

SÉANCE DU MERCREDI 5 DÉCEMBRE 1945
VERGADERING VAN WOENSDAG 5 DECEMBER 1945

SOMMAIRE :

- EXCUSE :**
Absence motivée, page 86.
- MESSAGE :**
PRIX NOBEL :
Transmission d'exemplaires d'une circulaire relative à la distribution du prix Nobel de la paix en 1946, p. 86.
- PROPOSITIONS DE LOI (Prise en considération) :**
1° La Chambre prend en considération une proposition de loi de **M. Collard** (Statut militaire de la Belgique et de la réorganisation de l'armée), p. 86.
2° La Chambre ajourne la prise en considération de la proposition de loi de **M. Philippart** (modifiant le dernier alinéa de l'art. 5 de la loi sur les bénéfices exceptionnels). *Orateurs :* **M. De Voghel**, ministre des finances, **M. Philippart**, p. 86.
- RAPPORT (Dépôt) :**
De **M. Kluyskens** sur le projet de loi relatif au concordat judiciaire (Rapport complémentaire), p. 86.
- PROJET DE LOI (Discussion) :**
CONSEIL D'ÉTAT :
Discussion générale du projet de loi portant création d'un Conseil d'Etat (Projet amendé par le Sénat). *Orateur :* **M. Van Glabbeke**, ministre de l'intérieur, pp. 86, 93.
- VOTES PAR APPEL NOMINAL :**
1. Budget de dotations pour l'exercice 1945. — Déclaration de **MM. Carton de Wiart, Maistriau, Huysmans**, p. 90.
2. Projet de loi autorisant le Roi à régler la liquidation et à prononcer la dissolution de l'Office de liquidation des interventions de crise (articles adoptés le 8 mai 1940), p. 92.
- SCRUTINS :**
1. Constitution de quatre bureaux de scrutateurs, p. 90.
2. Nomination du greffier de la chambre flamande de la Cour des comptes, p. 92.
3. Nomination d'un membre du Conseil colonial, p. 93.
- INTERPELLATIONS (Demandes) :**
1° De **MM. Piérard et Hoyaux** (Décision du conseil communal de Casteau, cassée par M. le gouverneur du Hainaut), p. 93.
2° De **M. Vande Wiele** à M. le ministre de la défense nationale (activité léopoldiste à l'armée), p. 93.
3° De **M. Brunfaut** à M. le ministre des travaux publics (dangers du braconnage et repeuplement des cours d'eau), p. 98.
- QUESTIONS :**
Des questions ont été remises au bureau par **MM. Clerckx, Cligneux, Cornez, Demuyter, Piérard, Verhamme**, p. 98.

INHOUDSOPGAVE :

- VERHINDERD :**
Bericht van verhindering, bladzijde 86.
- BOODSCHAP :**
NOBELPRIJS :
Overmaking van exemplaren van een rondschrijven betreffende de uitreiking van den Nobelprijs voor den vrede in 1946, blz. 86.
- WETSVOORSTELLEN (Inoverwegingneming) :**
1° De Kamer neemt in overweging een wetsvoorstel van den **heer Collard** (Militair statuut van België en herinrichting van het leger), blz. 86.
2° De Kamer verdaagt de inoverwegingneming van het wetsvoorstel van den **heer Philippart** (houdende wijziging van de laatste alinea van artikel 5 der wet op de exceptioneele winsten). *Spreekers :* de **heer De Voghel**, minister van financiën, de **heer Philippart**, blz. 86.
- VERSLAG (Indiening) :**
Van den **heer Kluyskens**, over het wetsontwerp betreffende het gerechtelijk akkoord (Aanvullend verslag), blz. 86.
- WETSONTWERP (Behandeling) :**
RAAD VAN STATE :
Algemeene behandeling van het wetsontwerp houdende instelling van een Raad van State (Ontwerp door den Senaat gewijzigd). *Spreeker :* de **heer Van Glabbeke**, minister van binnenlandsche zaken, blz. 86, 93.
- STEMMINGEN BIJ NAAMAFROEPING :**
1. Dotatiëbegroefing voor 1945. — Verklaring van de **heeren Carton de Wiart, Maistriau, Huysmans**, blz. 90.
2. Wetsontwerp waarbij aan den Koning machtiging wordt verleend om de liquidatie te regelen en de ontbinding uit te spreken van het Bureau ter vereffening van crisiskredietverleeningen (artikelen goedgekeurd op 8 Mei 1940), blz. 92.
- STEMMINGEN :**
1. Samenstelling van vier groepen van scrutatoren, blz. 90.
2. Benoeming van den griffier van de Vlaamsche kamer van het Rekenhof, blz. 92.
3. Benoeming van een lid van den Kolonialen Raad, blz. 93.
- INTERPELLATIES (Vragen) :**
1° Van de **heeren Piérard en Hoyaux** (Beslissing van den gemeenteraad van Casteau, nietig verklaard door den heer gouverneur van Henegouwen), blz. 93.
2° Van den **heer Vande Wiele**, tot den heer minister van landsverdediging (Leopoldistische agitatie in het leger), blz. 93.
3° Van den **heer Brunfaut**, tot den heer minister van openbare werken (gevaaren van het stroopen en wederbevoiking van de waterloopen met visch), blz. 98.
- VRAGEN :**
Vragen werden ter tafel gelegd door de **heeren Clerckx, Cligneux, Cornez, Demuyter, Piérard, Verhamme**, blz. 98.

PRESIDENCE DE M. VAN CAUWELAERT, PRESIDENT.

VOORZITTERSCHAP VAN DEN HEER VAN CAUWELAERT, VOORZITTER.

MM. Philippart et Carton de Wiart, secrétaires, prennent place au bureau.De **heeren Philippart en Carton de Wiart**, 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.

EXCUSE. — VERONTSCHULDIGING.

M. Van Royen, indisposé, prie la Chambre d'excuser son absence à la séance de ce jour.

Voor heden : de heer Van Royen, ongesteld.

— Pris pour information.

Voor kennisneming.

MESSAGE. — BOODSCHAP.

Par lettre en date du 15 novembre 1945, M. R. Moe, directeur du Comité Nobel du parlement norvégien, à Oslo, transmet à la Chambre quelques exemplaires d'une circulaire relative à la distribution du prix Nobel de la paix en 1946.

Bij brieve van 15 November 1945 laat de heer R. Moe, bestuurder van het Nobel-Comiteit van het Noorsch parlement, te Oslo, aan de Kamer eenige exemplaren toekomen van een omzendbrief aangaande de uitreiking van den Nobelprijs voor den vrede in 1946.

— Dépôt au greffe.

Neerlegging ter griffie.

PROPOSITIONS DE LOI. — WETSVOORSTELLEN.

Prise en considération. — Inoverwegingneming.

M. le président. — L'ordre du jour appelle la prise en considération de la proposition de loi, due à l'initiative de M. Collard, tendant à l'institution d'une commission mixte composée de membres des Chambres législatives et d'officiers généraux et supérieurs, à l'effet d'étudier le problème du statut militaire de la Belgique et de la réorganisation de l'armée.

Aan de orde is de inoverwegingneming van het wetsvoorstel, uitgaande van den heer Collard, strekkende tot instelling van een gemengde commissie samengesteld uit de leden van de Wetgevende Kamers en uit opper- en hoofdofficieren ten einde de vraagstukken van België's militair statuut en van de herinrichting van het leger te onderzoeken.

La discussion est ouverte. Personne ne demandant la parole, je mets la prise en considération aux voix.

De bespreking is open. Daar niemand het woord vraagt, leg ik de inoverwegingneming ter stemming.

— La prise en considération est mise aux voix et adoptée.

De inoverwegingneming wordt ter stemming gelegd en aangenomen.

La proposition sera renvoyée à la commission de la défense nationale.

Het voorstel zal worden verzonden naar de commissie van lantsverdediging.

M. le président. — L'ordre du jour appelle encore la prise en considération de la proposition de loi, due à l'initiative de M. Philippart, modifiant le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 16 octobre 1945 établissant un impôt extraordinaire sur les revenus, bénéfices et profits exceptionnels réalisés en période de guerre.

Aan de orde is de inoverwegingneming van het wetsvoorstel, uitgaande van den heer Philippart, houdende wijziging van de laatste alinea van artikel 5 der wet van 16 October 1945 tot invoering van een extra-belasting op de in oorlogstijd behaalde exceptioneele inkomsten, winsten en baten.

La discussion est ouverte.

La parole est à M. le ministre des finances.

M. De Voghel, ministre des finances. — Mesdames, messieurs, la proposition de M. Philippart vise à modifier les termes de l'article 5 du projet de loi établissant un impôt extraordinaire et à prolonger en réalité le délai prévu par cet article, pour le porter au 28 janvier 1946. Le texte adopté prévoyait que la déclaration dont question à l'article 5 devait être faite au plus tard deux mois après la promulgation de la loi. Comme vous le savez, il y a eu un certain retard dans la publication du *Moniteur* de la loi votée le 5 octobre; celle-ci n'a paru que le 16 octobre. D'autre part, il y a eu un certain retard dans l'envoi des formulaires aux contribuables; en conséquence, le gouvernement admet qu'il n'est pas possible de maintenir strictement le délai prévu à l'article 5 de la dite loi, c'est-à-dire le délai de deux mois, ce qui mènerait au 16 décembre 1945.

Le gouvernement se rallie donc à la proposition de l'honorable M. Philippart de porter ce délai au 28 janvier 1946, afin de le mettre en concordance avec celui prévu pour l'amnistie fiscale. Je me demande cependant si la procédure la plus expéditive pour atteindre ce but ne serait pas de considérer comme suffisante la déclaration que je fais ici au parlement d'après laquelle l'administration ne se

prévaudrait pas en pratique du délai prévu à l'article 5 de la loi. En donnant à cette déclaration une certaine publicité par la voie d'un communiqué à la presse, tous les intéressés seraient assez rapidement avisés que le délai est prolongé. De cette façon, le but poursuivi par l'honorable M. Philippart et auquel se rallie le gouvernement serait atteint plus rapidement que par le vote d'une loi, ce qui nécessiterait un certain temps. Dans ces conditions, je demande à M. Philippart de ne pas maintenir sa proposition de loi.

M. le président. — La parole est à M. Philippart.

M. Philippart. — La déclaration de l'honorable ministre des finances constitue un engagement et les contribuables peuvent avoir toute assurance que les deux délais seront confondus dans cette date terminale du 28 janvier 1946.

Je sais bien qu'en droit, une déclaration ministérielle ne fait pas loi, mais comme l'administration est juge de son droit et de ses exigences, si tous les receveurs et contrôleurs reçoivent l'ordre de considérer la déclaration faite avant le 29 janvier 1945 comme valable et régulière, en fait le contribuable peut se reposer sur l'engagement formel pris par le gouvernement.

Aussi bien, si la proposition de loi devait suivre la filière de la procédure, c'est-à-dire le renvoi à la commission des finances, puis la discussion et le vote par la Chambre, ensuite l'examen par la commission des finances du Sénat et enfin la discussion et le vote au Sénat, la loi pourrait n'être pas promulguée et publiée avant le 16 décembre courant.

Dès lors, je n'insiste pas pour la prise immédiate en considération.

M. Huysmans. — Etes-vous sûr que l'administration...

M. le président. — Dans ces conditions, je propose à la Chambre de renoncer aujourd'hui à la prise en considération. L'auteur de la proposition pourra toujours, si les circonstances ultérieures le justifiaient, reproduire sa demande.

M. Philippart. — D'accord.

M. le président. — Nous ne mettons donc pas aux voix la prise en considération.

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

M. Kluykens. — J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le rapport complémentaire sur le projet de loi relatif au concordat judiciaire.

Ik heb de eer ter tafel neer te leggen het aanvullend verslag over het wetsontwerp betreffende het gerechtelijk akkoord.

— Impression et distribution.

Drukken en ronddeeling.

PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL D'ÉTAT
(PROJET AMENDÉ PAR LE SÉNAT).WETSONTWERP HOUDENDE INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE
(ONTWERP DOOR DEN SENAAT GEWIJZIGD).

M. le président. — L'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi portant création d'un Conseil d'Etat, projet amendé par le Sénat.

Mesdames, messieurs, je n'ai pas besoin d'insister sur l'importance de cet objet. La Chambre désirera certainement y apporter toute son attention. Pour le lui faciliter, le bureau a porté la question à l'ordre du jour de cette séance, afin que M. le ministre de l'intérieur pût faire un exposé complet du problème; son discours constituera un excellent complément au rapport de l'honorable M. A. Devèze. Mais je vous propose de ne continuer le débat que mardi prochain, étant entendu toutefois que nous aurons mardi, à 4 heures, une interpellation dont l'objet vous sera communiqué ultérieurement.

La discussion se poursuivrait mercredi et éventuellement jeudi, afin que nous puissions transmettre sans délai au Sénat le projet modifié par la Chambre et sur lequel, je le présume, le Sénat marquera son accord. (*Assentiment unanime.*) Il en sera donc ainsi.

La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Van Glabbeke, ministre de l'intérieur (*à la tribune*). — Mesdames, messieurs, laissez-moi vous dire que c'est avec une profonde émotion que je monte à la tribune pour faire l'exposé introductif dans ce débat sur le Conseil d'Etat.

Je saluerai tout d'abord la mémoire de ce grand serviteur du pays que fut Charles Rogier, un des premiers hommes qui, comme l'honorable M. Devèze le rappelle dans son rapport, au lendemain de notre indépendance, s'efforcèrent de créer en Belgique un Conseil d'Etat.

Mais c'est surtout aux vivants qui ont collaboré à la réalisation de cette réforme, qui sera féconde et salutaire, que je veux rendre ici un hommage mérité.

Je suis vraiment heureux de voir en ce moment à son banc l'honorable ministre d'Etat M. le comte Carton de Wiart, que j'entends nommer le tout premier, en raison du rôle éminent qu'il a rempli dans cette question, avec une ténacité à laquelle je me plais à rendre hommage. (*Très bien! sur tous les bancs.*) Je serais tenté de rappeler à l'honorable ministre d'Etat ce vieux dicton flamand qui dit : « De aanhouder wint. » Le pays n'oubliera jamais qu'il fut l'auteur d'une proposition à laquelle se rattache de manière si étroite le projet qui vous est actuellement soumis. Jusqu'au bout, il aura joué un rôle important, car je ne vous apprendrai rien en vous disant qu'il participa dans une très large mesure aux travaux de la commission, et je ne doute pas qu'au cours de ce débat il nous apportera encore l'appui de son autorité incontestée.

J'entends citer également le nom de M. Paul van Zeeland, qui, à l'époque où il remplissait les hautes fonctions de premier ministre, prit l'engagement de déposer un projet de loi portant création du Conseil d'Etat et qui ne manqua pas d'accomplir sans retard cette importante promesse.

Permettez-moi d'exprimer aussi toute ma reconnaissance aux juristes de chez nous qui, notamment dans les journées universitaires de droit administratif, se consacrèrent à cet important problème et élaborèrent le projet connu sous le nom de « projet des universités », dont le texte se rapproche dans une large mesure du projet de loi à l'examen.

Il m'est impossible de nommer tous ces savants, dont les travaux honorent le pays, mais, parmi eux, je tiens à détacher cependant les noms de MM. les professeurs Henri Velge, Marcel Vauthier, Jules Lespes, Georges Dor et Léon Moureau.

Si j'évoque un instant les débats parlementaires qui aboutirent au vote du premier projet par la Chambre en 1938, débats auxquels je participai d'ailleurs de mon banc, c'est pour rendre hommage à mes prédécesseurs, l'honorable M. De Schryver et M. le ministre d'Etat Dierckx, qui, l'un dans la préparation du texte et l'autre dans la discussion publique, contribuèrent largement à l'élaboration du projet.

Je tiens à souligner tout particulièrement les remarquables travaux que constituent les différents rapports rédigés par notre très distingué collègue l'honorable M. Kluyckens, que j'ai également le plaisir de voir à son banc, qui accomplit le travail ingrat de clarification des premières propositions et projets et qui rechercha les conciliations, aussi difficiles qu'indispensables à la réussite de l'œuvre. (*Très bien!*)

S'il ne m'est pas possible de marquer mon accord sur chacune des conceptions de notre estimé collègue, cela ne m'empêche pas de reconnaître comme il convient l'ampleur de la tâche qu'il a accomplie et de vous inviter à vous joindre à moi pour lui rendre un légitime hommage. (*Très bien!*)

Je ne puis non plus omettre ici le nom de l'honorable M. Van Remoortel, qui, en sa qualité de rapporteur des commissions réunies de la justice et de l'intérieur du Sénat, présenta en 1939 à la Haute Assemblée un rapport remarquable, dont il me suffira sans doute de dire qu'il fit date.

M. Van Remoortel avait suivi les développements les plus récents de la doctrine sur la question et c'est ainsi que, grâce à sa connaissance approfondie de ces travaux, il lui fut possible d'élaborer un rapport qui accueillait favorablement les conceptions nouvelles en la matière.

A la même époque, devant le Sénat, ce fut mon ancien patron et éminent ami, l'honorable ministre d'Etat M. Albert Deveze, notre actuel rapporteur, qui, ministre de l'intérieur à l'époque, défendit, avec le talent auquel il nous a habitués, le projet qui est à la base de nos discussions présentes. (*Très bien!*)

Je tiens à remercier tout particulièrement l'honorable M. Devèze pour m'avoir fait le plaisir d'accepter, en mai dernier, la présidence de la commission consultative pour l'étude du problème du Conseil d'Etat. Il remplit ce mandat avec une compétence et un dévouement qui firent l'admiration de tous ceux qui participèrent aux travaux de cette commission.

Enfin, notre éminent collègue vient encore de payer un dernier tribut à la création du Conseil d'Etat. Je fais allusion au rapport clair et substantiel que la Chambre a sous les yeux.

Je viens de faire allusion à la commission consultative créée par mon arrêté en date du 25 mai dernier. Permettez-moi de remercier encore, du haut de cette tribune, tous ceux qui en firent partie, et tout d'abord mes collègues de la Chambre et du Sénat, qui n'hésitèrent pas à répondre à mon appel et à ajouter ainsi à leurs multiples charges celle d'assister aux séances et de participer aux travaux de cette commission, dont MM. Kluyckens et Van Remoortel assumèrent les vice-présidences, ce qui donna toute sa valeur au rapport de cette commission.

Je tiens à signaler que mes collègues les honorables MM. Colard et Cooremans ainsi que MM. les sénateurs Dierckx, Pholien, Coulonvaux et André participèrent à ces importants travaux. Je les en remercie tous. En ce qui concerne ce dernier, qui fut assidu aux séances, ce n'est qu'à sa mémoire que je puis adresser l'hommage de ma gratitude, puisque récemment il fut enlevé à notre estime.

Je tiens à remercier également M. Louveaux, conseiller à la Cour de cassation, élu, lui aussi, vice-président de la commission consultative, et M. Chevalier, président à la Cour d'appel de Bruxelles, qui voulurent bien répondre à notre appel.

J'ai aussi l'agréable devoir de remercier M. Toussaint Van Borelare, directeur général honoraire au ministère de la justice et membre de l'Académie royale de Littérature flamande, M. le professeur Moureau, le distingué spécialiste de droit administratif de l'université de Liège, ainsi que mes confrères M^{rs} Charles Janson et M^{rs} Charles Van Reepinghen du barreau de Bruxelles, qui acceptèrent de faire bénéficier la commission consultative de leur expérience.

Je citerai enfin tout spécialement les noms de MM. les professeurs Velge et Vauthier, qui ont droit à notre toute particulière gratitude. Ils prêtèrent le concours de leur profonde compétence et présentèrent le rapport remarquable et concis, qui fut adopté à l'unanimité et qui vous fut communiqué en septembre dernier.

Le projet d'amendements ainsi que toutes les études furent préparés par mon cabinet, et vous me permettrez sans doute d'exprimer également ma gratitude à mes collaborateurs directs : M. Van de Vliedt, chef de cabinet, et M. Piron, secrétaire de mon cabinet, qui fut également secrétaire de la commission consultative. (*Très bien!*)

Je n'aurai garde d'omettre ma dette envers l'actuel chef du gouvernement, l'honorable M. Van Acker, qui, dès les premiers entretiens que j'eus avec lui au sujet du Conseil d'Etat, me marqua sans réserve son accord. Je ne voudrais pas non plus passer sous silence l'apport représenté par les travaux de M. De Staercke, secrétaire de Mgr le Prince-Régent, l'excellent rapport élaboré à Londres par M. Roch, l'actuel chef de cabinet de M. le premier ministre, et la mercuriale sur le Conseil d'Etat et le pouvoir judiciaire prononcée par M. le premier avocat général Hayoit de Termicourt, à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, le 15 septembre 1939. Je mentionnerai, enfin, un précieux rapport que M. le ministre d'Etat Soudan présenta au Centre d'études de la réforme de l'Etat. L'honorable bâtonnier M. Soudan participa, au surplus, activement aux travaux de votre commission.

C'est grâce à tous ces travaux et à toutes ces collaborations, pourrait-on croire, que votre commission fut mise en mesure de traiter cet important problème de manière approfondie et rapide en même temps. S'exprimer ainsi serait cependant une erreur, car ce serait perdre de vue que tout cela n'aurait malgré tout pas encore permis d'aboutir si votre commission n'avait pas été présidée par M. le ministre d'Etat Van Cauwelaert. Je tiens à adresser à M. le président Van Cauwelaert les profonds remerciements du gouvernement pour toutes les diligences qu'il fit en vue de faire aboutir cet important projet de loi, dont le vote honorera le parlement et le pays tout entier. (*Applaudissements.*)

Mesdames, messieurs, si l'adage populaire qui nous dit que « le temps n'épargne pas ce qui se fait sans lui » a quelque force et quelque vérité, certainement l'institution que le gouvernement vous propose de créer se présente-t-elle avec des chances toutes particulières de durée et de vie.

D'aucuns ont regretté les retards apportés à la création d'un Conseil d'Etat en Belgique.

Il ne faut cependant pas regarder de trop près aux causes de ces retards pour constater que la responsabilité du parlement n'y est point engagée, que la guerre interrompit une discussion qui arrivait à sa maturité et que, au surplus, si le projet fut représenté à plusieurs sessions, encore chacune d'elles a-t-elle permis de compléter et d'améliorer le projet originaire.

L'introduction dans le cadre de notre droit public d'une instance administrative supérieure, toute nécessaire et indispensable qu'elle paraisse, ne peut cependant se faire sans que nous pesions ensemble très attentivement toutes les conséquences et tous les effets que pareil organisme peut produire.

Les institutions les plus solides sont celles qui ne sont pas improvisées, qui croissent avec le temps et qui puisent leur force non point seulement dans la lettre de la loi écrite, mais surtout dans l'intensité des besoins des citoyens que doit régir la loi.

J'aurai l'honneur de vous rappeler tout à l'heure, mesdames et messieurs, à quelle époque déjà lointaine remonte le besoin d'un Conseil d'Etat dans notre pays.

Il suffit de parcourir aujourd'hui la presse pour constater à quel large et profond intérêt correspond le projet de loi dont la Chambre reprend aujourd'hui l'examen.

Avant d'entrer dans le vif du sujet et de vous présenter l'analyse et la justification du texte proposé, je crois qu'il ne sera pas inutile, pour éviter par la suite tout malentendu, de reprendre tout d'abord l'examen du problème essentiel : celui du contrôle juridictionnel.

Je rappellerai ensuite dans ses grands traits le cheminement de l'idée du Conseil d'Etat dans les débats parlementaires et dans la doctrine de nos juristes, pour terminer, enfin, par la présentation du projet lui-même.

Se pénétrer tout d'abord des principes fondamentaux auxquels doit satisfaire un contrôle juridictionnel complet et sain de l'administration, voilà ce qui me paraît indispensable au seuil du débat.

Le problème dont vous êtes actuellement saisis a été particulièrement mouvant et a fait l'objet de conflits d'opinions parfois passionnés et souvent remarquables. Il convient donc de ne pas perdre de vue les principes directeurs, qui auront cette valeur inappréciable d'éclairer la route, sans oublier que, peut-être, aux croisées des chemins qui se présenteront, ces mêmes principes nous aideront à fixer notre choix.

La science du droit public a fait, depuis le début de ce siècle, de remarquables progrès. Ses méthodes d'interprétation se sont assouplies comme celles des diverses disciplines juridiques et sont devenues, comme elles, de moins en moins exégétiques. De plus en plus, cette discipline est animée d'un réel et profond esprit scientifique.

Cette science du droit public ainsi rénouée nous a libérés du souci, qui était devenu une véritable sclérose, de ne voir les réalités juridiques que dans le cadre sec et pauvre des articles de la loi.

Cette même science, bien plus encore, nous a permis d'aller regarder aux phénomènes juridiques eux-mêmes, c'est-à-dire, tout simplement, au comportement des hommes envisagés du point de vue de certaines fins particulières qui sont l'aménagement de la vie sociale.

Si je vous ai rappelé ce caractère nouveau de la science du droit, qui s'infiltrait déjà lorsque j'étais sur les bancs de l'école et qui est devenu l'atmosphère quotidienne de nos enseignements d'aujourd'hui, c'est parce que, seul, il nous permet de nous abstraire du formalisme qui longtemps nous empêcha de songer aux fonctions juridiques, indépendamment des organes qui les exerçaient.

Dans l'ancienne conception, les fonctions législatives se confondaient exclusivement avec la compétence du législatif, les fonctions exécutives se confondaient avec celles de l'exécutif et les fonctions juridictionnelles avec celles du judiciaire.

Ce formalisme a creusé bien des ornières et retardé de beaucoup l'évolution de nos idées.

Il faut, selon la vieille formule toujours vraie, sauver les phénomènes et aller voir le réel qu'un de nos juristes éminents du siècle dernier affectionnait d'appeler « la nature des choses ».

Nos juristes modernes appellent cette recherche la recherche des données matérielles et nous allons ensemble, si vous le voulez bien, rechercher les fondements de ces données pendant quelques instants.

La vue des phénomènes, dont l'ensemble compose l'ordonnement ou l'ordre juridique de notre société vu sous le cadre de l'Etat, nous révèle que ce dernier exerce, en l'état actuel de la civilisation occidentale, trois activités distinctes, qui sont : sa fonction législative, sa fonction administrative et enfin sa fonction juridictionnelle.

Je me souviens du temps où mes maîtres examinaient avec assez d'attention une controverse, née relativement à l'activité juridictionnelle de l'Etat.

D'aucuns se demandaient à cette époque si l'activité juridictionnelle n'était pas en réalité purement et simplement une activité exécutive, puisque le juge avait pour obligation d'appliquer la loi.

Cette théorie trouvait sa source dans la conception étroite du pouvoir du juge, dont on a bien dû revenir depuis, et avait pour conséquence de rendre quelque peu anormale l'existence d'un pouvoir judiciaire qui doublait en quelque sorte le pouvoir exécutif.

La réalité devait reprendre cependant sa valeur et son poids en écartant une conception étroite et fautive.

La fonction législative a pour objet, du point de vue purement juridique, la formation des règles de droit, et plus particulièrement la formation de ces règles par voie générale et impersonnelle, tandis que la fonction administrative a pour tâche, d'une part, de former également des règles de droit et, d'autre part et surtout, de réaliser le droit.

L'administration formule dans son activité propre des règles de droit au moyen d'actes juridiques et réalise matériellement des règles de droit par des prestations de choses et de services.

En d'autres termes, alors que la fonction législative consiste à accomplir des actes juridiques à portée générale, la fonction administrative a pour objet la réalisation d'actes juridiques à portée individuelle et d'actes matériels.

Ces deux fonctions de l'Etat sont deux phénomènes qui apparaissent dès le premier examen d'un ordonnancement juridique, puisqu'il faut que le droit se forme et qu'il faut également que le droit se réalise.

L'examen des phénomènes jusqu'à présent n'a pas justifié — et pendant longtemps ne justifia pas — le domaine de la troisième fonction de l'Etat que j'énonçais il y a quelques instants. Et cependant ce phénomène était aussi réel et l'on peut dire, après l'avoir vu et en avoir pris connaissance, aussi apparent que les autres.

L'ordre juridique d'une société nous révèle, en effet, comme un phénomène primordial, regrettable mais existant, des situations contentieuses qui constituent des états de discussions. Un phénomène de rupture atténué dans la société est ainsi un fait anormal, qui ne doit pas se maintenir et qu'il faut s'efforcer de faire disparaître.

La situation contentieuse est un phénomène dont personne ne niera la réalité quotidienne et dont personne ne niera non plus qu'il ne soit indispensable de le résorber pour que la société puisse continuer à fonctionner.

C'est précisément l'objet de la troisième fonction de l'Etat, qu'on appelle juridictionnelle, de faire disparaître pareil phénomène.

Ayant constaté la réalité et le fondement de cette fonction dans la vie juridique, il est essentiel pour nous de rechercher comment s'accomplit — aussi bien dans l'ensemble du droit que dans le domaine particulier du droit public — la dite fonction et d'analyser les actes spéciaux de réalisation que pour la facilité nous pouvons appeler dès à présent des actes juridictionnels.

Ces actes juridictionnels sont des actes complexes, car ils impliquent, comme nous le verrons de plus près tout à l'heure, la réunion de deux opérations : une constatation et une décision.

La fonction juridictionnelle impliquera donc trois éléments : l'existence d'une contestation, la mise en mouvement de la fonction par des intéressés et l'émission d'un acte complexe fusionnant une constatation et une décision.

Nous constaterons, lors de l'examen même des principes de la loi, combien cette analyse, qui est peut-être quelque peu abstraite, nous sera précieuse, puisque dès à présent nous pouvons conclure que, dès que ces trois conditions seront réalisées, il y aura fonction juridictionnelle. Nous pouvons ajouter qu'il n'y aura que fonction juridictionnelle, et cela quel que soit l'organe qui l'accomplisse.

Voyons de plus près d'ailleurs la notion de fonction juridictionnelle dans le cadre du droit public.

L'élément fondamental de la contestation se retrouve indiscutablement en matière administrative, puisque, ici également, on trouvera dans le chef de l'administré ou dans celui de l'administration, une résistance ou une opposition à une prétention qui a été émise.

La définition de la contestation que nous donnent les théoriciens du droit est évidemment plus large que celle à laquelle nous avons été habitués et qui se bornait à caractériser un litige entre parties. Elle a pour conséquence directe d'intégrer dans la fonction juridictionnelle le contrôle de la légalité des actes administratifs.

En effet, si dans le contentieux de l'annulation, il n'y a pas litige entre l'administration et la partie demanderesse, il y a cependant contestation, étant donné que le maintien par l'administration de l'acte taxé d'illégalité constitue en lui seul une résistance suffisante pour constituer, conjointement avec la prétention du demandeur, un phénomène contentieux.

La contestation d'ailleurs doit avoir une qualité déterminée, en ce sens qu'elle doit être relative à un objet particulier.

La contestation dans le domaine du droit a pour objet, au sens large du terme, une question de droit et a pour but de faire déclarer quel est le droit en vigueur.

Les contestations peuvent, d'autre part, porter tant sur l'exécution matérielle des règles de droit générales ou individuelles que sur la régularité intrinsèque des actes juridiques.

Les premières contestations visent à obtenir l'exécution matérielle prévue par les règles de droit, tandis que dans les secondes, la prétention émise a pour simple objet le redressement d'une irrégularité juridique.

Ces deux sortes de contestations constituent deux espèces de contentieux : celui de l'exécution matérielle des règles de droit et celui de la régularité des actes juridiques.

Le contentieux met en jeu la violation d'un droit qui peut être soit le droit objectif, soit un droit subjectif.

Il n'est pas sans intérêt d'effectuer le départage entre le domaine du contentieux objectif et celui du contentieux subjectif, mais, au seuil de cette discussion, il est de toute manière indispensable de connaître exactement les conditions qui doivent être réunies pour que soit constitué un droit subjectif.

Mesdames et messieurs, je ne veux pas ici céder au désir de reprendre contact avec cette grande querelle du droit objectif et du droit subjectif qui opposa l'école classique du droit à cette école

novatrice dans laquelle brilla l'éminent doyen de la faculté de droit de Bordeaux, Léon Duguit. Cette querelle n'est plus qu'un souvenir, trace de nos années passées sur les bancs des facultés de droit et qui s'est d'ailleurs apaisée, comme il arrive souvent, par une transaction.

On ne soumet plus actuellement à discussion l'existence des droits subjectifs, mais on ne discute pas davantage non plus que les droits subjectifs sont soumis à des conditions variables correspondant notamment à l'état politique, social et moral de la société.

Ces conditions d'existence des droits-subjectifs se retrouvent en droit civil et ce seront alors l'obligation juridique d'un sujet passif et l'intérêt d'un sujet actif.

C'est dans ces conditions que le professeur Roger Bonnard a défini le droit subjectif, en écrivant :

« Il y a pouvoir d'exiger et, par suite, droit subjectif parce que l'obligation juridique qui fait l'objet du pouvoir d'exiger a été établie en vue de donner satisfaction à certains intérêts particuliers et parce que celui qui vient exiger est personnellement titulaire d'un de ces intérêts. »

La notion de l'intéressé, dont parle cette définition, vous a fait apparaître que je m'empressais de revenir, après un bref détour, au problème central du droit public, celui du contrôle juridictionnel de l'administration.

Cette matière du contrôle de l'administration met, en effet, en jeu les droits publics subjectifs, c'est-à-dire ces droits où l'administration centrale ou locale est un sujet actif ou passif.

Le droit subjectif étant, comme je viens de le rappeler, un pouvoir d'exiger assorti de certaines conditions, il convient de revoir, à la lumière du droit administratif, les conditions diverses dont celui-ci peut assortir les prétentions des individus.

Et voyons, tout d'abord, l'obligation à charge du sujet passif, qui est la première caractéristique du droit subjectif.

L'existence de pareille obligation suppose que le sujet est lié par la règle de droit. Dans le jargon des juristes, il est d'usage de dire qu'il y a compétence liée et cette compétence même nous dévoile son antithèse, qui est le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Poser la question du contrôle juridictionnel entraîne à sa suite la détermination du pouvoir discrétionnaire, lequel doit être nettement circonscrit.

Suivons, quant à la définition du pouvoir discrétionnaire, ici encore, le professeur Bonnard, de Bordeaux, qui déclare qu'on se trouve en présence de pareille compétence « lorsque la loi ou le règlement, prévoyant pour l'administration une certaine compétence à l'occasion de rapports de droit avec un particulier, laisse à l'administration un libre pouvoir d'appréciation pour décider si elle doit agir ou s'abstenir et à quel moment elle doit agir, comment elle doit agir et quel contenu elle va donner à son acte ».

Dans l'hypothèse ainsi prévue, l'administration n'a aucune obligation juridique et il n'existe ainsi aucun lien à charge d'un sujet passif.

La notion opposée, et qui nous révélera l'existence de pareille obligation, est dénommée une compétence liée.

Le nœud de toutes les difficultés en cette matière et sur lesquelles on a parfois trébuché se trouvera donc dans la reconnaissance des limites des deux domaines : compétence discrétionnaire et compétence liée.

L'analyse des juristes a affiné ces vues de plus en plus. C'est le professeur Bonnard, en effet, qui, dans une très remarquable étude, parue dans la *Revue de Droit public*, honneur de la science française, démontra que le critère des pouvoirs de l'administration, déterminant s'ils sont discrétionnaires ou de compétence liée, se trouvera dans l'exigence par la loi de l'indication des motifs ou, au contraire, dans le silence de la loi à ce sujet.

Si la règle de droit indique les motifs qui doivent commander l'auteur de l'acte, la compétence est liée par ces indications et toute volonté d'un agent ou fonctionnaire qui se manifesterait pour des motifs autres que ceux prévus par la dite détermination de compétence constituerait un excès de pouvoir.

Cette condition est insuffisante à elle seule et doit être assortie d'un corrélatif qui est l'existence d'un intérêt pour le sujet actif.

La notion d'intérêt a soulevé dans la science juridique de nombreuses difficultés et, plus particulièrement encore, dans la science du droit public. Il advient que c'est dans le domaine de cette dernière qu'on rencontre le plus fréquemment des obligations juridiques qui sont imposées pour la satisfaction d'intérêts généraux dont le rapport avec le particulier a été caché à certains penseurs.

L'administration poursuit la satisfaction d'intérêts généraux, auxquels parfois se joindra la satisfaction d'un intérêt particulier.

Nous trouvons ainsi ce départage entre l'intérêt général et l'intérêt particulier dans le cas de la fonction publique.

L'acte administratif qui pourvoit à cette fonction satisfait indiscutablement un intérêt général, de même qu'il est indéniable qu'il satisfait, relativement au fonctionnaire désigné, un intérêt particulier en lui assurant une rémunération adéquate, une carrière et un statut.

La détermination des valeurs des intérêts, opération nécessaire pour reconnaître l'existence d'un droit subjectif, est susceptible de nombreuses variations, de même que varie l'appréciation de l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Le droit subjectif nous apparaîtra ainsi, dira le mathématicien, une fonction à deux variables.

Cette considération ne pourra être oubliée lorsque le gouvernement vous indiquera qu'il ne lui paraît pas possible de préciser, dans le texte du projet de loi, la notion de l'intérêt dont la présence sera requise pour admettre le recours du citoyen devant le Conseil d'Etat.

Mais la notion de demande en justice, toute particulière à la fonction juridictionnelle, doit encore nous donner des enseignements précieux à cet égard. C'est, en effet, une particularité de la fonction juridictionnelle qui l'oppose de manière radicale à la fonction exécutive qu'elle ne peut être mise en mouvement spontanément par l'organe compétent. Bien au contraire, elle exige que ce soit la demande des intéressés eux-mêmes qui la mette en mouvement.

La notation de la différence existant entre la fonction juridictionnelle et la fonction administrative nous permettra plus tard de distinguer entre le domaine du contrôle juridictionnel, qui devra être dévolu au Conseil d'Etat, et celui de la tutelle administrative, qui devra être maintenue au pouvoir exécutif actif.

L'examen de l'acte juridictionnel nous donnera des enseignements analogues.

Reprenons cet acte en ses deux éléments composants : la constatation et la décision.

La constatation est évidemment essentielle, puisqu'il est demandé au juge de dire, au sein d'un ordonnancement juridique déterminé, laquelle des prétentions qui sont formulées devant lui est conforme au droit en vigueur.

La décision, au contraire, est un élément second, non indispensable mais cependant habituel.

Un contentieux très important, en effet, celui de l'annulation, nous présente des actes juridictionnels dans lesquels apparaît nettement le caractère primordial de la constatation, en l'espèce de l'illégalité des actes administratifs. La décision, dans ce contentieux, apparaît comme la seule suite logique et nécessaire de la constatation de cette illégalité.

C'est ainsi qu'un éminent spécialiste a écrit, au sujet de l'effet déclaratif de la constatation d'illégalité, ces lignes, qui trouveront leur écho dans le projet qui vous est soumis :

« Si un acte se trouve être illégal et sans valeur, l'état de droit antérieur à l'intervention juridictionnelle est qu'il n'y a rien, ni acte, ni effet juridique. L'annulation vient, en somme, formuler cet état de choses et se présente ainsi avec un caractère déclaratif. Au contraire — a-t-on justement écrit — si la décision comportait une réformation ou une substitution d'acte, il y aurait, de ce fait, un apport nouveau à l'ordonnancement juridique; il se serait produit un phénomène de formation du droit. »

Cette notion d'effet déclaratif de la décision distingue, elle aussi, la fonction juridictionnelle de la fonction exécutive.

Mais la décision est apparue à certains juristes comme étant extérieure à l'acte juridictionnel et des malentendus ont été provoqués par cette conception erronée. C'est contre elle que s'élève le professeur Bonnard, lequel souligne que si la fonction juridictionnelle ne porte pas sur des actes juridiques qui lui soient propres comme la fonction législative ou la fonction exécutive, ce n'est que parce qu'on prend la décision isolément, comme non incorporée dans l'acte juridictionnel. Seule cette mutilation de l'acte juridictionnel permet de traiter la décision comme se plaçant en dehors d'une opération juridictionnelle et comme constituant ainsi une manifestation de la fonction administrative.

Au contraire, si l'on se garde d'opérer cette fusion de l'élément de décision au sein de l'acte complexe qui est l'acte du jugement, toute confusion entre l'acte juridictionnel et l'acte administratif devient, totalement impossible.

Cette conception, en ce qui concerne le contentieux d'annulation, constitue le fondement même du projet de loi qui vous est soumis.

Je vous rends, au surplus, attentifs, mesdames et messieurs, au fait que non seulement cette conception justifie le contentieux d'annulation de critiques qui sont portées quelquefois contre lui,

mais qu'en outre, elle trace les limites que doit avoir un contrôle juridictionnel de l'administration.

Tout pouvoir d'injonction, de réformation ou de substitution d'une décision à une autre est ainsi interdit aux tribunaux administratifs.

Dès qu'on dépasse l'annulation, c'est-à-dire dès qu'on dépasse la constatation de l'illégalité, il y a acte créateur et, par conséquent, acte administratif.

Je crois que ces dernières remarques sont également d'un poids essentiel dans le débat qui s'ouvre aujourd'hui devant votre assemblée.

M. le président. — Monsieur le ministre, puis-je vous demander d'interrompre votre exposé pendant quelques minutes, afin de permettre à la Chambre de passer aux votes prévus par l'ordre du jour?

M. Van Glabbeke, ministre de l'intérieur. — A votre disposition, monsieur le président.

ORDRE DES TRAVAUX. — ORDE DER WERKZAAMHEDEN.

De heer voorzitter. — Mijne heeren, wij onderbreken ons hier de bespreking om over te gaan tot de stemmingen voorzien op de agenda.

Wij hebben in de eerste plaats de stemming bij naamafroeping over de begroting van dotatiën en over het wetsontwerp waarbij aan den Koning machtiging wordt verleend om de liquidatie te regelen en de ontbinding uit te spreken van het Bureau ter vereffening van crisiskredietverleeningen.

Vervolgens moeten wij overgaan tot de benoeming van den greffier van de Vlaamsche kamer van het Rekenhof en tot de benoeming van een lid van den Kolonialen Raad.

Er zijn, in dit geval, twee manieren om te stemmen : ofwel kan men den naam van den kandidaat aan wien men de voorkeur geeft met een kruis merken; ofwel kan men den naam van den kandidaat dien men niet wenschte benoemd te zien, schrappen. Het komt er slechts op aan op duidelijke wijze uw voorkeur te doen kennen.

Bij de naamafroeping wordt ieder lid verzocht zijn twee stembriefjes te overhandigen. De stembriefjes zijn van verschillende kleur om het uitmaken van den uitslag van de stemming te vergemakkelijken.

Nous allons donc passer aux votes prévus à l'ordre du jour.

Nous avons tout d'abord le vote par appel nominal sur le budget des dotations et sur le projet de loi autorisant le Roi à régler la liquidation et à prononcer la dissolution de l'Office de liquidation des interventions de crise.

Ensuite, nous devons procéder à la nomination du greffier de la chambre flamande de la Cour des comptes et à la nomination d'un membre du Conseil colonial.

Il y a, dans ce dernier cas, deux façons de voter : ou bien vous pouvez marquer d'une croix le nom du candidat qui a votre préférence; ou bien vous pouvez barrer le nom des candidats que vous désirez écarter. Il s'agit simplement de marquer d'une façon nette lequel des candidats a votre préférence.

Les bulletins de vote sont de couleurs différentes, afin de faciliter le dépouillement. A l'appel de son nom, chaque membre est prié de remettre les deux bulletins de vote simultanément.

SCRUTINS.

Constitution des bureaux de scrutateurs.

STEMMINGEN.

Samenstelling der groepen van scrutatoren.

M. le président. — Je propose à la Chambre de procéder à la désignation du greffier de la Chambre flamande de la Cour des comptes et d'un membre du Conseil colonial.

Ik stel aan de Kamer voor thans over te gaan tot de benoeming van den greffier van de Vlaamsche Kamer van het Rekenhof en van een lid van den Kolonialen Raad.

— Il est procédé par la voie du tirage au sort à la constitution de quatre bureaux de quatre scrutateurs, chargés de procéder au dépouillement du scrutin.

Er wordt overgegaan tot de samenstelling van vier groepen van elk vier scrutatoren aangeduid door het lot en gelast met he optellen der uitgebrachte stemmen.

Le sort désigne :

Premier bureau :

MM. Duray, Deneef, Lambotte et Cornez.

Second bureau :

MM. Allewaert, Beaufort, Depotte et Floré.

Troisième bureau :

MM. Adam, Schevenels, Collard et Eyskens.

Quatrième bureau :

MM. Devèze, Albert, Huart, Duchâteau et Janssens, Charles.

Worden door het lot aangeduid :

Eerste bureau :

De heeren Duray, Deneef, Lambotte en Cornez.

Tweede bureau :

De heeren Allewaert, Beaufort, Depotte en Floré.

Derde bureau :

De heeren Adam, Schevenels, Collard en Eyskens.

Vierde bureau :

De heeren Devèze, Albert, Huart, Duchâteau en Janssens, Charles.

BUDGET DES DOTATIONS POUR 1945.

Vote par appel nominal.

DOTATIËNBEGROOTING VOOR 1945.

Stemming bij naamafroeping.

M. le président. — Avant de passer au vote nominal, M. Carton de Wiart demande à prendre la parole pour faire une déclaration au sujet du budget des dotations.

La parole est à M. Carton de Wiart.

M. Carton de Wiart. (1) — Je désire faire une courte déclaration au nom de la droite avant qu'il soit procédé au vote sur le budget des dotations.

Ce budget comprend une série de crédits qui sont indispensables au fonctionnement de nos institutions. C'est pourquoi nous ne voterons pas contre l'ensemble du budget.

D'autre part, nous estimons que la majoration de l'indemnité parlementaire, si elle peut, dans une certaine mesure, être justifiée par l'incidence du pouvoir d'achat de la monnaie, aurait dû être subordonnée à l'augmentation des rémunérations et des traitements des agents publics ainsi que pour les pensions et être maintenue en deçà des coefficients appliqués en cette matière.

Enfin, la proposition, telle qu'elle a été faite à ce sujet par un membre de l'assemblée, ne respecte pas l'article 84 du règlement de la Chambre, aux termes duquel toute proposition ou amendement d'initiative parlementaire qui tend à augmenter les dépenses publiques doit indiquer les ressources ou les diminutions de dépenses qui permettent d'en assurer le financement.

C'est pourquoi nous avons voté contre cette proposition et nous nous abstenons sur l'ensemble du budget.

M. Brunfaut. — Quarante-cinq des membres de la droite catholique craignant sans doute une majorité contre l'augmentation de l'indemnité parlementaire, avaient quitté la Chambre au moment du vote en comité secret! (*Colloques.*)

M. Maistriau. — J'aimerais également faire une déclaration à ce sujet, puisque M. Carton de Wiart en a fait une de son côté.

M. le président. — On ne discute pas les déclarations de cette nature, mais chaque membre a droit à la parole pour justifier son vote.

La parole est à M. Maistriau.

M. Maistriau. — Je m'abstiendrai au vote. J'ai eu l'occasion de le dire ici à deux reprises, lorsque nous avons été avisés de la déclaration de l'honorable M. Huysmans, qui nous proposait de porter l'indemnité parlementaire de 60,000 francs à 100,000 francs. Cinq minutes avant de l'entendre, j'ignorais tout de cette proposition. Il me semble qu'on aurait peut-être pu préalablement en aviser tout au moins les présidents des groupes. Dans ces conditions, je me suis trouvé hors d'état d'apprécier en connaissance de cause, d'abord si ce chiffre proposé était conforme à une augmentation normale, étant par exemple celle qu'on envisage pour les fonctionnaires; que, par conséquent, il m'était impossible de me prononcer sans avoir pu examiner la question en parfaite connaissance de cause.

J'ai eu l'honneur de proposer, à ce moment, la remise à huitaine. La discussion a continué et l'affaire a été remise au lendemain.

Le lendemain, les groupes et ensuite les présidents de ceux-ci s'étant réunis, nous avons entendu l'honorable M. Carton de Wiart nous déclarer que la droite était unanime à estimer qu'il y avait

(1) Reproduit d'après le *Compte rendu analytique*. (Décision de la Ch. des rep. du 11 mars 1896.)

lieu à augmentation, sans se prononcer sur le point de savoir si c'était le chiffre de 100,000 francs plutôt qu'un autre qui devait être admis.

M. Carton de Wiart. — La droite a été unanime à voter contre la proposition d'augmentation telle qu'elle a été présentée. (*Exclamations sur les bancs socialistes.*)

M. Brunfaut. — Quarante-cinq membres seulement de la droite étaient présents à la séance. (*Colloques.*)

M. le président. — Permettez aux orateurs de terminer leur déclaration! Veuillez continuer, monsieur Maistriau!

M. Maistriau. — Si je dis quelque chose qui est contraire à la vérité, l'honorable M. Carton de Wiart voudra bien le signaler.

Je répète que l'honorable M. Carton de Wiart a déclaré: « Nous sommes unanimes à estimer qu'il y a lieu à augmentation, mais nous ne sommes pas d'accord sur le chiffre proposé. »

Nous avons même examiné ensemble les conversations des cinq présidents de groupe. L'un avait proposé de multiplier le chiffre de l'indemnité par 7, ce qui faisait 84,000 francs; un autre proposait le coefficient 8, ce qui faisait 96,000 francs.

D'autre part, M. Carton de Wiart nous a dit: « Nous estimons ne pas pouvoir voter l'augmentation de l'indemnité parlementaire aussi longtemps que le gouvernement n'aura pas statué sur le sort des fonctionnaires et même des pensionnés. » J'ai déclaré à ce sujet: « Je suis d'accord avec vous: j'estime qu'il y a place pour une augmentation, mais je ne sais pas à quel chiffre on doit s'arrêter. J'estime en outre qu'il n'est pas désirable que les parlementaires aient l'air de se servir les premiers. »

L'affaire est venue ensuite en discussion en séance secrète, si l'on peut dire! M. Carton de Wiart a exprimé son sentiment à peu près dans les termes que je viens de rappeler. J'ai rappelé exactement l'essentiel de ce qu'il nous a dit.

M. Huysmans a maintenu son point de vue, disant qu'il fallait voter tout de suite le chiffre de 100,000 francs. Je me suis alors levé et j'ai proposé, une fois de plus, de rester dans le juste milieu — *in medio virtus* —. J'ai dit: « Messieurs, nous pourrions, je pense, sans inconvénient remettre la décision en demandant au gouvernement de faire en sorte que, pour le 15 décembre, le sort des fonctionnaires, employés et pensionnés soit réglé. Nous aurons alors une base d'appréciation. On saura quel avantage doit être fait aux fonctionnaires, employés et pensionnés. Il nous restera du 15 au 31 décembre pour statuer en connaissance de cause. Nous aurons donc quinze jours pour le faire. Comme il n'en faut qu'un, il y en aura encore quatorze de trop. »

Le point de vue a été maintenu du côté gauche et je me suis abstenu. Je déclare que, pour les raisons que je viens d'indiquer, je m'abstiendrai encore au vote relatif à l'indemnité parlementaire.

M. Hossey. — Ainsi, les discussions en comité secret deviennent publiques.

M. le président. — Il est inutile de rappeler ce qui a été dit dans les séances précédentes.

M. Piérard. — Au point où nous en sommes, il faut tout dire.

M. le président. — Il est de tradition que si, au nom d'un groupe, on désire expliquer un vote, on peut le faire avant qu'il soit procédé à celui-ci. Je vais donner la parole à M. Huysmans, non sur le fond du problème, mais sur la position de son groupe lors du vote.

La parole est à M. Huysmans.

M. Huysmans. — Je m'expliquerai d'une manière très concise. Je crois que je puis parler au nom de l'ensemble du groupe socialiste. Je puis aussi parler au nom de la majorité du groupe libéral.

M. Brunfaut. — L'unanimité moins deux. Le vote en comité secret l'atteste.

M. Huysmans. — ... et aussi d'un très grand nombre de membres de la droite. (*Exclamations et protestations à droite.*)

M. Heyman. — C'est inexact! Vous n'avez aucun droit de parler en notre nom.

M. Brunfaut. — Au nom des 45 absents catholiques qui ont quitté la séance secrète « à l'anglaise »!

M. Huysmans. — Je parlerai comme je l'entends. Je parle au nom de vos collègues qui ont quitté l'hémicycle pour ne pas vous suivre. (*Bruit et interruptions à droite.*) Vous entendrez encore d'autres vérités, messieurs, et même en dehors de cette Chambre.

M. Heyman. — Nous vous avons cependant fait connaître notre sentiment, en séance secrète, n'est-ce pas?

M. Huysmans. — C'est simplement pour des raisons qui n'ont rien de commun avec le bon sens que vous prenez l'attitude qui est la vôtre. Je veux rendre hommage...

M. le président. — Le règlement, messieurs!

M. Bohy. — Il n'est pas interdit de rendre hommage, monsieur le président.

M. le président. — Sans doute, mais il est contraire au règlement d'ouvrir une discussion comme celle-ci à l'occasion du vote final d'un budget.

M. Huysmans. — Je n'ouvre aucune espèce de discussion politique, mais je constate qu'elle a commencé sur d'autres bancs que les nôtres.

M. Hoen. — C'est exact!

M. Huysmans. — Je répons maintenant pour le public. J'ai prouvé ici que les augmentations que j'ai proposées n'étaient pas seulement demandées par la grande majorité de cette Chambre, mais que les chiffres que j'ai produits correspondent aux augmentations déjà consenties par le législateur et par le gouvernement. Par conséquent, nous n'avons pas à attendre une nouvelle augmentation pour discuter la nôtre.

M. Hoen. — C'est très vrai.

M. Huysmans. — Est-ce clair? Si on le désire, je recommencerais mes explications. Mais, messieurs, l'attitude qu'on adopte ici, n'est au fond que pure parade.

M. Buset. — Les élections approchent.

M. Piérard. — Démagogie!

M. Huysmans. — Et qu'on ne s'y trompe pas! Regardez la réaction dans le public. Quelle a été la réaction dans le public? On avait annoncé des protestations de telles ou telles personnes, de tels ou tels groupements. Or, quelle a été la protestation? Je vais vous la dire. Nombre d'intéressés ont dit: « Nous pourrions peut-être obtenir également une nouvelle augmentation correspondant au coût de la vie. » C'est tout!

Au surplus, messieurs, il y a moyen de satisfaire tout le monde. Je suis persuadé que ma proposition sera votée. Mais il y a un moyen fort simple pour la droite de se satisfaire elle-même et d'apaiser ses propres scrupules.

M. Philippart. — Nous n'en voulons pas!

M. Huysmans. — C'est de ne pas toucher l'augmentation proposée. (*Rires approbatifs sur les bancs socialistes.*)

M. Piérard. — Très bien!

M. le président. — Nous allons passer au vote.

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

Er wordt overgegaan tot de hoofdelijke stemming over het geheel van het wetsontwerp.

138 membres y prennent part.
138 leden nemen er deel aan.

63 répondent oui.
63 antwoorden ja.

3 répondent non.
3 antwoorden neen.

72 s'abstiennent.
72 onthouden zich.

En conséquence, la Chambre adopte. Le projet de loi sera transmis au Sénat.

Bijgevolg wordt het door de Kamer aangenomen. Het wetsontwerp zal overgemaakt worden aan den Senaat.

Ont répondu oui :
Hebben ja gestemd :

MM. Frenssen, Fromont, Gris, Gruselin, Hens, Heuse, Hoen, Hossey, Hoyaux, Hubin, Huysmans, Jacques, Janssens, Joris, Juste, Lapaille, Lefebvre, Meysmans, Motz, Mundeicer, Nichels, Piérard, Rey, Sainte, Schevenels, Smets, Sohest, Soudan, Spinoy, Troclet, Uytroever, Van Acker, Van Belle, Vande Wiele, Van Glabbeke, Van Hoeylandt, Van Santvoort, Van Walleghem, Vranckx, Anseele, Artisien, Blavier (Jules), Blum (Fernand), Mme Blume-Grégoire, MM. Boeckx, Bohy, Brunfaut, Buset, Chalmet, Cligneux, Cornez, De Bruyn, Debunne, De Meester de Heyndonck, Demuyter, De Pauw, Depotte, De Schutter, Devèze (Michel), Dierkens, Dieudonné, Duray et Embise.

Ont répondu non :
Hebben neen gestemd :

MM. Haustrate, Jaminet et Delfosse.

Se sont abstenus :
Hebben zich onthouden :

MM. Floré, Fransman, Gelders, Geüens, Glineur, Goetghebeur, Herssens, Heyman, Huart, Kluyskens, Koelman, Leclercq, Lesseliers, Levecq, Maes, Maistriau, Marck, Marien, Marteaux, Masquehier, Masson, Merget, Mondelaers, Oblin, Philippart, Pierco, Porta, Rombauts, Sandront, Sieben, Steps, Struyvelt, Supré, Tahon, Vaes, Vandenberghé, Van den Eynde, Vanderghote, Vandevelde (Paul), Van Hoeck, Van Schuylenbergh, Verbist, Vergels, Verhamme, Adam, Allewaert, Amelot, Baillon, Beaufort, Beckers, Behogne, Blavier (Emile), Borremans, Bourguignon, Bouweraerts, Carton de Wiart, Clerckx, Cossée de Maulde, Coussens, d'Aspremont Lynden, Debersé, Mme Degeer-Adère, MM. de Kerchove d'Éxaerde, De Man, Deneef, Derbaix, Devèze (Albert), De Winde, Dexters, Dhavé, du Bus de Warnaffe et Van Cauwelaert.

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

M. Carton de Wiart. — Je crois pouvoir m'en référer au motif donné avant le vote.

M. Philippart. — J'aurais voulu voter contre le budget des dotations à seule fin de marquer ma vive réprobation à l'endroit des votes qui, en violation de l'article 52 de la Constitution, ont mis à charge de l'État la moitié de la pension des députés et porté notre indemnité de 60.000 à 100.000 francs. Mon vote négatif aurait ainsi souligné la lourde responsabilité du gouvernement, qui, pour ne pas déplaire à sa majorité, lui a laissé commettre cette lourde faute, cependant qu'il s'efforce de contenir la poussée des traitements, salaires et pensions et que cette poussée s'autorisera du fâcheux exemple donné par la majorité de la Chambre.

Je me suis abstenu pour avoir l'occasion de condamner encore des votes que je déplore, sans préjudice aux autres raisons qu'a exposées M. Carton de Wiart.

M. le président. — Je suppose que les autres membres du parti catholique se rallient aux considérations de M. Carton de Wiart. (*Assentiment.*)

M. Maistriau. — Je maintiens les raisons pour lesquelles j'ai cru devoir m'abstenir.

M. Masson. — Je n'ai pas voté oui parce que si j'estime que l'augmentation de l'indemnité parlementaire est légitime en soi, elle ne le sera en fait que lorsque les pensions, les appointements de nombreux salariés de l'État auront été péréqués, considération qui entraîne pour moi l'obligation de ne pas toucher la dite augmentation, si ce n'est lorsque ces péréquations auront eu lieu.

Je n'ai pas voté non parce que j'estime qu'il y a lieu à augmentation et que le taux de l'augmentation me paraît normal.

M. Pierco. — Je me suis abstenu pour les raisons indiquées par M. Masson.

MM. Masquehier, Deneef, Marien et Leclercq s'abstiennent pour les motifs indiqués par M. Maistriau.

MM. A. Devèze et Lesseliers s'abstiennent pour les motifs indiqués par M. Masson.

M. Glineur. — La fraction communiste s'est abstenue au vote sur le budget des dotations pour les raisons suivantes :

Nous ne votons pas contre parce que nous estimons qu'une réadaptation de l'indemnité parlementaire aux nécessités du moment est indiscutable.

Mais nous ne pouvons voter pour, étant donnée la misère régnant dans les foyers de 500.000 familles de pensionnés de vieillesse, mineurs, indigents, etc., et qu'on refuse d'adapter leurs allocations au coût de la vie.

Si la Chambre et le gouvernement avaient fait droit à ces légitimes revendications, nous n'aurions vu aucun inconvénient à discuter et à voter une augmentation de nos indemnités.

Nous pensons que les parlementaires se seraient élevés dans l'esprit de notre peuple s'ils avaient pensé d'abord à alléger sa misère, qui est réelle, avant de se servir les premiers.

De heer Gelders. — Ik heb niet « neen » gestemd omdat ik het geheel van de begroting der dotatiën niet wil verwerpen. Ik kon niet « ja » stemmen, omdat het mij te sterk was, daar ik meermaals achterna geloopen werd door leden van de rechterzijde, mij verzoevende om toch te zorgen de straatvegersbezoediging van de volksvertegenwoordigers te verhoogen. Zoo ook voor de pensioenen, waarover sommig leden zoo ver gingen te zeggen « dat men ons gestort kapitaal teruggeve, en we hebben het pensioen niet noodig ».

J'ajoute à cela que j'ai demandé à M. le président de pouvoir donner communication des noms des membres de la droite qui m'avaient demandé d'intervenir pour l'obtention d'une augmentation de l'indemnité parlementaire, mais M. le président m'a dit que cela ne pouvait pas se faire. Comme je suis un soldat discipliné, je me suis incliné devant cette décision.

PROJET DE LOI METTANT EN LIQUIDATION L'OFFICE DE LIQUIDATION DES INTERVENTIONS DE CRISE ET AUTORISANT LE ROI A RÉGLER 3 MODALITÉS DE CETTE MISE EN LIQUIDATION ET A PRONONCER SA DISSOLUTION. (TRANSMIS PAR LE SÉNAT.)

Vote par appel nominal.

WETSONTWERP WAARBIJ OVERGEGAAN WORDT TOT DE LIQUIDATIE VAN HET BUREAU TER VEREFFENING VAN CRISISKREDIETVERLEENINGEN EN WAARBIJ AAN DEN KONING MACHTING WORDT VERLEEND OM JE UITVOERINGSMODALITEITEN VAN DEZE LIQUIDATIE TE REGELEN EN DE ONTBINDING UIT TE SPREKEN. (OVERGEMAAKT DOOR DEN SENAAT.)

Hoofdelijke stemming.

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

Er wordt overgegaan tot de hoofdelijke stemming over het geheel van het wetsontwerp.

138 membres y prennent part.

138 leden nemen er deel aan.

Tous répondent oui.

Allen antwoorden ja.

En conséquence, la Chambre adopte. Le projet de loi sera soumis à la sanction du Prince-Régent.

Bijgevoel wordt het door de Kamer aangenomen. Het wetsontwerp zal aan den Prins-Regent ter bekrachtiging worden onderworpen.

Ont pris part au vote :

Hebben aan de stemming deelgenomen :

MM. Adam, Allewaert, Amelot, Anseele, Artisien, Baillon, Beaufort, Beckers, Behogne, Blavier (Emile), Blavier (Jules), Blum (Fernand), Mme Blume-Grégoire, MM. Boeckx, Bohy, Borremans, Bourguignon, Bouweraerts, Brunfaut, Buset, Carton de Wiart, Chalmet, Clerckx, Cligneux, Cornez, Cossée de Maulde, Coussens, d'Aspremont Lynden, Debersé, De Bruyn, Debunne, Mme Degeer-Adère, MM. de Kerchove d'Éxaerde, Delfosse, De Man, De Meester de Heyndonck, Demuyter, Deneef, De Pauw, Depotte, Derbaix, De Schutter, Devèze (Albert), Devèze (Michel), De Winde, Dexters, Dhavé, Dierkens, Dieudonné, du Bus de Warnaffe, Duray, Embise, Floré, Fransman, Frenssen, Fromont, Gelders, Geüens, Glineur, Goetghebeur, Gris, Gruselin, Haustrate, Hens, Herssens, Heuse, Heyman, Hoen, Hossey, Hoyaux, Huart, Hubin, Huysmans, Jacques, Jaminet, Janssens, Joris, Juste, Kluyskens, Koelman, Lapaille, Leclercq, Lefebvre, Lesseliers, Levecq, Maes, Maistriau, Marck, Marien, Marteaux, Masquehier, Masson, Merget, Meysmans, Mondelaers, Motz, Mundeicer, Nichels, Oblin, Philippart, Piérard, Pierco, Porta, Rey, Rombauts, Sainte, Sandront, Schevenels, Sieben, Smets, Sohest, Soudan, Spinoy, Steps, Struyvelt, Supré, Tahon, Troclet, Uytroever, Vaes, Van Acker, Van Belle, Vandenberghé, Van den Eynde, Vanderghote, Vandevelde (Paul), Vande Wiele, Van Glabbeke, Van Hoeck, Van Hoeylandt, Van Santvoort, Van Schuylenbergh, Van Walleghem, Verbist, Vergels, Verhamme, Vranckx et Van Cauwelaert.

NOMINATION DU GREFFIER DE LA CHAMBRE FLAMANDE DE LA COUR DES COMPTES.

Scrutin.

BENOEMING VAN DEN GRIFFIER.

VAN DE VLAAMSCH KAMER VAN HET REKENHOF.

Stemming.

De heer voorzitter. — Wij zullen overgaan tot de stemming over de benoeming van den griffier van de Vlaamsche kamer van het Rekenhof.

Nous allons passer au vote par bulletin secret pour la nomination du greffier de la chambre flamande de la Cour des comptes.

— Il est procédé au scrutin secret.

Er wordt tot de geheime stemming overgegaan.

De heer voorzitter. — Ziehier de uitslagen van de stemming :

Stemmers	133
Witte briefjes	24
<hr/>	
Geldige stemmen	109
Volstrekte meerderheid	55

De heer Van Roy, J.-E., heeft 72 stemmen bekomen.

De heer Van den Eede, E., heeft 20 stemmen bekomen.

De heer Macharis, G., heeft 12 stemmen bekomen.

De heer Verhasselt, R., heeft 5 stemmen bekomen.

Dientengevolge wordt de heer Van Roy uitgeroepen tot griffier van het Rekenhof (Vlaamsche kamer).

Voici les résultats du vote :

Votants	133
Bulletins blancs	24
<hr/>	
Votes valables	109
Majorité absolue	55

M. Van Roy, J.-E., a obtenu 72 suffrages.

M. Van den Eede, E., a obtenu 20 suffrages.

M. Macharis, G., a obtenu 12 suffrages.

M. Verhasselt, R., a obtenu 5 suffrages.

En conséquence, M. Van Roy est proclamé greffier de la Cour des comptes (chambre flamande).

NOMINATION D'UN MEMBRE DU CONSEIL COLONIAL.

Scrutin.

BENOEMING VAN EEN LID VAN DEN KOLONIALEN RAAD.

Stemming.

M. le président. — Il va être procédé au scrutin pour la nomination d'un membre du Conseil colonial.

Er zal tot de stemming overgegaan worden voor de benoeming van een lid van den Kolonialen Raad.

— Il est procédé au scrutin secret.

Er wordt tot de geheime stemming overgegaan.

M. le président. — Voici les résultats du vote :

Votants	132
Bulletins blancs	8
<hr/>	
Votes valables	124
Majorité absolue	63

M. van de Putte, Marcel, a obtenu 120 suffrages.

M. Henry, E.-J., a obtenu 2 suffrages.

M. Lommen, Joseph, a obtenu 2 suffrages.

En conséquence, M. van de Putte est proclamé membre du Conseil colonial.

Ziehier de uitslagen van de stemming :

Stemmers	132
Witte briefjes	8
<hr/>	
Geldige stemmen	124
Volstrekte meerderheid	63

De heer van de Putte, Marcel, heeft 120 stemmen bekomen.

De heer Henry, E.-J., heeft 2 stemmen bekomen.

De heer Lommen, Joseph, heeft 2 stemmen bekomen.

Dientengevolge wordt de heer van de Putte tot lid van den Kolonialen Raad uitgeroepen.

DEMANDES D'INTERPELLATION. — VRAGEN TOT INTERPELLATIE.

M. le président. — Deux demandes d'interpellation sont parvenues au bureau. La première est ainsi libellée :

Demande d'interpellation de MM. Piérard et Hoyaux adressée à M. le ministre de l'instruction publique « sur les raisons qui lui ont fait approuver une décision du conseil communal de Casteau cassée par M. le gouverneur du Hainaut, décision écartant par cinq voix contre quatre une excellente institutrice, héroïne de la résistance, prisonnière politique et fille de fusillé ».

ANN. PARLEM. CH. DES REPR. — SESSION ORDINAIRE 1945-1946.
PARLEM. HAND. KAMER DER VOLKSVERT. — GEWONE ZITTIJD 1945-1946.

Traduction :

Vraag tot interpellatie van de heeren Piérard en Hoyaux gericht tot den heer minister van openbaar onderwijs « over de redenen die hem er toe gebracht hebben een beslissing van den gemeenteraad van Casteau, die door den heer gouverneur van Henegouwen was verbroken, goed te keuren, beslissing waarbij met vijf stemmen tegen vier een uitmuntende onderwijzeres, heldin van den weerstand, politieke gevangene en dochter van een gefusilleerde, werd verwijderd ».

M. Piérard. — Mon collègue Hoyaux et moi, nous intervenons respectueusement auprès de M. le président afin d'obtenir un tour de faveur pour cette interpellation. Une demi-heure, trois quarts d'heure suffiront. Cette interpellation pourrait être fixée à une fin de séance.

M. le président. — Je ne demande pas mieux que de rencontrer le désir de l'honorable membre, et je me mettrai en rapport à ce sujet avec M. le ministre de l'instruction publique.

Voici le texte de l'autre demande d'interpellation.

Demande d'interpellation de M. Vande Wiele à M. le ministre de la défense nationale « sur l'activité léopoldiste, dans certaines unités de notre armée ».

Traduction :

Vraag tot interpellatie van den heer Vande Wiele tot den heer minister van landsverdediging, « over de Leopoldistische agitatie in zekere eenheden van ons leger ».

— Cette interpellation sera inscrite à la suite de celles qui figurent déjà à l'ordre du jour.

Deze interpellatie zal op het gevolg van de agenda ingeschreven.

PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL D'ÉTAT.
(PROJET AMENDÉ PAR LE SÉNAT.)

Reprise de la discussion générale.

WETSONTWERP HOUDENDE INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE.
(ONTWERP DOOR DEN SENAAT GEWIJZIGD.)

Hervatting van de algemeene bespreking.

M. le président. — Nous reprenons la discussion générale du projet de loi portant création d'un Conseil d'Etat.

Je fais un appel pressant au silence et à l'attention des membres de la Chambre. Vous avez pu constater que M. le ministre a dû faire un effort particulier pour se faire comprendre et il ne faut pas lui imposer une fatigue inutile.

Wij hervatten de algemeene bespreking van het wetsontwerp houdende instelling van een Raad van State.

La parole est continuée à M. le ministre de l'intérieur.

M. Van Glabbeke, ministre de l'intérieur (à la tribune). — Mesdames, messieurs, au moment où j'ai interrompu mon exposé, j'avais l'intention de jeter un bref coup d'œil sur l'évolution comparative du contentieux administratif en deux pays et, préalablement, d'examiner rapidement les solutions qui peuvent être données à la détermination des organes chargés de la fonction juridictionnelle.

Trois types d'organes ont été choisis par les divers pays parvenus à notre stade de civilisation politique et qui connaissent le contrôle juridictionnel de l'administration. On peut se borner à les rappeler brièvement ici : l'administration-juge, les tribunaux judiciaires et, enfin, les tribunaux administratifs spéciaux.

Faisons tout d'abord cette constatation qui nous consolera des reproches que certains puristes pourraient faire au projet de loi.

Aucun pays n'a confié l'intégralité de son contentieux administratif à un organe unique, à l'exclusion de tous les autres.

Le système de l'administration-juge est certainement celui qui connut le plus de faveur dans le passé.

Des raisons de divers ordres y conduisaient les esprits. La conception doctrinale des droits subjectifs de l'Etat, une doctrine de la séparation des pouvoirs et, enfin, de nombreux motifs techniques conjuguèrent leur influence.

Ce n'est pas à bon nombre d'entre vous, qui avez suivi les discussions auxquelles donna lieu au parlement le premier projet, que je dois indiquer longuement la perversion de notre droit public tout entier, qu'entraîna une conception traditionnelle et vicieuse de

la séparation des pouvoirs. C'est le redressement de cette erreur ancienne qui donna sa pleine valeur au système des tribunaux judiciaires protecteurs des citoyens contre les pouvoirs publics. Cette protection, réalisée par le système du pouvoir judiciaire, a cependant ses limites, étant donné que le contentieux d'annulation reste hors de sa prise complète.

Un dernier système, enfin, est celui des tribunaux administratifs.

Il apparaît qu'il existe une évolution — sinon fatale, tout au moins normale — qui peut amener l'administration-juge au dessaisissement de sa compétence en faveur des tribunaux administratifs.

L'évolution de la compétence du Conseil d'Etat de France est un exemple trop connu pour y insister, mais trop remarquable aussi pour être gardé sous silence.

Cette expérience du droit comparé, je ne songe pas à la poursuivre dans toute sa rigueur. Je ne veux pas dépasser ce qui me paraît utile pour éclairer le débat.

Je voudrais bien plutôt retenir, quelques instants votre attention sur l'évolution de la conception anglo-saxonne et, pour des raisons dont je vous dirai le détail, sur l'expérience italienne d'avant-guerre.

Le contentieux administratif anglo-saxon se caractérise par un considérable pouvoir de contrôle que la « Common law » accorde aux tribunaux ordinaires sur l'administration.

La renommée des ouvrages de Dicey nous a fait connaître à tous l'étendue du pouvoir des tribunaux dès qu'un fonctionnaire dont l'activité est critiquée peut être mis en cause devant eux.

La jurisprudence, souple et complexe, des tribunaux anglais a permis la construction d'un ensemble de moyens techniques dénommés « les remèdes extraordinaires », permettant aux juges d'ordonner aux fonctionnaires d'agir ou à s'abstenir, ou encore à modifier leur décision. L'*Habeas corpus* est le plus célèbre de ces ordres qui peuvent être adressés à un fonctionnaire et qui enjoint à l'agent de mettre fin à une arrestation arbitraire.

Cependant, la compétence des tribunaux a également ses limites.

Si les pouvoirs locaux peuvent toujours être attirés devant les tribunaux pour leurs fautes contractuelles ou délictuelles, encore une distinction doit-elle intervenir lorsqu'il s'agit de l'Etat, c'est-à-dire de la Couronne.

La poursuite n'est alors possible, en matière contractuelle, qu'avec l'agrément de la Couronne, tandis qu'en matière délictuelle, l'adage bien connu de la « Common law » « the King can do no wrong », c'est-à-dire « Le Roi ne peut faire de mal », est un obstacle infranchissable à tout procès de cette nature.

Cette conception du contentieux anglais classique repose essentiellement sur la conception anglaise de la séparation des pouvoirs.

Cette dernière est, en effet, interprétée, ainsi que Montesquieu la présente, comme un ensemble de contrepois que les divers pouvoirs ont constitué l'un à l'autre pour garantir davantage la protection des libertés publiques.

La « Common law » américaine, qui prit son départ dans la conception de la mère patrie, a abouti à une conception analogue, sauf que le domaine de l'irresponsabilité de l'Etat y est plus considérable, puisque le mécanisme constitutionnel américain ne permet pas au président des Etats-Unis de consentir à comparaître en matière de fautes contractuelles, comme peut le faire le Roi.

Ces deux systèmes de protection judiciaire, qui paraissent un exemple, ne bénéficient cependant pas d'une continuation de faveur de la part des législateurs anglo-saxons.

La complexité croissante de l'intervention administrative, le caractère apparaissant de plus en plus abusif des immunités de l'Etat en matière de responsabilité ont provoqué, par l'intervention du droit législatif ou statutaire, un dessaisissement progressif des tribunaux ordinaires en faveur surtout de tribunaux administratifs, en faveur, parfois, de l'administration-juge.

Cette tendance, dans un pays où le pouvoir judiciaire a des prérogatives certainement aussi éminentes que dans le nôtre, me paraît un enseignement dont le législateur belge peut tenir compte.

L'expérience du droit public italien ne me paraît pas sans intérêt, et je vous dois à ce sujet un mot d'explication.

En ce moment, l'Italie démocratique se relève lentement des ruines où de mauvais maîtres la jetèrent. Elle se prépare à reprendre, en les modifiant et en les adaptant aux besoins nouveaux, ses institutions démocratiques.

Les institutions administratives, dont la courbe d'évolution me paraît suggestive, datent toutes de l'Italie libérale, sauf une cependant. Encore cette dernière loi est-elle pour nous un signe et une preuve que les institutions juridiques protectrices des libertés ne sont rien sans la volonté politique de les sauver jour après jour.

Je dirai aussi que les phénomènes du droit public italien s'accroissent d'intérêt par la valeur de leurs juristes. Il y en eut parmi eux

qui furent de glorieuses victimes du fascisme honni, et la gloire mondiale d'un Del Vecchio restera pure.

L'intérêt le plus immédiat de ce droit public se déduit cependant des similitudes du développement du contentieux administratif italien et du nôtre, similitudes d'autant plus explicables, que notre Constitution ne fut pas sans exercer sur elles une influence.

L'année 1865 marque le dépouillement des tribunaux administratifs italiens de leur compétence juridictionnelle, au profit des tribunaux ordinaires, dès qu'un droit civil de l'administré est en cause.

Les tribunaux n'acquiescent cependant pas le droit d'annuler un acte administratif.

C'est l'administration qui reconquiert, à la faveur de cette réforme législative, la compétence ancienne des juridictions administratives en matière de contentieux d'annulation.

En 1889, nous constatons que le contentieux d'annulation ou contentieux de légalité des actes administratifs est enlevé à l'administration-juge et est confié au Conseil d'Etat, qui, de simple institution consultative qu'il était devenu, redevient une juridiction.

En 1907, l'influence française s'accroît et se traduit par l'octroi d'une compétence limitative de pleine juridiction au Conseil d'Etat et lui accorde dans certains cas un pouvoir de réformation.

En 1923, enfin, le Conseil d'Etat italien devient juge de droit commun en matière administrative.

Le partage des compétences qui existe entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux ordinaires donne une valeur toute particulière à la distinction entre la notion de droit et celle de l'intérêt.

Je ne songe pas à devancer la jurisprudence que le Conseil d'Etat, que le parlement belge est sur le point de créer, devra élaborer pour délimiter, sous le contrôle de la juridiction des conflits que possède, dans le projet à l'examen, la Cour de cassation, sa compétence vis-à-vis de celle des tribunaux ordinaires.

Mais je ne puis cependant vous cacher que, selon moi, il ne sera peut-être pas sans intérêt de parcourir les œuvres de la doctrine italienne, qui, par la précision de ses analyses, par son admirable sens du droit, fournira sans doute à nos spécialistes du droit public sinon les solutions mêmes qui conviendront à nos propres litiges, tout au moins d'utiles indications.

La courbe italienne vous aura sans doute donné le même sentiment de confiance qu'à moi-même.

Le projet dont vous avez à délibérer constitue une étape qui n'exclut nullement un progrès ultérieur. Le stade auquel nous porte le projet actuel est cependant une étape nécessaire.

Mesdames, messieurs, à la lumière de ces considérations, je voudrais à présent rappeler les rétroactes de la conception d'un Conseil d'Etat en Belgique.

Le vœu de voir réaliser un Conseil d'Etat soi-même institution consultative pour une meilleure confection des lois, soit comme juridiction administrative, remonte très haut dans notre histoire nationale.

Le constituant, sans doute, a manifesté sa méfiance par le silence à l'égard du Conseil d'Etat hollandais, qui avait été chez nous un simple instrument de monarchie absolue.

Ce silence n'impliquait cependant pas condamnation de tout autre Conseil d'Etat compatible avec notre régime démocratique.

De cet état d'esprit, nous trouvons une présomption sérieuse dans le dépôt, sur le bureau du Sénat, d'une proposition de création d'un Conseil d'Etat fait par M. Degorge-Légrand déjà en 1832.

Cet honorable membre de la Haute Assemblée mit à exécution, le 30 mai 1832, par le dépôt de cette proposition, une intention qu'il avait manifestée lors de la discussion de la loi instituant un conseil des mines provisoire, survivance du Conseil d'Etat de l'an VIII.

L'auteur s'expliqua sur le reproche d'inconstitutionnalité qui aurait pu être formulé. Il déclara à ce sujet que la Constitution « a laissé à l'empire des lois ordinaires, sur lesquelles les besoins variables de l'Etat, les mœurs, les circonstances exercent toujours une grande influence, de régler, suivant ces diverses occurrences, ce qui peut convenir à la position dans laquelle on se trouve, sans toutefois heurter ou ébranler, directement ou indirectement, les grandes bases posées par le pacte fondamental ».

Il considérait que le silence du constituant signifiait simplement que celui-ci n'avait pas considéré un Conseil d'Etat comme étant « une condition *sine qua non* de la marche des pouvoirs établis par lui et de l'expédition des affaires ».

Il concluait que la Charte de 1831 « n'a pas proscrit semblable institution et, par conséquent, elle l'a laissée dans le libre domaine des lois ».

La mission du Conseil d'Etat projeté était de donner aux projets de loi à soumettre aux deux Chambres « un degré d'élaboration et de précision qui en rendront l'examen moins pénible et moins long ».

L'institution devait comprendre neuf membres, nommés et révoqués par le Roi, des membres honoraires et des auditeurs et se réunir soit sous la présidence du Roi, soit sous celle d'un vice-président nommé par le Conseil en son sein.

La compétence du Conseil d'Etat comprenait l'émission d'avis consultatifs sur les projets et propositions de loi ainsi que sur toutes les mesures générales d'administration du royaume.

Le décès de l'auteur de la proposition ne permit pas de la discuter, jusqu'au moment où elle fut reprise par son suppléant, le sénateur comte Duval de Beaulieu.

Entretiens cependant un de nos grands hommes d'Etat, Charles Rogier, se préoccupa vivement des conditions dans lesquelles s'élaborent les lois.

Charles Rogier, qui dirigeait depuis le 20 octobre 1832 le département de l'intérieur, craignit que le projet du Sénat n'aboutisse et il chercha une solution plus aisée.

Il eut l'intention de résoudre le problème par la voie d'un arrêté royal et il formula une proposition qui comportait un projet de motifs du dit arrêté. Ses termes peuvent être repris utilement. Les voici :

« Considérant qu'il importe d'entourer notre gouvernement du conseil et des lumières d'hommes spéciaux et d'aviser aux moyens de donner aux projets de loi à soumettre à la législature le degré de perfection dont ils sont susceptibles, afin d'en rendre l'examen moins long et moins pénible;

» Considérant que la création d'un conseil de législation, chargé de ce travail et réduit du reste à des fonctions purement consultatives, offre ce double avantage, tout en laissant intact le principe de la responsabilité ministérielle et la division des pouvoirs établis par la Constitution. »

Le Conseil qu'envisageait Rogier eût compris les ministres à portefeuille, les ministres d'Etat, des conseillers et des auditeurs, ces deux dernières catégories de membres étant nommées et révoquées par le Roi sur proposition du conseil des ministres.

Le Conseil eut été subdivisé en quatre sections : industrie et commerce, finances, justice et guerre.

La mission de l'organisme envisagé eût été de préparer les projets de loi et d'arrêté et de donner d'ailleurs un avis motivé dans les affaires d'intérêt général ou particulier au sujet desquelles il aurait été consulté.

Mais le caractère essentiel était bien d'améliorer le travail législatif.

Le projet d'arrêté royal fut soumis par Charles Rogier à ses collègues du gouvernement et reçut un accueil favorable.

L'importance de la question justifia de consulter divers membres éminents du monde politique de l'époque, qui également marquèrent leur plein et entier accord.

Bien plus, nous pouvons noter que le comte de Theux, qui fut un éminent homme politique de la droite dans le premier demi-siècle de notre indépendance, souhaita non seulement la réalisation du projet, mais son extension par l'attribution d'une compétence de contentieux administratif.

Le voile de l'histoire couvre cependant de son opacité l'échec de la tentative de Rogier et de la suggestion du comte de Theux.

C'est alors que le réveil de la proposition par le comte Duval de Beaulieu ramena devant le Sénat l'idée d'instituer un conseil de législation.

La Haute Assemblée fut saisie à nouveau le 15 février 1834 et ce fut le sénateur de Haussy qui déposa le rapport.

Le rapporteur rendait compte de l'accord unanime de la commission sur le principe de la proposition de loi, rencontrait les objections qui étaient formulées, et notamment le grief d'inconstitutionnalité, qu'il réfutait.

M. de Haussy, enfin, marquait la préférence de la commission pour la dénomination nette de « Conseil d'Etat » qu'il voulait donner à l'institution projetée.

A la veille de participer aux discussions de la Haute Assemblée, Joseph Lebeau, qui était alors ministre de la justice, demanda un rapport sur cette proposition à un magistrat de la Cour de cassation, l'avocat général Plaisant, qui avait été membre de la constituante et était un des juristes appréciés de l'époque.

Plaisant, dans un rapport au ministre, souligna l'utilité d'établir un conseil permanent auprès des ministres qui corrigerait les vices du travail législatif produit à cette époque par les bureaux. Il concluait ses développements en déclarant que :

« La conséquence qu'on doit en tirer, c'est que le pouvoir, sans diminuer sa responsabilité, s'éclaire des lumières du Conseil d'Etat et que ses actes les plus mûrement délibérés portent le cachet d'une plus profonde sagesse. »

Le magistrat estimait, en conséquence, que la proposition présentée au Sénat était le résultat d'une pensée juste.

Par ailleurs, Plaisant présentait diverses suggestions qu'on peut noter avec intérêt, en passant.

Il aurait désiré voir confier au Conseil d'Etat le règlement des conflits de compétence entre les autorités administratives, les recours dirigés pour incompétence ou excès de pouvoirs contre ces autorités, le tout à l'exclusion de la compétence reconnue aux tribunaux.

Combien est-il intéressant et suggestif pour nous de rencontrer ainsi un haut magistrat qui avait vécu dans l'atmosphère de la constituante chargé de fournir un rapport sur un projet de conseil de législation. Il n'est certes pas moins intéressant de le voir aller jusqu'à demander que ce conseil non seulement reçoive des attributions de contentieux de juridiction, mais même la compétence d'annulation des actes administratifs, sans aucune distinction.

Les débats au Sénat, qui occupèrent la Haute Assemblée du 23 mars au 5 mai 1834, donnèrent l'occasion aux orateurs de toutes opinions de manifester leur accord ou leurs scrupules.

Le ministre de la justice soutint en tout cas le projet et préconisa, en s'inspirant certainement du rapport Plaisant, une extension de la compétence à la matière du contentieux.

La proposition fut votée par quinze voix contre dix et deux abstentions et fut transmise à la Chambre des représentants.

Ce n'est qu'en 1844 que le rapport fut présenté par M. Fleussu à la Chambre des représentants.

Le rapporteur ne retenait pas le grief d'inconstitutionnalité, mais se disait insuffisamment convaincu de l'utilité du projet.

La proposition devint caduque par la dissolution de la Chambre en 1848.

L'échec de cette proposition accentua sans doute la conviction de Charles Rogier qu'il était difficile d'aboutir par la voie législative. Mais il n'avait nullement ébranlé son opinion quant à la nécessité d'un Conseil d'Etat.

C'est ainsi qu'en 1853, il saisissait à nouveau le conseil des ministres de la question.

Le conseil, en séance du 25 juillet 1853, étudia le nouveau projet, qui comportait l'institution d'un comité permanent de sept à huit membres, chargés de revoir et de corriger les projets des différents départements ministériels.

Après une étude complémentaire, la question revint devant le conseil des ministres, le 5 novembre 1853.

Le conseil estima cependant qu'il était impossible d'aboutir.

C'est une indication de la main du ministre, sur une note de son département, qui établit le procès-verbal de faillite du projet. En voici le libellé désenchanté :

« Vu l'extrême difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de réaliser quelque chose de durable et de complet, le conseil décide que nulle suite ne serait donnée au projet et qu'on laisserait l'initiative parlementaire libre de faire des propositions que menacerait le sort qu'a subi le projet de Conseil d'Etat du comte Duval de Beaulieu. »

Ce fut un autre grand parlementaire, le sénateur baron d'Anethan, qui ramena le problème du Conseil d'Etat dans l'enceinte du parlement.

La proposition avait pour objet la création d'un « Comité consultatif de législation et d'administration ».

La proposition du baron d'Anethan reprenait l'essentiel de la proposition du comte Duval de Beaulieu mais modifiait cependant l'organisation envisagée.

L'objet n'était, en effet, plus tant, dans l'esprit des auteurs de la proposition, d'assister le gouvernement que de créer un conseil ayant une certaine stabilité, chargé « d'assurer le maintien de traditions administratives et d'assurer la coordination et l'unité de la législation ».

Les commissions réunies de l'intérieur et de la justice du Sénat marquèrent leur accord sur la proposition par dix voix contre une, et la discussion s'ouvrit le 16 mars 1857.

Il est intéressant de noter qu'à ce moment, la question de l'établissement d'un Conseil d'Etat ne préoccupait pas seulement le gouvernement et les membres du parlement, mais également l'opinion publique.

La presse de l'époque publia divers articles :

La *Meuse*, le 13 janvier 1857, préconisait l'attribution du contentieux administratif au Conseil d'Etat. La *Gazette de Liège*, le 18 mars 1857, l'*Impartial*, de Bruges, le 18 mars 1853, l'*Emancipation*, le 18 décembre 1848, défendaient le système du Sénat, tandis que le *Bien public* menait, en janvier 1857, une petite campagne de plusieurs articles en faveur de l'établissement d'un conseil chargé, cette fois, exclusivement du contentieux administratif.

Le gouvernement s'opposa à l'adoption du projet, mais celui-ci fut cependant voté par dix-huit voix contre quinze et une abstention. La proposition, une fois de plus, fut rendue caduque par la dissolution du parlement.

Le travail parlementaire intense auquel avait donné lieu le conseil de législation n'avait donc pas abouti.

Aussi, l'année 1857 marqua-t-elle la date de la dernière proposition ou projet avant la période de l'entre-deux-guerres.

L'idée du Conseil d'Etat et, d'une manière plus générale, de la protection des droits des individus contre les abus de l'administration, deviendra une préoccupation essentielle de nos juristes.

C'est une période que M. Velge a justement nommée doctrinale, qui s'ouvre en 1857 et durera jusqu'en 1920.

A partir de cette date, préoccupations doctrinales et pratiques vont s'entremêler à nouveau de la façon la plus étroite.

La doctrine élargit, d'une façon franche et nette, le problème.

L'élaboration législative n'est plus dorénavant la seule question posée.

L'organisation du contentieux administratif est mise en question et la nécessité d'une réforme dans ce domaine apparaît plus en plus.

L'amélioration de l'œuvre législative ou réglementaire amena le gouvernement à créer divers comités, dont les plus importants sont : les comités consultatifs de législation, d'administration générale et de contentieux administratif, créés par arrêté royal du 15 mai 1858, auprès du ministre de l'intérieur et par arrêté royal du 16 octobre 1879 auprès du ministre des travaux publics.

Ces deux comités furent d'ailleurs fusionnés par un arrêté royal du 22 mars 1883.

Plus tard, le conseil des mines reçut, par arrêté royal du 21 janvier 1895, une compétence consultative pour des matières intéressant les ministères de l'agriculture, de l'industrie et du travail et des travaux publics.

Les juristes ne désarmèrent cependant pas dans leurs critiques des lois et des arrêtés royaux promulgués à cette époque.

La critique aboutit à son sommet dans le petit ouvrage que tous vous connaissez, dû à la plume acerbe d'Edmond Picard, au sonnet de sa gloire, ouvrage consacré à la confection vicieuse des lois en Belgique et aux moyens d'y remédier.

Edmond Picard y souligne l'incohérence de certaines de nos lois, l'abîme de difficultés devant lesquelles elles plongent l'interprète et note avec regret les incertitudes de notre terminologie juridique.

Sur un ton moins aigu sans doute, d'autres juristes firent écho à la critique d'Edmond Picard.

Les magistrats eux-mêmes prononcèrent des mercuriales à ce propos, manifestant tous le désir de voir créer tout au moins un Conseil d'Etat législatif.

Il faut, à ce propos, saluer la date du 7 décembre 1911, qui est celle où notre éminent collègue l'honorable ministre d'Etat M. le comte Carton de Wiart, qui dirigeait à cette époque le département de la justice, présenta au Roi un arrêté créant, auprès de son ministère, un Conseil de législation.

Le rapport au Roi remarquait que « la participation du conseil à l'élaboration des projets de loi les plus importants semble aussi devoir rendre plus aisée l'œuvre du parlement, en lui assurant de nouvelles garanties d'une préparation approfondie et contradictoire de ses projets ».

Vous connaissez, mesdames, messieurs, le rôle utile rempli par le comité de législation, mais savez également combien grand est l'inconvénient qu'entraîne la spécialisation de ce comité à un seul département ministériel et la lourde tâche qui pèse sur les quelques membres composant son comité permanent.

Si une branche de la doctrine se préoccupe de la confection des lois et des règlements, une autre s'attache à creuser le problème du contentieux administratif.

Celui-ci — parent pauvre tout d'abord, à une époque où l'administration d'un pays largement paisible entraîne des rapports rares entre le citoyen et l'Etat, à une période aussi où les tribunaux ont encore une conception très accentuée de leurs droits vis-à-vis de l'administration, — exige dorénavant des soins plus attentifs.

Ceux de nos juristes qui jettent un coup d'œil timide sur les réalisations de la République française constatent l'existence et le rôle d'une juridiction qui, depuis 1872, prudemment d'abord, audacieusement ensuite, statue sur les rapports de droit existant entre l'administration et le citoyen.

Se retournant vers leur pays, ces juristes y retrouvent, hélas, un spectacle assez décevant.

La responsabilité des pouvoirs publics n'est que partiellement reconnue et les colonnes de la *Pasicrisie* relèvent plus de décisions d'incompétence, que d'autres.

Tous les arrêts se livrent à de confuses et hasardeuses distinctions entre les actes de la puissance publique et ceux de la personne privée de l'Etat et des pouvoirs subordonnés.

Encore existe-t-il dans ce domaine une chance de voir reconnaître par les tribunaux un droit à réparation aux citoyens.

Plus noire est encore la situation du citoyen aux prises avec l'administration lorsque, sans recours aucun, le collègue échevinal d'une grande ville inscrit sur les registres de prostituées, une femme qui a fourni la preuve, par une enquête impartiale, que sa vie était parfaitement digne.

Edmond Picard, devant l'injustice, élève la voix. Ecoutons-le proclamer : « Que penserait-on si l'on savait que les garanties considérées comme les plus indispensables devant les juridictions ordinaires font défaut dans ce nouveau domaine — le domaine administratif — et qu'il apparaît comme une contrée en friche, sans limites et sans chemins, où règnent l'arbitraire et le bon plaisir, n'ayant pour frein que la bonne volonté, l'intelligence et l'équité, toujours fragiles, de ceux qui ont pour mission de rendre la justice. »

Aussi, en 1911, nos spécialistes du droit public doivent-ils dresser — dans l'examen du contentieux administratif belge auquel procède le Congrès des Sciences administratives — un véritable procès-verbal de carence.

C'est à ce congrès que se formule le vœu de voir créer un Conseil d'Etat.

Ne peut-on pas noter avec satisfaction que c'est un de nos maîtres du droit constitutionnel belge, le professeur Orban, de Liège, qui prit la parole pour défendre la thèse de la constitutionnalité de l'institution ?

A cette date, les travaux deviennent plus importants, plus précis et plus nombreux.

Tous doivent indiquer des suggestions qui, sans doute, ne concordent pas de manière uniforme, mais qui déblaient la route.

C'est grâce à ces travaux que nous pouvons marcher allègrement aujourd'hui vers le but final.

Parmi ces travaux, brille d'un éclat tout particulier la thèse de doctorat spécial de M. le professeur René Marcq, mon ancien maître de l'université de Bruxelles et dont on sait les éminentes qualités de juriste qu'il a mises si souvent au service des particuliers et de l'Etat. Son ouvrage *La Responsabilité de la puissance publique*, paraît en 1910. Sans doute, les solutions positives qu'il contient ont-elles, par endroits, été dépassées par la jurisprudence, mais la substance de cette œuvre reste singulièrement actuelle et plusieurs songent que ce n'est que demain peut-être qu'on en comprendra toute la portée.

La thèse fondamentale de l'ouvrage consistait à fonder la responsabilité des pouvoirs publics, et plus spécialement de l'Etat, non pas sur une simple notion de faute, mais sur celle de l'égalité des charges.

L'ouvrage s'appuie sur des considérations critiques, sur la notion de faute relativement à l'activité de l'Etat, et démontre combien d'activités sont dommageables pour le citoyen sans qu'aucune faute ne puisse être retenue.

Cette œuvre, due à la plume d'un homme qui devait devenir un maître du droit civil, est animée d'un large esprit de droit public.

C'est cet esprit même qui amena l'auteur à admettre, sans doute, le maintien de la compétence des tribunaux ordinaires, mais à envisager avec plus de faveur la création d'une juridiction administrative, sous la réserve que celle-ci fût entourée de toutes les garanties dont sont entourées les juridictions ordinaires.

Le développement de la jurisprudence de la Cour de cassation, depuis l'arrêt célèbre de 1920 qui a retenu la responsabilité de l'Etat, a bien fait apparaître les difficultés de l'application de la théorie de la responsabilité.

La source de ces difficultés était sans doute une crise de la notion de responsabilité, à laquelle le procureur général Paul Leclereq essaya de porter remède sur le terrain du droit civil. Mais elle était peut-être bien plus une crise de la théorie qui soumettait l'Etat exclusivement au droit privé.

Dans la filiation de cette doctrine, relevons, après l'honorable M. Kluyskens et M. le sénateur Van Remoortel, que certains textes du présent projet s'inspirent directement du principe de l'égalité des charges qu'avait analysé et mis en valeur l'éminent professeur de l'université de Bruxelles.

En 1912 paraît la thèse d'un autre de mes maîtres, M. Maurice Bourquin, laquelle entre plus avant encore dans le domaine du contentieux administratif.

L'ouvrage traitait, en effet, de « la protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique ».

Il établissait tout d'abord le procès-verbal de carence des organismes chargés de résoudre les conflits entre le citoyen et l'administration.

M. Bourquin inclinait à chercher le remède dans un élargissement de la compétence des tribunaux ordinaires, mais envisageait également la création d'une juridiction administrative.

C'est encore une œuvre de doctrine, bien qu'aux confins de la pratique, que celle du projet de loi élaboré par le conseil de législation, en 1912, à la demande de M. le ministre Carton de Wiart, sur les conditions de la responsabilité de la puissance publique.

Les travaux publiés contiennent un remarquable rapport du professeur Nerinx, de Louvain, qui enseigna longtemps le droit public. Ce rapport préconisait expressément la création d'une Cour de juridiction administrative.

Le rapport reçut l'adhésion d'un des maîtres du droit administratif belge, j'ai nommé feu le professeur Maurice Vauthier, que tant de membres de cette Chambre ont connu à des titres divers et dont l'enseignement m'initia au droit administratif. C'est avec émotion que j'évoque ici le souvenir de mon regretté professeur.

M. Heyman. — Un homme de très grande valeur d'ailleurs, comme collègue au gouvernement, je l'appréciais très haut.

M. Van Glabbeke, ministre de l'intérieur. — Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, pour cette appréciation flatteuse à l'égard de mon ancien maître, que j'ai, comme vous, apprécié hautement et qui me fit aimer le droit public et administratif, en même temps que mon professeur américain Thomas H. Reed, un ami de la Belgique.

Le projet n'était pas sans originalité du fait qu'il reconnaissait la compétence des tribunaux ordinaires pour statuer en matière de réparation. Mais ces tribunaux ne pouvaient être saisis qu'après que la Cour du contentieux aurait reconnu préalablement le droit à réparation du demandeur dans le cas où le fait reproché avait été commis dans l'exercice de l'autorité publique.

La guerre de 1914/1918 ne permit pas de donner suite aux suggestions du conseil de législation, auxquelles ne furent d'ailleurs pas épargnées certaines critiques dans les milieux judiciaires.

La première grande tourmente mondiale étouffa ces préoccupations des temps heureux et il fallut la victoire et le souci de réviser notre Constitution pour ramener en pleine lumière le problème de la création d'une Cour de justice administrative.

La déclaration de révision prévue par l'article 131 de la Constitution belge, qui fut votée sans discussion par les deux Chambres, portait sur les articles 105 et 106 de notre Charte nationale.

Le gouvernement, préalablement au vote du projet de déclaration, avait consulté à son propos le comité des conseillers du gouvernement qui existait à l'époque. Dans un premier avis, ce comité se montra entièrement partisan de la création d'une Cour de contentieux administratif, tandis que dans une seconde communication il recommanda d'accorder à cette Cour un pouvoir d'annulation des actes des autorités administratives.

Le gouvernement constitua, d'autre part, une commission extraparlimentaire, à laquelle il confia l'examen des propositions de révision des textes de la Constitution relatifs au pouvoir judiciaire.

La commission estima que la jurisprudence nouvelle en matière de responsabilité de l'administration devait être maintenue. Elle préconisa l'attribution du contentieux d'annulation à la Cour de cassation.

Le 21 avril 1921, les travaux étaient terminés et communiqués au gouvernement.

Au parlement, la commission des XXI suivit l'avis de son rapporteur, M. Mechelynck, qui, dans un rapport quelque peu bref, rejeta purement et simplement les suggestions de la commission gouvernementale.

Les Chambres furent donc pas saisies des points de la déclaration de révision ici en question.

Heureusement, nous pouvons noter que la question fut portée à la tribune de la Chambre par une déclaration de M. le premier ministre Carton de Wiart, qui se prononça en faveur de la création d'une Cour administrative.

Le débat ouvert par cette déclaration se termina sur une affirmation de principe de Louis Franck, alors ministre des colonies, qui déclara être d'accord avec le premier ministre pour interpréter la Constitution comme laissant toute liberté aux législateurs ordinaires pour créer une Cour de contentieux administratif.

L'année 1930 marque une véritable renaissance de l'idée du Conseil d'Etat.

L'effort de la doctrine va se conjuguer dorénavant avec l'effort des parlementaires.

Plusieurs commissions seront saisies du problème de la création du Conseil d'Etat.

Il est moins question de se persuader de la nécessité de l'institution. La constitutionnalité, au surplus, est de moins en moins en litige. Tout l'effort est orienté vers la délimitation de l'étendue et de la nature de la compétence de la nouvelle institution.

Voyons tout d'abord les manifestations doctrinales.

C'est en 1930 que paraît un petit volume qui sera d'une grande influence. Il est dû à la plume d'un professeur de droit, aux lumières duquel de nombreux ministres feront appel dans les commissions qu'ils créeront. Le petit volume sur *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique*, du professeur Velge, de l'université de Louvain, est ainsi la vedette qui précède les lourds vaisseaux qui constitueront les ensembles des travaux des journées universitaires et les travaux plus étendus de notre droit administratif récent.

M. Carton de Wiart. — Puis-je vous interrompre un instant, monsieur le ministre, pour rappeler que M. Velge, à qui vous rendez un juste hommage, a déjà été associé aux travaux du conseil de législation dès 1911? Il a donc pu suivre toute cette évolution que vous décrivez si exactement.

M. Van Glabbeke, ministre de l'intérieur. — Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, d'avoir ainsi précisé mieux encore les travaux de cet éminent professeur.

L'ouvrage conclut, sans hésitation, à la création d'un Conseil d'Etat ayant une double mission de collaboration à l'œuvre législative et de juridiction.

M. Velge doit tenir compte de la jurisprudence des tribunaux ordinaires, qui s'est amplifiée et rend moins pressante l'attribution d'une compétence de pleine juridiction au Conseil d'Etat.

Il ne défend pas moins l'utilité de cette compétence en invoquant, à bon droit, une consultation de feu M. le bâtonnier Charles De Jonghe, que certains d'entre nous ont encore connu, il y a quelques années, au barreau de Bruxelles.

A côté des droits civils et même des droits politiques, il apparaît de plus en plus qu'il existe des droits administratifs, que la commission extraparlimentaire des XXI avait d'ailleurs visés en parlant « d'une multitude d'intérêts, qui ne sont pas purement patrimoniaux, qui méritent néanmoins d'être protégés, qui ne deviendront de véritables droits que si une protection suffisante leur est accordée et qui ne jouiront de cette protection que s'ils peuvent recourir à une juridiction régulière ».

Si M. Velge, à ce moment, considère encore qu'on pourrait attribuer le contentieux d'annulation à la Cour de cassation, il déclare cependant qu'il n'existe, à ses yeux, aucune objection contre l'idée de confier le contentieux d'annulation à une cour de justice administrative.

L'ouvrage de M. Velge a préparé le terrain aux travaux parlementaires actuels.

C'est en 1930, en effet, que fut déposée la première proposition, due à notre éminent collègue M. le ministre d'Etat Carton de Wiart.

Le comte Carton de Wiart déposa, en effet, le 18 mai 1930, sa proposition, appuyée par MM. Poulet, Brunet, Fulgence Masson, Meysmans et Van Dievoet.

Cette proposition avait pour objet limité la création d'une cour de contentieux administratif à laquelle était attribuée une compétence de pleine juridiction et d'annulation.

La proposition ne fut cependant pas mise en discussion et devint caduque.

Il ne faut pas réussir pour persévérer. Cette maxime inspira assurément notre distingué collègue, car, le 26 janvier 1934, — et à toutes les dates rappelées dans le rapport de l'honorable M. Albert Devèze, — il revint à la charge et formula à nouveau la même proposition, au bas de laquelle j'ai noté que le nom de cet éminent homme politique que fut M. le ministre d'Etat Fulgence Masson avait été remplacé par celui de notre très regretté collègue François Bovesse, lâchement assassiné au cours de cette guerre.

Cette proposition, ainsi réintroduite, connut le même sort et ne fut donc jamais discutée.

En 1935 parut un mémoire de M. Velge, couronné par l'Académie et intitulé : « Y a-t-il lieu de créer en Belgique une cour de contentieux administratif? » Cet ouvrage fait le point de la question avec une clarté qui n'étonne pas lorsque l'on connaît la maîtrise et la compétence en ces questions de M. le professeur Velge.

Dans cette étude, l'auteur exposait qu'il était désirable d'accorder une compétence de pleine juridiction au Conseil d'Etat, et il se rencontrait ainsi avec M. le sénateur Orban, professeur à l'université de Gand, qui, depuis 1931, soutenait qu'il fallait unifier le contentieux administratif. M. Orban ajoutait que ce contentieux devait être attribué à un tribunal administratif, afin de pouvoir lui appliquer des directives plus souples que les règles du droit civil.

Dans son mémoire de 1935, M. Velge abandonne complètement l'idée de confier le contentieux d'annulation à la Cour de cassation et se marque entièrement d'accord pour le voir attribuer à la Cour de justice administrative.

L'ouvrage ruine l'argument que l'on croyait pouvoir tirer de l'article 108, 5^e, de la Constitution contre l'annulation des actes administratifs des pouvoirs subordonnés.

En 1936, la proposition revint devant la Chambre, où elle fut appuyée par notre actuel rapporteur, M. le ministre d'Etat Albert Devèze, par feu Jules Mathieu et par l'honorable M. Kluysskens. Elle bénéficia de l'appel qu'adressait à son gouvernement, le 3 janvier 1934, notre grand Souverain, le Roi Albert.

Notre Roi constatait que les diverses commissions administratives chargées de contentieux fonctionnaient « dans des conditions variables, suivant une procédure mal définie, d'allure purement administrative et hiérarchique, sans qu'on se fût soucie d'instituer des garanties de forme et de publicité qui, sans doute, eussent conféré aux décisions prises la valeur et l'autorité propres aux jugements et arrêts des cours et tribunaux ».

Ainsi s'exprima le Roi Albert dans sa grande sagesse.

Le Roi recommandait à son gouvernement l'étude d'une réforme d'ordre général concernant ce contentieux, dont il disait que le manque d'organisation en Belgique est, en vérité, la cause profonde des difficultés dont il importe de sortir en ce moment.

Le 24 juin 1936, la déclaration ministérielle portait la promesse du gouvernement de déposer un projet de loi créant un Conseil d'Etat.

Dans l'entretemps, une commission, présidée par M. Rolin, — à l'époque conseiller à la Cour de cassation, — fut chargée par le gouvernement d'établir un rapport.

La commission conclut dans l'ensemble à la nécessité de créer un Conseil d'Etat. Elle déclara qu'en principe, la constitutionnalité ne peut pas être mise en cause, mais elle rejeta le contentieux de pleine juridiction, que proposait l'honorable M. Carton de Wiart, de même que le contentieux d'annulation.

Ce sont les conclusions de ce rapport qui inspirèrent le projet du gouvernement de l'époque.

La commission de votre Chambre dut ainsi opérer une conciliation difficile entre la proposition de M. Carton de Wiart, animé d'un large esprit progressiste, et le projet du gouvernement, essentiellement prudent, influencé comme il l'était par le rapport de M. Rolin.

Telles sont les origines du projet actuellement en discussion.

C'est, en effet, à une fusion de ces deux textes qu'au cours de la session ordinaire 1936-1937 s'efforcèrent d'aboutir votre commission et son rapporteur, à l'époque M. le professeur Kluysskens.

Votre commission n'osa point aller trop loin, car, dans la matière du contentieux d'annulation, elle se heurtait à l'opinion d'un juriste éminent que ses charges universitaires et publiques couvraient, à l'époque, d'une considérable autorité. J'ai parlé de M. Wodon, secrétaire d'Etat honoraire du Roi, professeur à l'Université de Bruxelles, membre de l'Académie royale de Belgique, secrétaire général honoraire au ministère des affaires économiques.

Dans un ouvrage qui eut une grosse influence sur notre jurisprudence et qui parut en 1920, M. Wodon avait émis l'opinion que le contentieux d'annulation des arrêtés royaux devait être considéré comme inconstitutionnel.

L'interprétation des règles de droit public est la chose la plus délicate.

C'est ainsi qu'en 1939, le professeur Wodon, à l'étonnement mais aussi à l'admiration de tous, fit connaître sa nouvelle interprétation dans une communication mémorable à l'Académie royale de Belgique.

M. Wodon déclarait qu'un nouvel examen du problème des recours pour excès de pouvoir l'amenait à considérer ceux-ci comme étant parfaitement compatibles avec la Constitution, même quand ils sont dirigés contre un acte du Roi.

Un tel événement devait avoir sa répercussion.

La nouvelle doctrine de M. Wodon libérait les juristes d'un dernier scrupule et c'est pour cette raison qu'en 1939, le Sénat put réexaminer librement le problème du contentieux d'annulation et confier ce dernier au Conseil d'Etat.

Dès mon arrivée au département de l'intérieur en février dernier, malgré les innombrables préoccupations que j'avais en prenant la

direction de ce département et qui étaient causées notamment par le problème angoissant de l'épuration, je songai à la nécessité de doter la Belgique de ce Conseil d'Etat, à la réalisation duquel tant de bonnes volontés s'étaient associées. Après avoir consacré les premières semaines de mon activité aux problèmes de l'heure, j'abordai résolument l'examen de la question.

Je me rendis immédiatement compte que, par suite de la différence de conception entre le projet de la Chambre et celui du Sénat, on se trouvait véritablement dans une impasse parlementaire dont il fallait à tout prix chercher à sortir.

C'est dans ces conditions que j'instituai, par arrêté ministériel en date du 25 mai 1945, une commission consultative composée de vingt et un membres, parmi lesquels des parlementaires de la Chambre et du Sénat représentant les diverses opinions, des personnalités du monde judiciaire, des professeurs d'université, des fonctionnaires et des praticiens du droit.

Il va de soi qu'il ne peut être question que la Chambre abdique en quoi que ce soit devant l'avis de cette commission consultative, comme certains ont semblé le craindre.

Cette commission a simplement effectué un travail préparatoire, qui a permis d'aller plus rapidement vers ce débat qui, je l'espère, sera cette fois-ci le débat final.

M. le président. — Monsieur le ministre, pour combien de temps en avez-vous encore?

M. Van Glabbeke, ministre de l'intérieur. — Pour environ une heure et demie, monsieur le président.

M. le président. — Ne préférez-vous pas poursuivre mardi prochain? Dans ces conditions, nous pourrions interrompre maintenant le débat.

M. Van Glabbeke, ministre de l'intérieur. — Je suis d'accord, monsieur le président. Les convenances de la Chambre seront les miennes.

M. le président. — M. le ministre continuera son exposé à la séance de mardi prochain.

M. Piérard. — Nous pouvons le féliciter de sa prestation. (*Applaudissements.*)

DEMANDE D'INTERPELLATION. — VRAAG TOT INTERPELLATIE.

M. le président. — Une demande d'interpellation est parvenue au bureau. En voici le libellé : Demande d'interpellation de M. Brunfaut adressée à M. le ministre des travaux publics « sur les dangers du braconnage, les désastres de la pollution et la nécessité de repeuplement de nos cours d'eau ».

Traduction :

Vraag tot interpellatie van den heer Brunfaut gericht tot den heer minister van openbare werken « over de gevaren van het stroepen, de rampspoedige gevolgen van de waterverontreiniging en de noodzakelijkheid onze waterlopen met visch weder te voorzien ».

Cette interpellation sera inscrite à la suite de celles qui figurent déjà à l'ordre du jour.

Deze interpellatie zal op het gevolg van de agenda ingeschreven.

M. le président. — La Chambre se réunira mardi prochain, à 14 heures.

De Kamer zal opnieuw vergaderen Dinsdag aanstaande, om 14 uur.

— La séance est levée à 17 h. 20 m.

De zitting wordt opgeheven om 17 u. 20 m.

— Mardi prochain, séance publique, à 14 heures.

Dinsdag aanstaande, openbare zitting, te 14 uur.

QUESTIONS. — VRAGEN.

Des questions ont été remises au bureau par MM. Clercx, Glignez, Cornez, Demuyter, Piérard, Verhamme.

Vragen werden ter tafel gelegd door de heeren Clercx, Glignez, Cornez, Demuyter, Piérard, Verhamme.