

EN GUISE DE CONCLUSION

75. Aux premiers temps de la Belgique, c'est le « Conseil d'État législatif » qui bénéficie du plus grand nombre de faveurs. D'un point de vue constitutionnel, le contrôle juridictionnel de l'administration ne se conçoit pas en dehors des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. Et nos « pères fondateurs » ne sont nullement demandeurs. Si chacun s'accorde à considérer qu'un Conseil d'État législatif peut être créé par le législateur, sans modification préalable de la Constitution, les détracteurs de l'institution l'emportent quand même sur ses partisans !

L'immunité juridictionnelle dont jouit l'administration lorsque, par son action, elle porte préjudice au citoyen ou lorsqu'elle le rend victime d'une décision arbitraire, sera ressentie de plus en plus durement au fil des décennies. La déclaration de révision constitutionnelle de 1919 entend apporter une solution par la mise sur pied d'une cour de contentieux administratif et, consécutivement, par l'institution d'un tribunal des conflits. La tentative échouera en 1921. Dans l'entre-temps, le pouvoir judiciaire s'était emparé du contentieux de la responsabilité de la puissance publique par l'entremise de la Cour de cassation : c'est l'arrêt *La Flandria*. Cependant objet de convoitises, le contentieux d'annulation demeure, quant à lui, désespérément en jachère.

Pour autant, l'impasse n'est pas totale. Chez d'aucuns du moins, l'idée se fait jour, désormais, qu'il n'est point besoin de modifier la Constitution pour instaurer une cour de contentieux administratif. Ce qui vaut depuis toujours pour le conseil de législation vaut à présent aussi, en tout cas dans certains cercles, pour la haute juridiction administrative. Le projet

de placer la fonction législative et la fonction contentieuse sous l'égide d'une seule et même institution paraît toutefois étranger à l'air du temps. Quant à celui de confier à un tribunal à créer les conflits d'attribution entre les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives, ses promoteurs semblent en avoir fait leur deuil : c'est que cette compétence est attribuée à la Cour de cassation par la Constitution elle-même. Le glas sonne pour le tribunal des conflits !

La cour de contentieux administratif refait surface avec les « années trente ». Tel un rouleau compresseur, elle imprime résolument sa route. Henry Carton de Wiart et Henri Velge sont à la manœuvre. Les milieux universitaires les rejoignent. Ils iront jusqu'à bénéficier d'un royal soutien, en la personne du « Roi-Chevalier » lui-même. L'euphorie sera pourtant brisée net : au détour d'un chemin, là où l'on ne l'attendait guère, surgit en effet... un Conseil d'État. Regroupant en son sein un conseil de législation et une cour de contentieux administratif, le modèle projeté puise, à n'en pas douter, son inspiration outre-Québécois. Par cela qu'il organise une justice retenue, il se rapproche cependant davantage du Conseil d'État napoléonien que de celui qu'engendra la III^e République. Tel est le projet du gouvernement Van Zeeland en 1936 ! Les fonctions législative et contentieuse sont confiées à une seule et même institution, mais la confiance à elle accordée ne va pas jusqu'à lui déléguer l'exercice de la justice administrative. En regard des avancées obtenues par Henry Carton de Wiart et Henri Velge, la régression est également saisissante. Ces derniers n'étaient-ils pas parvenus à investir « leur » cour de contentieux administratif d'une véritable compétence juridictionnelle ? Anachronisme, quand tu nous tiens !...

Le mérite de transformer le Conseil d'État voulu par le gouvernement Van Zeeland en une institution digne des besoins et des exigences de la société contemporaine reviendra surtout à un homme et à une assemblée parlementaire. L'homme s'appelle Louis Wodon. Un temps opposé à tout contrôle juridictionnel sur l'administration, il en viendra à réviser son jugement. Par là, il démontrait que le génie humain tient aussi à se garder prudemment des jugements définitifs et sans appel. L'assemblée a pour nom le Sénat.

Les membres de la haute assemblée, ne se sont pas limités à emboîter le pas au grand commis de l'État. L'histoire montre en effet que le Sénat fut bien le précurseur du Conseil d'État de Belgique. Sa campagne ne remonte-t-elle pas aux premiers temps de l'État belge, même s'il est vrai qu'à cette époque et pour des raisons parfois très personnelles, le souvenir de la prestigieuse institution, née sous le Consulat et rayonnante sous le Premier Empire, restait chevillé au corps de certains honorables sénateurs ?...

Finalement, la cause fut entendue juste avant la Seconde Guerre mondiale. L'éclatement de cette dernière n'aura d'autre effet que d'en différer la consécration.

Voilà le Conseil d'État solennellement installé. Il lui restait à faire entendre sa voix dans le concert des structures de l'État. La théorie de l'objet véritable y contribuera. La compétence juridictionnelle accordée au Conseil d'État, en 1971, au contentieux de l'indemnité fut une marque de confiance même si, en pratique, elle est restée de peu d'effet. L'astreinte et le référé administratif, spécialement ce dernier, ont contribué à renforcer l'efficacité de ses arrêts. Mais le Conseil d'État fut aussi victime de son succès, tant en législation qu'au contentieux. Les réformes de 2003 et de 2006, si elles ne furent pas les seules, forment toutefois les tentatives les plus spectaculaires visant à remédier à son engorgement chronique. Les faits témoignent qu'elles constituent autant de pas dans la bonne direction. La vigilance n'en demeure pas moins de mise.

Quel visage pour la justice administrative de demain ? Sa recomposition est, à n'en pas douter, tributaire des soubresauts de nos institutions elles-mêmes. Puisse le Conseil d'État sortir « indemne et même fortifié de l'aventure pour le plus grand bien du justiciable et de l'État de droit dont il n'a cessé d'être, depuis sa création, un rouage essentiel », souhaitait fort justement le premier président Robert Andersen voici quelque temps(1). Quels que soient les chemins empruntés, que l'essentiel en tout cas demeure ! Il tient dans l'organisation d'une justice administrative qui soit à la fois garante des droits et libertés de chacun et soucieuse du bon fonctionnement d'une

(1) *Le Conseil d'État à la croisée des chemins*, discours prononcé à Alger, en octobre 2010.

administration tournée vers le citoyen. Encore faut-il, à cet effet, que le juge dispose d'outils adaptés aux exigences de notre temps. Les idées, quant à elles, foisonnent.

Quant à la survivance, au sein d'une seule et même institution, du conseil du législateur et du juge de l'administration, nul ne manquera d'en mesurer les bienfaits. Pour singulier qu'il puisse paraître, cet héritage du Conseil d'État napoléonien offre en effet aux membres de son lointain descendant la faculté de se nourrir mutuellement, et en toute indépendance, de leurs missions consultatives et juridictionnelles respectives.

76. Le Conseil d'État de Belgique aurait parfaitement pu ne pas être. Qu'à cela ne tienne ! Construit sur le modèle français, il vit à présent depuis plus de soixante ans. Aller à la rencontre de son histoire permet au plus grand nombre de se familiariser avec celui que, naguère, certains journalistes, en mal d'ironie, surnommaient affectueusement le « Palais de la Virgule ». Mais il y a plus.

Monsieur Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État de France, exposait récemment, en termes choisis, que « Le passé est un socle, une fondation, qu'il nous faut connaître et déchiffrer pour continuer de construire le présent et préparer l'avenir »⁽²⁾. L'on ne peut mieux faire que de souscrire sans réserve à ces judicieux propos. C'est assurément à l'aune de notre histoire, des avancées et des avatars dont elle est parsemée, qu'il sied d'envisager demain et de prendre la mesure de toutes les suggestions visant à parfaire la conception de la règle de droit et à encadrer l'action menée par l'administration au service du bien commun.

L'histoire du Conseil d'État de Belgique se poursuit. Une histoire française ? Une histoire belge, en tout cas !

(2) Ils ont été prononcés en conclusion de la journée d'études du 20 mai 2011, organisée par le Comité d'Histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative, sur le thème du Conseil d'État et du développement économique de la France au XIX^e siècle *in* <http://www.conseil-État.fr/fr/discours-et-interventions>.