux qui devront la suivre.

Voilà, messieurs, les raisons de fond et les raisons de principe. Je crois qu'elles sont vraies et fondées. Permettez-moi d'en ajouter une, de tactique. Vous désirez qu'il y ait un Conseil d'Etat, vous souhaitez que tout ceci ne soit pas vain bavardage. *Parturium montes...* Il faut qu'il naisse autre chose qu'une souris; il faut même qu'une souris naisse. Or, si, alors que vous vous séparez déjà de l'opinion de la Chambre d'une façon si nette, allant au delà d'elle non seulement sur le terrain de la législation, ce qui ne souffrira pas, je pense, de difficultés; mais, puisque vous allez au delà de tout ce qu'elle pourrait consentir, je crois pouvoir vous prédire que, si vous y ajoutez la juridiction d'indemnité, que d'ailleurs je devrai combattre devant la Chambre, ne fût-ce que par loyauté, comme je le fais ici, la Chambre vous renverra le projet. Nous aurons alors une inextricable suite d'échanges entre le Sénat et la Chambre, qui intéressera l'opinion publique, qui distraira agréablement les législateurs des deux Chambres et procurera à

ministre et aux rapporteurs l'occasion de faire des discours aussi documentés que judicieux, mais qui ne dotera pas le pays d'un Conseil d'Etat. Déjà, on m'avait dit : Arrangez-vous pour que le Sénat accepte le projet de la Chambre. Je n'ai pas été de cet avis. Je suis d'accord avec vous pour dire que le projet doit être renvoyé à la Chambre. Mais le Sénat agirait sans prudence s'il se jetait à l'autre extrême et s'il allait jusqu'à la juridiction d'indemnité. Comme la Chambre est d'un tout autre avis et que le gouvernement ne pourra pas lui demander d'accepter le projet du Sénat, la Chambre introduira inévitablement des amendements. Or, du moment qu'il y en a un seul, le projet devra revenir devant le Sénat. On ne sait pas quand cela se terminera; mais, en tout cas, le pays n'aura pas de Conseil d'Etat. Le Sénat ne peut pas écarter toute chance d'entente entre les deux assemblées en s'obstinant sur cette question de la juridiction d'indemnité.

**M. Van Remoortel.** — Vous avez raisonné du point de vue de l'Etat débiteur d'une indemnité au sujet de laquelle le Conseil d'Etat aura donné un avis. Mais en ce qui concerne les provinces et les communes? Vis-à-vis de l'Etat, on peut croire que le parlement et l'opinion publique peuvent avoir une certaine action, mais vis-à-vis des provinces et des communes, ils n'en auront aucune.

**M. Devèze, ministre de l'intérieur.** — Ceci est autre chose. Voulez-vous étudier un moyen pour l'Etat d'imposer, lorsqu'il le juge nécessaire, l'avis au pouvoir subordonné?

**M. Van Remoortel.** — Nous l'avons fait...

**M. Rolin.** — Et nous l'avons repoussé.

**M. Devèze, ministre de l'intérieur.** — Alors, pourquoi me le proposez-vous?

**M. Van Remoortel.** — La solution fut rejetée, car les commissions voulaient la balance égale pour l'Etat, les provinces et les communes.

**M. Devèze, ministre de l'intérieur.** — Il y a une façon de tenir la balance égale : le Conseil d'Etat donnera simplement son avis, et chaque pouvoir sera libre d'en faire ce qu'il voudra.

Vous dites qu'il faut une garantie supplémentaire en ce qui concerne les provinces et les communes. C'est une idée neuve, et je ne savais pas que vous vous en étiez occupés. Si vous avez de bonnes suggestions à faire, je n'ai pas d'idée préconçue. Mais si je dois choisir entre le risque de laisser les provinces et les communes libres d'apprécier et le danger que présente la compétence juridictionnelle d'indemnité du Conseil d'Etat, je n'hésite pas. Il faut écarter la dernière.

**M. Rolin** a déposé un amendement tendant à supprimer les mots « à tour de rôle » dans l'article 44 du texte de la commission. Dans le texte primitif, il était dit que « le premier président du Conseil d'Etat reçoit les demandes d'avis dont il est question à l'article 2 et les soumet à tour de rôle à l'une ou à l'autre des deux Chambres ». Je ne puis que remercier **M. Rolin** de l'initiative qu'il a prise. Elle est heureuse. Les mots « à tour de rôle » peuvent avoir pour effet d'envoyer des affaires françaises à la Chambre flamande, et des affaires flamandes à la Chambre française. Ces mots « à tour de rôle » peuvent également empêcher que deux affaires de même nature et engageant les mêmes principes puissent être soumises à la même Chambre.

Ce qu'il faut, c'est donner au premier président, comme le suggère si bien **M. Rolin**, dont l'initiative est tout à fait heureuse, le pouvoir de distribuer les affaires entre les Chambres en tenant compte et de leur aspect linguistique et des identités de fond qui rendent désirables l'envoi aux mêmes Chambres des affaires de même espèce ou de même nature.

Il me reste à vous faire remarquer que c'est dans le même esprit que je dépose un amendement tendant à dire que la langue dans laquelle l'affaire sera traitée ne dépendra pas de la langue de la requête, comme le dit le texte de l'article 1<sup>er</sup>, mais de l'application de la loi en matière administrative. Sans cela, il suffirait à un requérant de Malonne d'envoyer une requête vexatoire en flamand à son administration communale, qui serait astreinte ainsi à une procédure en langue flamande, ou à un requérant de Zwevegem de rédiger sa requête en langue française pour obliger cette commune à suivre la procédure en français.

Je ne dis pas ce que je pense de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle n'est pas ma fille, mais, si elle était ma fille, je ne voudrais pas la reconnaître. (*Rires.*) Néanmoins, comme ministre de l'intérieur, j'ai le devoir de l'appliquer honnêtement. Je l'ai fait jusqu'à présent de manière irréprochable, et je mets au défi quiconque de démontrer le contraire.

La solution que j'indique est la seule façon logique de traiter les affaires devant le Conseil d'Etat, à moins de s'en remettre à l'arbitraire de certains justiciables.

Enfin, en ce qui concerne le barreau spécial, j'estime qu'il faut, comme le propose le rapporteur, demander que les avocats qui comparaitront devant le Conseil d'Etat soient des hommes d'expérience. Ce n'est pas le lieu où doivent aller plaider des stagiaires en mal de s'exercer. Cependant, il ne faut pas créer un privilège en faveur d'une certaine catégorie d'avocats. A cet égard, les mesures préconisées par le rapporteur me paraissent répondre pleinement aux exigences de l'équité et à l'intérêt de la justice.

Vous voyez que le gouvernement s'efforce d'apporter au Sénat une collaboration loyale et sincère. Dans toute la mesure du possible, je me suis rallié aux conclusions des commissions réunies.

Toutefois, je vous mets en garde, en fait et en droit, contre une innovation, introduite sur le tard d'ailleurs, de nature à créer des difficultés graves pour l'avenir même de la réforme que nous envisageons. Je supplie donc le Sénat d'y réfléchir et je forme le vœu que la brièveté de ces débats soit, au contraire, le signe de leur efficacité et que, en deux jours, le Sénat ait accompli, pour le bien de ce pays, une grande réforme de structure qui restera incontestablement inscrite à la place d'honneur dans l'histoire de nos institutions. (*Vifs applaudissements sur de très nombreux bancs.*)

DEPOT D'UN RAPPORT. — INDIENING VAN EEN VERSLAG.

**M. le comte de la Barre d'Erquelinnes.** — J'ai l'honneur de déposer sur le bureau du Sénat le rapport de la commission des naturalisations sur un certain nombre de dossiers.

Au nom de cette commission, j'exprime le regret que, une fois de plus, la Chambre se soit prononcée, dans les derniers jours de sa session, sur les dossiers qui lui étaient soumis. Elle met ainsi le Sénat dans la quasi-impossibilité de pouvoir procéder à une étude sérieuse des demandes de naturalisation.

Votre commission s'est trouvée devant cette alternative : ou bien se résigner à remettre à plus tard le vote sur les demandes de naturalisation, afin d'avoir le temps de se livrer à un examen approfondi des dossiers, et, alors, beaucoup de demandes auxquelles s'intéressent plusieurs de nos collègues auraient été retardées...

**M. le baron Moyersoën.** — A novembre!

**M. le comte de la Barre d'Erquelinnes.** — ... ou bien examiner ces dossiers de façon hâtive en vue de leur éviter cet ajournement; et, dans ce cas, la commission se trouve dans l'impossibilité d'accomplir tout son devoir en une matière délicate où l'intérêt du pays exige cependant que l'on se montre très circonspect.

Je suis obligé d'ajouter, à titre personnel, que si, dans l'avenir, la Chambre mettait encore le Sénat dans l'impossibilité de se livrer à un examen approfondi des dossiers, je proposerais au Sénat d'ajourner sa décision jusqu'à ce que la commission des naturalisations eût eu tout le temps nécessaire pour remplir le devoir qui lui incombe. (*Très bien!*)

**M. le baron Moyersoën.** — Je propose au Sénat d'ajourner l'examen de ces demandes de naturalisation. Ce n'est pas la première fois que des demandes de l'espèce nous sont envoyées à la fin de la session. Rien ne sert de protester verbalement; il faut poser un acte et renvoyer au mois de novembre l'examen du dossier. Nous aurons alors le temps de l'examiner et d'agir en connaissance de cause. (*Interruptions sur les bancs socialistes.*)

Les demandes de naturalisation méritent une étude consciencieuse; le temps nous fait défaut actuellement.

**M. Bouilly.** — Il faut alors ajourner également les autres projets.

**M. Godding.** — Comme je suis l'un des deux rapporteurs chargés d'examiner les dossiers des naturalisations, je ne voudrais pas que les paroles que vient de prononcer le comte de la Barre créent une impression inexacte, bien que je sois en principe d'accord avec lui.

**M. de la Barre** ne me démentira certainement pas si je dis que les neuf dixièmes des demandes présentées ne soulèvent aucune objection ni de sa part, ni de la mienne, et ont été admises à l'unanimité des membres de la commission. J'ajouterai que, dans les cas douteux et qui paraissent réclamer une enquête supplémentaire, la commission a presque toujours ajourné l'examen à un an. Elle a donc prévenu les désirs de **M. Moyersoën**. Pour les autres demandes, l'instruction est terminée et rien ne s'oppose, je crois, à leur examen immédiat. Certains cas sont extrêmement intéressants, et il serait injuste de faire pâtir les intéressés du retard que la Chambre a mis à nous transmettre les dossiers, retard que je regrette autant que l'honorable comte de la Barre. (*Très bien! sur les bancs socialistes et libéraux.*)

**De heer Borginon.** — Ik had enkel het woord gevraagd om dezelfde gedachte te verdedigen als de heer Godding. Het ware vanwege den Senaat een zonderlinge manier om de Kamer tot een beter besef te brengen van haar verantwoordelijkheid, dat wij tien-tallen menschen die verdienstelijk zijn zouden afwijzen enkel en alleen omdat de Kamer ten onzen opzichte de regelen van de welwillendheid niet heeft in acht genomen. (*Zeer juist! op de socialistische banken.*)

**M. Flagey.** — J'avais demandé la parole pour présenter les mêmes observations que celles formulées par M. Godding, en y ajoutant qu'au sein de la commission, aucune opposition ne s'était manifestée au sujet des demandes introduites.

**M. le comte de la Barre d'Erquennes.** — Je fais miennes les observations qui viennent d'être formulées par M. Godding. Je partage tout à fait son point de vue. La commission a été soumise à une lourde épreuve; elle a fait un gros effort, mais il ne faudrait pas que cela devint la règle. Toutefois, puisque cet effort a été fait, et moyennant toutes les réserves que j'ai énoncées, je demande que le Sénat se prononce sur les dossiers de naturalisation qui sont en état.

**M. le président.** — Permettez-moi de vous donner lecture de l'article 65 du règlement :

« Le Sénat, après le dépôt des rapports de la commission sur les demandes de naturalisation, fixe le jour auquel il sera procédé à la prise en considération. Il y a au moins un jour franc entre ce jour et celui où les rapports ont été déposés. »

Je propose donc de fixer à jeudi, puis nous serons encore réunis, la prise en considération et le vote des projets de loi.

**M. le comte de la Barre d'Erquennes.** — Le règlement ne s'oppose-t-il pas à ce que les deux votes aient lieu le même jour?

**M. le président.** — Nullement. L'intervalle de vingt-quatre heures n'est prescrit qu'entre le dépôt des rapports et la prise en considération.

Comme président de cette assemblée, je m'associe aux observations très justes qui viennent d'être présentées. Mais tâchons de mener cette affaire à bon port.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Il entre certainement dans les intentions du Sénat de terminer demain la discussion du projet de loi portant création d'un Conseil d'Etat.

**M. le président.** — Oui, monsieur le ministre.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Je souhaiterais qu'éventuellement cette discussion fût poursuivie jeudi après-midi, et non pas jeudi matin.

**M. le président.** — Puisqu'il s'agit de l'ordre des travaux, permettez-moi de faire une suggestion de façon que tout le monde sache à quoi s'en tenir.

Nous pourrions terminer aujourd'hui la discussion générale, car il n'y a plus que trois orateurs inscrits, en siégeant un peu au delà de 6 heures.

Demain, après l'examen de projets qui ne seront pas longuement débattus, nous reviendrons au Conseil d'Etat et nous aborderons la discussion des articles, que nous terminerons le jour même. Le vote pourrait être remis au lendemain. Il resterait pour jeudi quelques projets dont les rapports ont été déposés tantôt et qui ne donneront pas lieu à de longs débats, ainsi que les projets conférant la naturalisation.

De façon que nous pourrions terminer nos travaux jeudi à une heure raisonnable.

**M. Rolin.** — J'attire votre attention, monsieur le président, sur le fait que le règlement nous fait une obligation de renvoyer le projet en commission parce que nous n'aurons pas adopté textuellement le projet de la commission. Il y a divers amendements qui ont été introduits en séance publique. Nous devons donc procéder à un vote en seconde lecture qui devrait avoir lieu jeudi après-midi.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Parfaitement!

**M. le président.** — Permettez une observation.

**M. Rolin** se base sur l'article 54 du règlement. Seulement, je rappelle qu'il y a un précédent, celui de la loi de 1935, concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. La discussion avait été close vers 6 heures et immédiatement on a procédé au vote en seconde lecture, de l'assentiment unanime de l'assemblée. Etant donné qu'il s'agit de matière de pure forme, l'assemblée, je pense, suivra le précédent de 1935.

**M. le ministre de l'intérieur** désire que le débat soit poursuivi. Il en sera ainsi. La discussion des articles sera épuisée demain.

Jeudi également, nous nous occuperons des modifications au règlement, sur lesquelles il n'y a plus de divergences entre les groupes.

L'assemblée est-elle d'accord sur mes propositions? (*Oui! oui!*)  
Nous réglerons donc ainsi nos travaux.

## DEPOT D'UN RAPPORT. — INDIENING VAN EEN VERSLAG.

**De heer Mullie.** — Ik heb de eer ter tafel neer te leggen het verslag der commissie van financiën over het wetsontwerp betreffende het toltarief.

**De heer voorzitter.** — Dit verslag zal vertaald, gedrukt en rondgedeeld en het ontwerp achteraan op de dagorde geplaatst worden.

## PROJET DE LOI PORTANT CREATION D'UN CONSEIL D'ETAT. REPRISE DE LA DISCUSSION.

### WETSONTWERP TOT INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE. HERVATTING VAN DE BEHANDELING.

**M. le président.** — Nous reprenons la discussion du projet relatif au Conseil d'Etat. La parole est à M. Crokaert.

**M. Crokaert.** — Mesdames, messieurs, j'aurais mauvaise grâce à insister sur un pareil problème, car, à la vérité, pour le reprendre comme il conviendrait dans une discussion générale, il y faudrait consacrer plus que quelques instants.

L'honorable ministre de l'intérieur vient d'ailleurs de faciliter singulièrement la tâche des commissaires, qui ont examiné longuement et patiemment le projet.

Sa bonne volonté a été extrême et je l'en remercie. Il a dit : Voilà une vraie réforme de structure qui va être accomplie. Comme c'est vrai! C'est une chose étonnante que, dans un pays comme le nôtre, doté, pendant des siècles, de juridictions administratives remarquables qui furent détruites entièrement par la Révolution française, et qui hélas! n'ont pas été remplacées, on ait attendu si longtemps pour instituer un Conseil d'Etat.

Les Français ont, depuis la Constitution de l'an VIII, un Conseil d'Etat, mais, lorsqu'en 1814, nous fûmes détachés de l'Empire français, puis seize ans plus tard, de la Hollande, nos aînés ne possédaient pas semblable institution. Nous fûmes dotés d'un appareil parlementaire intéressant qui vit toujours et, pendant près d'un siècle, nous ne nous sommes plus préoccupés de juridictions statuant *erga omnes*, sinon pour créer ça et là une sorte de contentieux administratif, en dotant d'une certaine juridiction des conseils de toute espèce, statuant le plus souvent sans contradiction, tant et si bien que, par suite des circonstances de l'après-guerre et du caractère éphémère des ministères, l'administration chargée de pourvoir à toutes sortes de choses, dont elle ne se souciait pas antérieurement, est devenue un pouvoir immense et tentaculaire.

A ministres éphémères, fonctionnaires tout-puissants!

Ces fonctionnaires, sans doute, agissent souvent avec un grand souci du bien public, mais, tout de même, ils sont fatalement entraînés parfois à quelque arbitraire et à quelque fantaisie, faute de contradiction et de contrôle efficace.

Parfois, la vue des intérêts généraux leur échappe. Ils ne voient que le secteur restreint qui leur est dévolu. Le citoyen se sent, dans ce cas, administré par fantaisie et par caprice, au lieu d'être administré par droit et sentence.

On ne conçoit donc pas qu'un Conseil d'Etat n'ait pas été institué depuis longtemps. C'est d'autant plus étrange que la réforme est simple, car il ne s'agit pas de faire resurgir le Conseil d'Etat que nous avons connu au temps passé, c'est-à-dire un organe du gouvernement incarnant le pouvoir exécutif.

Il ne s'agit que de faire vivre une institution analogue au Conseil d'Etat de France.

Dès lors, je m'étonne d'entendre tant de juristes redouter que le Conseil d'Etat, s'il est doté de la plénitude de juridiction contentieuse, nous réserve des surprises.

Quelles surprises?

Le conseil d'Etat de France jouit de la plénitude de juridiction depuis 1872, époque où M. Thiers l'a réinstitué et a étendu ses pouvoirs.

La jurisprudence du Conseil d'Etat français peut être consultée par tout juriste. Cette jurisprudence est assurément un des monuments juridiques les plus remarquables de l'époque contemporaine et atteste d'une grande sagesse et d'une rare prudence. Pourquoi en irait-il autrement chez nous?

A lire cette jurisprudence, on conçoit mieux l'importance du droit administratif et que celle-ci ne cesse de croître dans la vie contemporaine devenue si complexe.



Or, ce droit administratif a un véritable caractère autonome et qui exige, pour être bien appliqué, une juridiction distincte des juridictions de l'ordre judiciaire, mais avec les garanties des tribunaux ordinaires. Je ne résiste pas au désir que j'ai de vous lire une page significative à ce sujet :

« Si les enseignements du droit comparé ont un sens, ils attestent que l'autonomie du droit administratif n'est pas une invention des auteurs et des commissaires du gouvernement. Il ne s'agit pas, d'ailleurs, sous couleur d'autonomie juridique, d'édifier un corps de règles partiellement conçues en faveur de la puissance publique. Bien au contraire, sur ce point encore, nous avons le témoignage des pays étrangers. Le juge ne peut s'assurer la maîtrise de la vie administrative que s'il en a une connaissance pratique, que s'il peut opposer aux arguments d'utilité publique dont le pouvoir exécutif colore volontiers son action, une intelligence technique des vraies nécessités du service. Il faut qu'il ne se laisse pas intimider et arrêter par ces domaines mystérieux du pouvoir discrétionnaire, des actes de commandement, où l'essence de la souveraineté semble encluse. Ni le juge belge ni le juge anglais lui-même, si prestigieux pourtant, n'ont pu pénétrer au cœur de cette forêt enchantée. Seul peut y parvenir l'arbitre qui unit en lui l'impartialité du juge et la technique de l'administrateur. Le développement des tribunaux administratifs dans l'Europe contemporaine n'a pas d'autre sens. »

La Belgique contemporaine, je le répète, a abandonné les sentiers battus du passé où le droit administratif était en pleine floraison. A nous d'y revenir et de restituer à ce droit administratif le prestige ancien!

On a longtemps opposé à toute réforme touchant le Conseil d'Etat le principe de la séparation des pouvoirs. Tout cela est abandonné aujourd'hui. J'ai toujours été frappé de constater combien on avait mal interprété Montesquieu. L'auteur de *l'Esprit des Lois* n'a jamais proposé la séparation des pouvoirs comme une sorte de dogme; il n'y a jamais vu un moyen pour remettre de l'ordre dans un désordre. D'ailleurs, nous l'avons souvent méconnu, ce principe rigide de la séparation des pouvoirs et nous le méconnaissons encore fréquemment. Est-ce que les Chambres ne se saisissent pas de la question des naturalisations, qui relève essentiellement du pouvoir exécutif et qui n'a rien à voir avec le pouvoir législatif, puisque celui-ci ne porte pas des lois pour un homme, mais pour l'ensemble des citoyens? N'avons-nous pas confié au pouvoir judiciaire les questions de déchéance de nationalité? Certes, nous eûmes raison de faire ainsi confiance à ce pouvoir. Mais c'est encore une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

Dès lors, ne nous embarrassons plus de cet ordre d'objection et, après que M. Wodon, secrétaire d'Etat honoraire de la Maison du Roi, a si courageusement et si juridiquement établi son opinion nouvelle sur la matière, nous pouvons dire que la cause est définitivement entendue.

Qu'est donc le Conseil d'Etat, la juridiction que vous ayez institué? C'est le pouvoir exécutif agissant encore comme pouvoir exécutif, mais, par une volonté qui lui est propre, se démembrant et confiant à ce démembrement de son activité le droit de juridiction. Surtout, de grâce, qu'on ne s'imagine pas que le Conseil d'Etat va s'ingérer en quelque manière dans le pouvoir judiciaire! Il n'a rien à voir dans ce pouvoir tel qu'il est organisé constitutionnellement. Le Conseil d'Etat ne sera qu'une branche du pouvoir exécutif.

**M. Van Remoortel.** — Disons plutôt : du pouvoir administratif. Le Conseil d'Etat sera un corps juridictionnel et consultatif fonctionnant dans le cadre de l'administration, à côté de l'administration exécutive proprement dite.

**M. Crokaert.** — Nous sommes tout à fait d'accord. J'emploie les mots « pouvoir exécutif » dans leur sens plénier et pour mieux marquer ma pensée.

**M. Orban.** — Exécutif et administratif à la fois.

**M. Crokaert.** — Parfaitement, et je me répète : c'est le pouvoir administratif lui-même qui se démembre et qui répartit mieux son activité. Lorsque le Conseil d'Etat jugera, ce sera encore l'administration qui jugera. Je le dis pour rassurer la conscience de certains législateurs qui ont cru, à la Chambre, qu'instituer un Conseil d'Etat constituait une sorte d'atteinte au pouvoir exécutif. Je veux rassurer aussi la conscience de certains juristes qui m'ont dit : « Ne va-t-il pas y avoir une confusion entre l'ordre judiciaire et cette juridiction hybride? » Je leur ai répondu qu'il n'y a rien d'hybride dans cette nouvelle juridiction. Lorsque le Conseil d'Etat jugera, ce sera l'administration qui jugera, par un organe juridictionnel distinct, qu'elle détache volontairement d'elle-même et qu'elle institue pour améliorer l'examen contentieux des affaires administratives, afin que l'administration atteigne un degré tout à fait supérieur de perfection et d'équité. (*Très bien! sur divers bancs.*)

Ainsi sera sauvegardé, dans le domaine du contentieux administratif, le souci de promouvoir les droits administratifs dont je viens de parler. Notre domaine administratif, pour certains, est une forêt enchantée où l'on se perd. Il n'en est rien. Ce n'est pas une forêt enchantée; on ne s'y perd pas. Il suffit d'y retrouver les sentiers battus du passé, et aussi, à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat de France, d'établir rapidement les normes de la justice administrative de chez nous.

Pourquoi, alors, devoir insister, sinon pour demander instamment à l'honorable ministre de la justice de passer le Rubicon? (*Sourires.*) Le projet qui nous est venu de la Chambre est un projet timide. Je ne veux rien dire qui soit désagréable pour l'autre assemblée; elle a dû aborder le problème la première; mais son projet n'est qu'un geste et non point un acte. A mon avis, ainsi présenté, il ne pouvait être suivi sous peine de voir la réforme définitivement enterrée.

Dès lors, je félicite vivement l'honorable rapporteur, qui a agi, en l'occurrence, en bon et grand citoyen! (*Très bien!*)

**M. le comte de la Barre d'Erquelinnes.** — Son rapport est un travail remarquable.

**M. Crokaert.** — Il a commis la bonne action d'aller de l'avant résolument. Nous étions bien quelques-uns à l'encourager, mais il a, lui, accompli l'acte, et il n'y a que cela qui compte. Les conseils et les suggestions restent dans l'ombre et le mystère; l'œuvre s'accomplit en plein jour. Vous avez été courageux, monsieur Van Remoortel, et je vous en félicite bien vivement. Vous avez obtenu beaucoup de choses de la commission et MM. Vinck et Rolin nous ont rendu également de grands services par leur direction éclairée des débats.

Je félicite aussi tout particulièrement mon excellent ami M. Orban, qui a tenu bon. Il a de la vigueur et de la ténacité, et son information est vaste. Je le remercie de la collaboration qu'il a apportée à la commission et de la lumière qu'il a projetée sur bien des problèmes.

Que dire du contentieux d'indemnité? Mais qu'il s'impose, monsieur le ministre, et de nécessité première! Je sais bien que vous n'allez pas me suivre, mais permettez tout de même à votre vieil ami de vous dire ce qu'il pense de ce problème. Ecoutez-le, je vous en prie, avec votre bonne grâce habituelle.

**M. Devèze,** ministre de l'intérieur. — Mais bien volontiers!

**M. Crokaert.** — Le contentieux d'indemnité s'impose. Il n'est pas de contentieux d'annulation sans contentieux d'indemnité. Est-ce à dire que toutes les procédures de contentieux d'annulation vont aboutir fatalement au contentieux d'indemnité? Non. Nous avons, touchant les droits civils, une autre jurisprudence et une autre Constitution que la France. Par conséquent, nous ne pouvons suivre le Conseil d'Etat français dans toute sa jurisprudence d'indemnité, car, pour un large secteur de cette jurisprudence, nous attribuons compétence chez nous au pouvoir judiciaire en vertu de l'article 106 de la Constitution et de son interprétation par notre Cour de cassation.

Le contentieux d'indemnité du Conseil d'Etat ne sera donc jamais qu'un contentieux tout à fait exceptionnel, mais il est partie intégrante du contentieux d'annulation. Je me permets de vous y rendre attentif, parce qu'il est la sanction nécessaire. Ce que je redoute le plus, c'est la vanité de la réforme que nous accomplissons. Or, pour moi, elle sera vaine dans une large mesure si nous ne décrétons pas la pleine procédure d'indemnité.

**M. Orban.** — Très juste! C'est un corollaire nécessaire.

**M. Crokaert.** — Songez au laxisme de notre époque et au manque déplorable de sanctions! On se permet aujourd'hui tant de choses qui jadis étaient blâmées et même marquées d'une véritable réprobation publique. Actuellement, il y a du relâchement dans la conscience de bien des hommes.

Dès lors, je crains que, même lorsqu'une procédure d'annulation aura abouti et qu'un acte administratif aura été annulé, la sanction ne soit pas suffisante et que l'habitude s'institue de considérer cette annulation comme chose assez vaine. Vous verrez peut-être des administrations entières se dresser contre le Conseil d'Etat et dire : Il a annulé, nous verrons bien la suite! N'avons-nous pas déjà un exemple de cette mentalité, dans un autre domaine? Il est, en effet, attristant de voir qu'après qu'un arrêt de la Cour de cassation est rendu, dans des matières délicates et après de longs débats, l'administration prenne sa revanche en introduisant subrepticement dans le budget une petite réforme qui rejette avec audace la jurisprudence de la Cour de cassation.

**M. Rolin.** — Ce sont les finances!

**M. Crokaert.** — Pourquoi en va-t-il ainsi? Parce que l'administration se considère souveraine maîtresse, et vous verrez l'antagonisme apparaître entre certains fonctionnaires irréductibles et audacieux.

— car il y en a et ils ont même des qualités qui peuvent leur être utiles — et le Conseil d'Etat. Vous les verrez se cabrer, au lieu de incliner, devant les arrêts du Conseil d'Etat qui leur déplairont et recommencer avec persévérance et audace, sûrs qu'ils sont de l'impunité, puisqu'ils ont l'anonymat. Alors, le petit jeu que je viens d'évoquer se poursuivra entre le Conseil d'Etat et l'administration. Il faudrait ne rien connaître des conditions de notre vie administrative actuelle pour ne pas prévoir qu'il en ira de la sorte. Le Conseil d'Etat serait donc tenu en échec. Vous m'objecterez que le gouvernement est là.

**M. Devèze**, ministre de l'intérieur. — Je n'ai rien dit! (*Sourires.*)

**M. Crokaert.** — Voyons, monsieur le ministre, les membres du gouvernement sont à peine nommés qu'ils disparaissent. J'en sais quelque chose. (*Rires.*) Notre administration, elle, est éternelle, si les ministres, eux, ne font que passer. Et elle maintient sa jurisprudence. Que lui importe le ministre éphémère, elle dure et durera peut-être encore plus longtemps que le Conseil d'Etat, et il faut redouter l'éclosion de graves conflits qui pourraient être désastreux pour le bon ordre.

Il faut donc adopter le contentieux d'indemnité, monsieur le ministre, sinon la réforme sera vaine.

Vous disiez tout à l'heure que vous redoutiez toutes sortes de condamnations et que, plus les affaires d'indemnité seront exceptionnelles, plus l'indemnité sera formidable. Voyez la jurisprudence du Conseil d'Etat de France. Il est extrêmement prudent en matière de contentieux d'indemnité. Dans des espèces qui sont devenues classiques, parce qu'elles figurent au *Recueil de Droit* et qu'elles ont donné lieu à des commentaires autorisés, on le voit décréter par un dire pour droit, que le fait est dommageable, mais renvoyer le requérant pour la liquidation, à qui? Au ministre compétent!

**M. Orban.** — Evidemment!

**M. Crokaert.** — Voilà la sagesse du Conseil d'Etat de France. Par conséquent, c'est tout de même l'administration qui se juge elle-même, mais avec un décret du Conseil d'Etat, qui l'oblige à liquider une indemnité que celui-ci laisse à son appréciation.

Vous voyez quelle sagesse préside à de tels arrêts. Cette sagesse sera celle de notre Conseil d'Etat. S'il n'y a pas la menace d'une indemnité au profit de ceux dont, non pas les droits civils, mais les droits administratifs auront été reconnus, nous aurons fait œuvre imparfaite et peut-être vaine.

Il y a certes un progrès réalisé par le projet parce qu'il y a d'abord l'institution d'un haut corps de judicature composé d'hommes compétents qui pourront aider le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans leur travail et qui pourront aussi régler les normes générales de l'administration et du droit administratif; mais la réforme ne contient rien d'efficace au point de vue de cette nécessité absolue de mettre tout de même sous un contrôle une administration devenue pléthorique, dont les attributions augmentent sans cesse et entre les mains de qui, vous le savez comme moi, les citoyens sont désormais remis sans avoir aucune espèce de recours efficace. Il faut que cela change. Remarquez-le : au fur et à mesure que les jours passent et que le conseil d'Etat n'est pas institué, l'attitude de certains organes du corps administratif suscite de nouvelles plaintes légitimes. Ce n'est pas désirable. Il ne faut pas qu'un pouvoir abuse de ses privilèges. Le pouvoir administratif est en train d'abuser des siens et les citoyens sont privés de recours efficace. C'est intolérable, je le répète.

Quelques mois encore en ce qui concerne la colonie. Le Conseil d'Etat sera compétent en matière coloniale et les projets de décret devront, hors le cas d'urgence, lui être soumis.

On connaît, en matière coloniale, la loi souveraine, les décrets, les ordonnances et les arrêtés. Il y a ainsi une véritable gradation de mesures législatives. Or, le texte ne vise que les décrets. Je suppose qu'on a voulu viser aussi les ordonnances.

**M. Van Remoortel.** — Permettez-moi une interruption. Les ordonnances sont prises par le gouverneur. Par conséquent, pas plus qu'au sujet d'un arrêté de gouverneur de province, la section de législation du Conseil d'Etat ne devra être consultée. Les décrets s'entendent de ceux que le Roi prend comme législateur colonial ou comme exécutif d'une loi coloniale ou d'un décret-loi. Pour tout ce qui a le caractère législatif ou d'arrêté royal organique ou réglementaire (ce qui s'appelle un décret pour la colonie), il y a obligation de consulter, après avoir pris d'abord l'avis du conseil colonial. Bien entendu, il y aura exception, comme pour la métropole, en cas d'urgence. Quant au gouverneur, il a aussi un pouvoir législatif exceptionnel, en cas d'urgence, par voie d'ordonnances. Mais si l'on a invoqué illégalement l'urgence pour faire quelque chose qu'on n'aurait pas pu faire autrement, ce sera un cas d'excès de pouvoir. La section d'administration du Conseil d'Etat pourra donc être saisie de la question et annuler ordonnance ou décret.

**M. Crokaert.** — Tout cela est fort clair et je vous en remercie, monsieur le rapporteur. En somme, nous maintenons le régime pour les décrets. Ne pourrait-on dire, d'une manière ou d'une autre, qu'il sera entendu que les décrets de caractère non législatif et visant, par exemple, des concessions de terre seront considérés comme des décrets urgents?

Une déclaration de M. le ministre disant que les décrets coloniaux de cette nature sont considérés comme des décrets urgents, en raison de leur nature, mettrait fin à toute controverse.

**M. le baron Moyersoen.** — Un texte de loi vaut mieux qu'une déclaration.

**M. Devèze**, ministre de l'intérieur. — Nous sommes d'accord sur ce que vous venez de dire.

**M. Crokaert.** — Je vous remercie de cette déclaration.

Dans ces conditions, les choses iront mieux. Il faut, en effet, tenir compte que le droit colonial est très différent de notre droit métropolitain. Ce serait une très grosse erreur de confondre l'un avec l'autre. Nous avons là-bas des droits superposés suivant la couleur des populations qui vivent sous l'équateur. D'autre part, nous avons une garantie très sérieuse dans le fait que le Conseil colonial est composé, en grosse majorité, d'éminents juristes. Je suis partisan du Conseil d'Etat agissant tant pour la Belgique que pour le Congo, mais je voudrais que l'œuvre législative coloniale ne fût pas entravée.

Aussi, je me réjouis de l'échange d'explications qui vient d'avoir lieu. Il rassurera ceux qui se sont préoccupés de ce problème.

**M. Godding.** — Ne craignez-vous pas qu'il y ait double emploi, puisque le Conseil d'Etat s'ajoutera au Conseil colonial? Le Conseil colonial n'est-il pas une espèce de Conseil d'Etat pour la colonie?

**M. Crokaert.** — Croyez-vous? Le Conseil colonial n'est pas un Conseil d'Etat comme nous l'entendons. Or, nous voulons instituer un vrai Conseil d'Etat avec le contentieux d'annulation et le contentieux d'indemnité. (*Applaudissements sur de très nombreux bancs.*)

**M. Rolin.** — Messieurs, je ne ferai que quelques rapides observations d'ordre général, car je n'ai point l'intention de répéter ce qui a été fort bien dit avant moi par le rapporteur, par M. Orban et par quelques autres spécialistes de la matière.

Je me bornerai donc à donner quelques indications, d'autant plus que je serai malheureusement dans l'impossibilité d'assister demain à la discussion des articles.

Je me félicite d'abord que le gouvernement ait bien voulu accueillir l'amendement très simple que j'ai présenté concernant le fonctionnement des deux chambres de la section de législation.

Je n'envisage pas à vrai dire sans perplexité le fonctionnement linguistique de cette juridiction et la dualité introduite, dès l'origine, et dans l'organe de consultation législatif, et dans l'organe administratif.

**M. Orban.** — Vous ne supprimerez jamais cette dualité.

**M. Rolin.** — Mais si. A la Cour de cassation, nous n'avons pas cette dualité, parce que la Cour ne s'est pas organisée de façon hermétique en une chambre purement flamande et une autre purement française conservant une véritable rigidité pendant plusieurs années.

**M. Borginon.** — Aussi, le résultat est brillant : nous n'avons que des greffiers traducteurs!

**M. Rolin.** — C'est entendu; mais le résultat essentiel pour la population flamande comme pour la population wallonne, c'est l'unité de jurisprudence. Il serait désastreux qu'il en fût autrement au Conseil d'Etat, et je souhaite que, à l'expérience, on puisse modifier quelque peu cette organisation. En tout cas, ce qui était absurde dans le système de la Chambre, c'était de transformer le premier président en une espèce de machine automatique qui devait en quelque sorte timbrer les avis, avec le jour et l'heure de leur réception, pour les distribuer ensuite, suivant une alternance légalement imposée, à la chambre française et à la chambre flamande. Ainsi, on risquait de soumettre à des chambres différentes une demande reçue, par exemple, le 9 mai et une autre demande reçue le 13 mai, et qui concernent le même département, la même matière! Nous devons évidemment faire confiance au premier président et lui permettre de spécialiser s'il faut chaque chambre dans certaines matières déterminées. J'espère que cela ne souffrira pas de discussion.

En ce qui concerne le problème de la compétence d'annulation, je constate que, dans l'ensemble, les orateurs et le gouvernement sont d'accord pour accepter le très grand progrès recommandé par le rapporteur et accepté par la très grande majorité de la commission. Mais j'attire tout de même votre attention sur les compli-

tions très grandes que cela va introduire, provisoirement j'espère, sans les recours, et je crois bon de souligner certaines questions techniques que nous allons devoir résoudre aussitôt que possible, non même par voie d'amendements.

Le système de la Chambre des représentants est le suivant : c'est ce qui concerne les cas où le gouvernement intervient actuellement comme une sorte d'instance supérieure de recours contre les décisions administratives de la commune et de la province, le projet de la Chambre décidait que, dans certains cas, le gouvernement, au lieu de se prononcer sur un recours, allait pouvoir demander l'avis du Conseil d'Etat. Dans une série d'autres questions, au contraire, le gouvernement allait devoir demander l'avis au Conseil d'Etat. Ce qui était, je crois, — en tout cas, nous l'avons tous pensé en commission, — un système compliqué et lourd. Tout d'abord, pour la obligation de prendre avis pour une série de matières, même quand cas ne présente aucune difficulté? D'autre part, n'est-il pas excessif d'imposer au recours le long retard de deux nouveaux mouvements : d'abord du gouvernement au Conseil consulté, l'autre du Conseil au gouvernement? Le système auquel on s'est finalement rallié est encore très lourd aussi. Sans doute, en donnant au Conseil d'Etat le pouvoir d'arrêt, il évite que les questions tranchées par de telles décisions doivent encore effectuer le dernier trajet du Conseil d'Etat au gouvernement.

Mais on peut prévoir que le gouvernement redoutera de voir exercer ce pouvoir d'annulation aux dépens de ses décisions. Spécialement quand il s'agit de décisions à prendre par l'exécutif comme dans le cas de recours, il préférera prendre l'avis, et cet avis, il le fera toujours, ayant tout lieu, dans le cas contraire, d'entrevoir l'annulation.

Ne serait-il pas plus expéditif, dès lors, de substituer purement et simplement le Conseil d'Etat comme instance suprême de recours au ministre de l'intérieur ou au Roi, actuellement compétents, tout au moins dans les cas où le recours se fonde sur des motifs de droit? Mais je reconnais que la question est délicate, surtout complexe, qu'il est souhaitable que le gouvernement procède à l'inventaire des recours administratifs en vue de leur simplification.

En attendant, je souligne une difficulté : les recours en annulation fonctionnent normalement d'un particulier. Faudra-t-il, pour pouvoir révoquer, qu'il ait au préalable épuisé les voies de recours administratifs, c'est-à-dire qu'il les ait saisies et que celles-ci se soient prononcées? Je pense que oui : il est légitime et souhaitable que l'administration puisse elle-même redresser ses erreurs; il faut lui en donner l'occasion. Cela peut, je pense être tiré de l'esprit de votre projet. Sans cela, il faudrait l'amender.

En arrivant à la dernière question, la seule qui me paraisse grave, je divise encore le gouvernement et la commission. Certains membres, comme MM. Crokaert et Orban, paraissent demeurer fidèles à ces thèses qu'ils ont défendues en commission en faveur d'une large attribution de la compétence d'indemnité. Je vous avoue que j'ai eu, au début, à ce sujet, une objection de principe que j'ai abandonnée. Mais, celle formulée, notamment, en des termes saisissants, par M. le procureur général Leclercq, le jour où il a dit : « De deux choses l'une : ou bien il y a eu lésion d'un droit, et, en ce cas, les tribunaux ordinaires sont, dès à présent, compétents (depuis que la Cour de cassation a renouvelé sa jurisprudence en 1920), ou bien il y a eu lésion d'intérêt, c'est-à-dire d'un intérêt non protégé par la loi, et, alors, si, par le truchement d'un Conseil d'Etat, vous obtenez le droit de l'indemnité, il y a cadeau. D'où le dilemme : ou le Conseil d'Etat, comme juridiction d'indemnité, fait double emploi et servira à faire des cadeaux.

Je vous avoue que, pendant longtemps, je me suis arrêté devant la notion d'intérêt et de lésion d'intérêt qui n'était pas une lésion de droit, mais allait néanmoins pouvoir donner lieu à indemnité.

**Orban.** — Et vous êtes parvenu maintenant à éclaircir la question? Moi pas!

**Rolin.** — Moi, si! (*Rires.*) Du moins, je l'espère. L'explication qui a, quant à moi, apaisé mes scrupules, est la suivante : c'est que, à côté des droits entiers, protégés par une action judiciaire telle que notre Code civil la connaît, notre Code civil prévoit aussi, dans des cas exceptionnels, du reste, une espèce de responsabilité qu'il ne nomme pas, mais dont il nomme la contre-partie : l'obligation naturelle.

L'obligation naturelle ne donne pas au créancier une action, quand elle a été satisfaite, elle ne donne pas au débiteur la possibilité de répétition. Eh bien, ma conscience juridique me satisfait du fait que, lorsque le gouvernement aura, soit d'initiative, soit, de préférence, à la suite d'un avis du Conseil d'Etat, reconnu qu'un intérêt a été lésé et qu'en équité une réparation est due, l'Etat belge ne fera pas un cadeau, mais satisfera, en quelque sorte, à une obligation naturelle.

**Orban.** — Une obligation naturelle de droit public?

**M. Rolin.** — C'est une analogie. Ne me cherchez pas de querelles de mots. Il s'agit de justifier comment vous pourriez, par la seule création d'un rouage nouveau sans loi substantielle relative aux droits individuels que vous qualifiez d'administratifs, ériger des intérêts individuels à la dignité de droits.

**M. Van Remoortel.** — Il ne s'agit donc plus du sens familial, mais du sens social. L'analogie est très séduisante.

**M. Rolin.** — Voilà donc (et M. Orban devrait être satisfait) l'explication qui m'a permis d'admettre cette possibilité d'indemnité pour des lésions de droits jusqu'ici non protégés et de constater qu'elle n'était pas un cadeau.

Cette indemnité est prévue, et le rapport l'a fort bien indiqué, dans deux cas très différents et que l'amendement que nous avons adopté en commission et qui est combattu par le gouvernement met en lumière.

Il y a l'indemnité qui est due ou qui sera allouée à un particulier, parce qu'il a été lésé par un acte dont le caractère illicite se trouve constaté judiciairement par un arrêté d'annulation du Conseil d'Etat. Puis, il y a, en cet autre cas où, en réalité, le préjudice résultera non pas d'un acte illicite, mais d'un acte parfaitement valable, mais qui aura rompu l'égalité des charges des citoyens.

Le déplacement de la gare du Nord ou de la gare de Bruges, par exemple, sont des actes réguliers. Il est possible que, par la construction d'autostrades, certains particuliers se trouvent lésés.

Je vous déclare très nettement que, malgré la confiance de principe que nous pouvons avoir dans le futur Conseil d'Etat, malgré le précédent de la France, je continuerai à combattre résolument toute velléité d'accorder en Belgique, en 1939, au Conseil d'Etat, un pouvoir de juridiction d'indemnité lorsqu'il s'agit uniquement de rupture d'égalité des charges par des actes parfaitement réguliers. Pourquoi? Parce que je n'admets pas qu'on prétende actuellement assimiler la Belgique de 1939 à la France de 1872; parce que nous devons imaginer les répercussions de ce que nous décidons au moment psychologique où nous sommes.

La Belgique a traversé trop de misères. La guerre avec ses ruines a engendré un cortège de réparations dont le nombre va s'accroissant; notre législation sociale, fort en retard, a dû innover rapidement dans une foule de domaines, instituer des caisses de tout genre. Et ici je serais le dernier à regretter quoi que ce soit dans ce domaine. Il n'empêche que tout cela a créé chez nos compatriotes une disposition d'esprit qui les fait regarder d'une façon particulièrement insistante vers les pouvoirs publics, dont, dans toutes les difficultés de leur vie, ils attendent des secours et des indemnités.

Je considère que si, dans de telles conditions, nous donnons au Conseil d'Etat un pouvoir de décision dans ce domaine, nous verrons ce Conseil d'Etat entraîné à rechercher dans quels cas il doit justifier la compétence que nous lui avons donnée, en accordant des indemnités sans mesurer immédiatement jusqu'où cela peut entraîner.

Et, d'autre part, il me paraît tout à fait certain que, si nous faisons cela, nous noierons le Conseil d'Etat, du jour au lendemain, sous une avalanche de demandes, que j'évalue, quant à moi, à plusieurs dizaines de milliers : tous les candidats gardes champêtres qui estimeront avoir été écartés irrégulièrement, tous les propriétaires qui estimeront qu'une décision relative à la voirie leur a causé un dommage quelconque élèveront la voix. En réalité, nous nous trouverons peut-être acculés, du jour au lendemain, à la suppression du Conseil d'Etat, ou nous devrons le gonfler par la nomination d'un nombre de conseillers et référendaires tellement considérable que tous les docteurs en droit de valeur moyenne du pays ne suffiraient pas à le constituer. D'une telle juridiction, à mon sens, il ne peut être question.

Reste la solution que la commission a adoptée, que j'ai, pour ma part, votée, mais au sujet de laquelle j'ai actuellement quelques doutes. On reconnaît au Conseil d'Etat un pouvoir d'indemnité lorsqu'il exercerait son pouvoir d'annulation. Cela offre beaucoup moins de risques, selon moi, mais peut-être beaucoup moins d'utilité. Car notre rapporteur signale que, en ce qui concerne le pouvoir d'indemnité, il est bien entendu que le Conseil d'Etat ne peut faire double emploi avec les juridictions ordinaires et que, là où celles-ci sont compétentes, le conseil ne le sera pas. Or, dans la plupart des cas, il s'agit d'un arrêté qui a été annulé comme illégal, et nos tribunaux ordinaires, s'il s'agit d'un dommage direct, se déclareront compétents pour attribuer des indemnités au patrimoine qui a été lésé.

Je ne vois une compétence d'indemnité que si nous entrons dans le domaine qui présente les mêmes inconvénients que celui que je viens de signaler : la rupture d'égalité des charges, le dommage indirect, la privation des bénéfices escomptés d'une situation et non encore incorporés au patrimoine.

Je retiens, dès lors, la suggestion de M. Crokaert, et je constate qu'en fait le Conseil d'Etat de France, très généralement, lorsqu'il annule, constate le droit à l'indemnité, mais ne fixe pas le quantum.

Je crains que notre article 9, tel qu'il est rédigé, n'ait précisément pour conséquences de donner exclusivement au Conseil d'Etat le droit de déterminer le quantum. Si le conseil se trouve saisi d'une demande d'indemnité comme accessoire d'une demande d'annulation, il ne peut faire droit à la demande qu'en allouant une somme, en condamnant à payer. Je me demande si l'on pourrait concilier les objections de M. le ministre de l'intérieur et les arguments qui nous ont conduits à insérer comme assez légitime cette indication d'indemnité lorsqu'il y a annulation, en adoptant un texte qui remplacerait l'alinéa 2 et serait ainsi conçu :

« Lorsque la section d'administration aura accueilli la demande d'annulation, elle pourra dire qu'il y a lieu à indemnité et renvoyer les parties à se pourvoir devant les autorités compétentes. »

Si les parties n'arrivent pas à un accord, il y aura alors la demande d'avis, s'il s'agit d'une question administrative, ou l'assignation devant le tribunal ordinaire, s'il s'agit d'autre chose. Cela nous permet de donner à la section d'administration la possibilité, de par un arrêt, de constater le droit à l'indemnité et ne pas l'engager immédiatement dans la détermination du quantum.

**M. Coulonvaux.** — C'est ce que j'avais proposé en commission, mais tout le monde a été hostile à ma proposition. Il me semble que vous l'avez oublié.

**M. Rolin.** — Tant micux! nous serons deux dorénavant du même avis.

**M. Coulonvaux.** — Je me réjouis qu'aujourd'hui vous soyez du même avis que moi.

**M. Rolin.** — Je borne là mes observations. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** — M. Rolin annonce le dépôt d'un amendement. Cet amendement est-il signé de deux noms?

**M. Rolin.** — Il portera la signature de M. Rombaut et la mienne.

**M. le président.** — Nous remettrons la suite de cette discussion à demain matin. La discussion des articles commencera au début de la séance. J'engage donc les membres à être assez aimables pour être présents dès 10 heures.

— La séance est levée à 18 h. 30 m.

De vergadering wordt gesloten te 18 u. 30 m.

Demain, séances publiques à 10 et à 14 heures.

Morgen, openbare vergaderingen, te 10 en te 14 uur.