(Nr 80)

BELGISCHE SENAAT

VERGADERING VAN 15 JUNI 1939.

Verslag uit naam der Vereenigde Commissiën van Justitie en van Binnenlandsche Zaken belast met het onderzoek van het Wetsontwerp houdende instelling van een Raad van State.

(Zie de nrs 211, 299 (zitting 1936-1937), 4 (buitengewone zitting 1937), 110 (zitting 1937-1938) en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 19 en 20 October, 17 November 1937; 6, 7 en 12 April 1938; nr 147 (zitting 1937-1938) van den Senaat.)

Aanwezig : De heeren VINCK, voorzitter; BUISSERET, COOLS, COULONVAUX, CROKAERT, DE CLERCQ (J.-J.), DE CLERCQ (J.), Graaf DE LA BARRE D'ERQUELINNES, Ridder DESSAIN, DEWALS, DISIÈRE, FLAGEY, HARMEGNIES, LABOULLE, LEGRAND, LEURQUIN, LONGVILLE, PHOLIEN, ROMBAUT, TEMMERMAN, TIROU, VERHEYDEN, YERNAUX en William VAN REMOORTEL, verslaggever.

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Bij den Senaat is een wetsontwerp aanhangig dat de Kamer der Volksvertegenwoordigers op 12 April 1938 heeft aangenomen.

De oprichting van een Raad van State is tevens van belang voor de wetgevende en voor de uitvoerende macht. De afdeeling wetgeving moet medewerken aan het opmaken van de wetten en van de algemeene organieke besluiten en reglementen, terwijl de andere afdeeling tot taak zal hebben de wettelijke werking van al de raderwerken van het bestuur te verzekeren.

Het geldt een hervorming waarvan de noodzakelijkheid meer en meer geboden is en waarvan de juristen, de parlementsleden en de beheerders sedert lang de verwezenlijking wenschen.

***

Het ontwerp vindt zijn oorsprong in een wetsvoorstel uitgaande van Graaf Henri Carton de Wiart, Volksvertegenwoordiger en Minister van State. Deze diende het driemaal herhaaldelijk in : op 15 Mei 1930, op 26 Januari 1934 en op 29 October 1936. Tot tweemaal toe verviel het tengevolge van de ontbinding van de Kamers. Intusschen, waren rechtskundigen behoorende tot de vier rechtsfaculteiten bijeengekomen tijdens « Universitaire dagen », waaraan de indiener van de voorstellen deelnam. (Luik, 15 Maart 1933; Brussel, 23 April 1934; Leuven, 8 December 1934; Gent, 25 Mei 1935 en Luik, 7 December 1935.) Deze werkzaamheden hebben geleid tot een gewijzigden tekst die er

toe strekt een Hof voor administratieve geschillen in te stellen, dat een echt rechtscollege zou zijn, beschikkende onder meer over het recht de akten te vernietigen die behept zijn met machtsmisbruik en vergoedingen te verleenen in de gevallen in dewelke de gewone rechtbanken onbevoegd zijn.

Aan den anderen kant diende de Regeering op 24 Maart 1937 een ontwerp in, houdende instelling van een Raad van State omvattende een afdeeling voor wetgeving en een afdeeling voor administratieve zaken. Deze laatste moest geen vonnissen wijzen maar eenvoudig adviezen uitbrengen.

De Kamer gelastte een *bijzondere commissie* de twee ontwerpen te onderzoeken; deze commissie kwam tot besluiten er toe strekkende aan den Raad van State een juridictioneel karakter te geven in sommige zaken. De Regeering stemde met deze zienswijze in en wijzigde derhalve den tekst van haar ontwerp — met dien verstande dat de sectie wetgeving werd gehandhaafd en dat de afdeeling administratie gelast werd advies uit te brengen en in enkele bepaalde gevallen uitspraak te doen bij arrest.

***

De Kamer en haar commissie bespraken breedvoerig de teksten en de amendementen ingediend door verschillende Volksvertegenwoordigers. Aldus werden tot eenieders voldoening de netelige taalvraagstukken geregeld, terwijl aan den anderen kant de commissie het ontwerp wijzigde, naar aanleiding der bekendmaking van het koninklijk besluit houdende regeling van het statuut van het Staatspersoneel.

Verder zullen wij de volgens ons gegronde kritiek uiteenzetten van den Koninklijken Commissaris voor de bestuurshervorming, in verband met de bepalingen aangenomen naar aanleiding van voormeld Koninklijk besluit. Doch wij staan erop te verklaren dat de *Kamer en haar bijzondere commissie aan den Raad van State een lofwaardige en langdurige aandacht hebben gewijd en erin geslaagd zijn sommige moeilijke vraagstukken op te lossen.*

***

Het ons voorgelegde ontwerp is al te voorzichtig. De zaak is niet nieuw; de eischen zijn vooropgezet en de gegrondheid ervan is sedert lang bewezen. Derhalve — en ondanks een zekeren begrijpelijken doch verouderden weerstand — lijkt het ons dat het Parlement het vraagstuk moet regelen met *meer stoutmoedigheid inzonderheid door het aannemen van de regeling der geschillen aangebracht voor nietigverklaring. Zoo men gelooft aan de noodzakelijkheid van den Raad van State, past het een wet te maken zonder de zoo verwachte oplossing tot later te verschuiven.* Daarom hebben wij aan uw vereenigde commissiën kritieken en voorstellen voorgelegd die de goedkeuring der aanwezige leden mochten wegdragen.

Sommige onzer collega's waren vooreerst geneigd het door de Kamer overgemaakt ontwerp eenvoudig en onverwijld te bekrachtigen mits het, na enkele jaren werking van den Raad van State, te wijzigen. De meerderheid der leden van de vereenigde commissiën deelde deze meening niet; zij oordeelen terecht dat het beter is onmiddellijk de klaarblijkende leemten van het ontwerp aan te vullen, op gevaar af de in-werkingtreding van het nieuw organisme ietwat te vertragen. Dit organisme wordt weliswaar sedert ongeveer eene

eeuw verwacht, maar het is niet de schuld van den Senaat noch van de senatoren zoo België tot nog toe van dit hooge rechtscollege is beroofd gebleven. Wij zullen zeggen welke lofwaardige en herhaalde pogingen door talrijke leden van de Hooge Vergadering werden gedaan met het oog op de instelling van dezen Raad; ongelukkig moesten deze pogingen steeds schipbreuk lijden tegenover het verzet van de Kamer der Volksvertegenwoordigers of van de Regeeringen. Nu dat een overeenkomst mogelijk schijnt, zal de Senaat het zich tot eer rekenen het werk te volmaken, al ware het ten koste van een verzending naar de Kamer en van een gering uitstel. Aldus zal de Senaat zijn actie in het verleden bekronen, welke trouwens beantwoordt aan de wenschen herhaaldelijk uitgedrukt door de rechtskundigen.

Wij mogen niet nalaten er bij te voegen dat Koning Albert in een welbekenden brief dien hij richtte tot Eersten Minister de Broqueville, zich heeft uitgesproken ten voordeele van de hervorming.

***

Vooraleer het ontwerp omstandig te onderzoeken meent uw verslaggever dat het nuttig is hieronder te uwen gerieve den tekst samen te vatten die door de Kamer der Volksvertegenwoordigers werd aangenomen. Deze ontleding zal gevolgd worden door een algemeene kritiek waaruit duidelijk zal blijken dat de eenvoudige bekrachtiging onmogelijk was.

Doch in de eerste plaats wil uw verslaggever in herinnering brengen dat uw vereenigde commissiën van Binnenlandsche Zaken en van Justitie, zijn eerste uiteenzetting hebben gehoord in Juli 1938, en dat de leden reeds in de maand September daaropvolgend, een voorontwerp van verslag hebben ontvangen. Dit stuk werd medegedeeld aan de Regeering en sedertdien zijn de Minister van Binnenlandsche Zaken, zijn medewerkers en uw verslaggever, herhaaldelijk in voeling getreden. De politieke gebeurtenissen en een betreurenswaardig verkeersongeval hebben de gedachtenwisseling, die de h. Merlot met uw commissiën moest hebben, merkelijk vertraagd. Deze bijeenkomst had plaats op 2 Februari 1939. Intusschen, en nadien, heeft uw verslaggever het vraagstuk verder onderzocht in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandsche Zaken en hij heeft het genoegen U te kunnen mededeelen dat er een overeenkomst werd bereikt over een groot aantal amendementen die aan het wetsontwerp moeten worden toegebracht.

De Parlementsontbinding en de algemeene verkiezingen van 2 April 1939 hebben het onderzoek van dit verslag vertraagd, dat reeds in proefdruk stond op dat oogenblik. Maar, na de samenstelling van den nieuwen Senaat en de vorming der huidige Regeering, werd de studie voor uw Commissies hervat. De heer Devèze, minister van Binnenlandsche Zaken, woonde twee hunner vergaderingen bij, en namelijk deze van 6 Juni, tijdens dewelke hij het standpunt der Regeering uiteenzette en de volgende voorstellen deed :

1° Zich houden aan het stelsel der adviezen inzake vergoedingen;

2° Aan de Regeering de zorg overlaten de geschillen van bevoegdheid tusschen de ministerieele departementen te regelen;

3° Aan het oordeel van den Raad van State zekere zaken onderwerpen die reeds voorkomen in artikel 15 van het ontwerp goedgekeurd door de Kamer;

4° Geen bijzondere Balie bij den Raad van State instellen ;

5° De mogelijkheid voorzien de leden der afdeeling Administratie te wraken;

6° Geen dienst van rekwestmeesters inrichten, gezien de auditeurs klaarblijkelijk kunnen volstaan om de dossiers op te maken en verslag uit te brengen;

7° Een gedeeltelijke driejaarlijksche beurtwisseling in voege brengen tusschen de leden der afdeeling Wetgeving en deze der afdeeling Administratie.

Uw vereenigde Commissiën onderzochten in den loop hunner latere vergaderingen de Regeeringsvoorstellen. Zij besloten de meeste ervan aan te nemen (zegge het 2e, 3e, 4e, 5e en 7e), doch hielden slechts gedeeltelijk rekening met het 1e en het 6e voorstel.

Beknopte ontleding van het door de Kamer overgemaakte ontwerp.

AFDEELING WETGEVING :

De Raad van State omvat een afdeeling voor wetgeving die geroepen is om bij de wetgevende Kamers en bij de Regeering advies uit te brengen over de ontwerpen en voorstellen van wet, de amendementen, de ontwerpen van decreten, van besluiten en van reglementen.

De Eerste Minister kan de afdeeling wetgeving belasten met het opmaken van de voor-ontwerpen van wetten, van amendementen, van decreten, enz.

De uitvoerende en de wetgevende macht zijn vrij al dan niet het advies van den Raad van State in te winnen. Zij moeten zich niet noodzakelijk daarbij aansluiten.

***

AFDEELING ADMINISTRATIE :

De Ministers mogen haar advies inwinnen omtrent vraagstukken en aangelegenheden van administratieven aard.

Artikel 6 somt enkel bij wijze van voorbeeld tien soorten zaken op.

Art. 7. — De Ministers moeten het advies van de afdeeling inwinnen in acht soorten zaken die in het artikel limitatief worden opgesomd.

Art. 8. — Ieder belanghebbende mag zich beroepen op het advies van de afdeeling in de gevallen opgesomd onder de artikelen 6 en 7.

Deze opsomming is beperkend, terwijl voor de Ministers artikel 6 enkel als voorbeeld dient.

***

GEBIEDEN DOOR ARTIKEL 6 VAN HET ONTWERP BEDOELD.

1° *Artikel 77 der gemeentewet*, 2°, 4° en 6° : Genot van het weiland, den houthak en de vruchten der gemeente; stoppelweide; buurt- en voetwegen.

2° *Gemeentewet, artikelen* 88, 132, 150, 151 *en* 152 : Zenden van een commissaris door de Bestendige Deputatie of den Gouverneur ; verplichte uitgaven onder de gemeenten te verdeelen; rechtsgedingen door een inwoner der gemeente uit naam van zijn gemeente ingespannen; scheidsgrenzen en oprichting van gemeenten.

3° *Wet van* 10 *Maart* 1925 *op de levering van electrische energie.* — Artikelen 16, lid 2; 7, lid 3; 8, lid 4 en 5; 11, 1e lid : Vergunningen en tarieven; plaatsen van geleidingsdraad.

4° *Aanvragen om vergoeding* aan den Staat, de provinciën en de gemeenten, in de gevallen waar de rechtbanken onbevoegd zijn een rechtsvordering in te willigen.

5° *Klachten of eischen* tegen de overheden die zich onthouden een besluit te nemen of het vertragen.

6° *Geschillen van bevoegdheid onder besturen.*

7°, 8°, 9°, 10° *Vragen om bestuursdaden of -reglementen nietig te verklaren.*

GEBIEDEN DOOR ARTIKEL 7 VAN HET ONTWERP BEDOELD.

1° *Wet van* 21 *December* 1927, *artikel* 13 : Tucht der aangestelden van de gemeenten en de daarvan afhangende besturen.

2° *Organieke wet op het lager onderwijs, artikel* 25 *:* Tucht der onderwijzers.

3°, 4°, 5° *Statuut van de Staatsambtenaren :* Ernstige tuchtstraffen; beschikbaar stellen wegens afschaffing van bediening of ontheffing van bediening in het belang van den dienst; einde van bediening wegens bepaald vastgestelde beroepsonbekwaamheid.

6° *Wet van* 3 *Augustus* 1919, 21 *Juli* 1924 *en* 28 *December* 1931 : Voorrechten der verminkten, oudstrijders, gemobiliseerden, enz., van den oorlog 1914-1918, inzake officieele bedieningen.

7° *Gemeentewet, artikel* 87 *:* Gevallen waarin de gemeenten hun bevoegdheid te buiten gaan of de wet overtreden.

8° *Kolonie :* Artikel 7 van het ontwerp voorziet de *mogelijkheid* waarbij een decreet den Minister van Koloniën zou verplichten de Afdeeling Administratie van den Raad van State te raadplegen.

***

Het ontwerp laat aan den Koning de zorg over te bepalen in welke voorwaarden de belanghebbenden mogen worden bijgestaan.

***

Het ontwerp schrijft, inzake te volgen procedure en termijnen, enkele regelen voor die door den Koning kunnen aangevuld worden.

***

Artikel 11 laat de openbare bekendmaking en de mededeeling der adviezen aan de belanghebbenden toe, tenzij de afdeeling oordeelt dat zulks in strijd is met het algemeen belang.

***

De beslissingen van de uitvoerende macht, die niet strooken met een advies van de afdeeling, moeten dit advies vermelden, dat in sommige gevallen zelfs moet bekend gemaakt worden (beschikkend gedeelte, *redenen uitgezonderd*).

***

Artikel 15 kent aan den Raad van State de macht toe uitspraak te doen bij arrest in sommige zaken die thans tot de rechtsbevoegdheid behooren van den Koning of van de Regeering.

***

De Raad van State zou een *vonniswijzend* rechtscollege zijn (en niet alleen meer voor *advies*) in acht gevallen.

***

VOORWERPEN BEDOELD BIJ ARTIKEL 15 VAN HET ONTWERP.

Gemeentewet, artikelen 85, 85*bis*, 93, 109, 114*bis en* 122 : Ernstige tuchtstraffen tegen loontrekkende bedienden der gemeenten, bescherming van de bedienden van den ambtenaar van den burgerlijken stand; schorsing en afdanking van gemeentesecretarissen en -ontvangers; vermindering van de wedden dezer ontvangers.

Wet van 21 *December* 1927, *artikel* 7 : Sancties tegen aangestelden van de gemeenten en ondergeschikte besturen in geval van overtreding van een gemeentereglement waarbij uitoefening van een handel of beroep verboden wordt.

Wet van 6 *Augustus* 1909 : Tucht van de bedienden der instellingen van openbaren onderstand en der banken van leening.

Gemeentelijke kieswet : Verhaal inzake verkiesbaarheid en klachten tegen de verkiezing.

Wet van 11 *October* 1919 *en* 23 *Juli* 1924 : Betreffende sommige contracten vóór of tijdens den oorlog gesloten; verhaal van het concessiegevend bestuur bij de Regeering met het oog op de vermindering van de weggelden.

Koninklijk besluit van 10 *Augustus* 1933; *artikelen* 15 *en* 26 : verhaal van de hoofden van hinderlijke of ongezonde bedrijven bij de Bestendige Deputatie en den bevoegden Minister.

Wet van 27 *November* 1891 *op den openbaren onderstand; artikelen* 19 *en* 33 : verhaal bij den Koning, door de belanghebbenden of door de betrokken gemeente inzake krankzinnigen, blinden, doofstommen en behoeftigen, of geschillen tusschen de openbare besturen betreffende het domicilie van onderstand.

Wet van 1 *Maart* 1925 *op den openbaren onderstand, artikelen* 19, 22 *en* 88 : benoeming van werkende en plaatsvervangende leden in de gemeentelijke en intercommunale commissiën van onderstand; hun verhaal in geval van afzetting; geschillen op het stuk van onderstand tusschen gemeenten, tusschen gemeenten en commissiën van onderstand, of tusschen commissiën.

N. B. — *Kolonie :* Nihil.

***

Artikel 24 verleent een zeker recht van toezicht (wegens vormgebrek of onbevoegdheid) aan het Hof van Verbreking.

***

Titel III regelt het taalgebruik in den Raad van State.

***

Titel IV handelt over de inrichting van den Raad van State (samenstelling, aanwerving, inrichting der twee afdeelingen, bezoldiging en pensioenen, onbevoegdheid, tucht).

OVERGANGSBEPALINGEN :

Het ontwerp bepaalt het vertrekpunt (in den tijd) van de bevoegdheid van den Raad van State.

Het bevat de bepalingen voor de noodige eerste benoemingen.

***

Artikel 65 verleent den Koning opdracht « al de noodige aanvullende organieke maatregelen te nemen welke ter uitvoering van de wet noodig zijn ».

ADDITIONEELE BEPALINGEN :

De artikelen 67 *tot* 73 wijzigen den tekst van sommige wetten ingevolge de rechtsbevoegdheid door artikel 15 aan den Raad van State toegekend over zaken die thans door den Koning of de Regeering berecht worden.

Artikel 74 laat den datum van de inwerkingtreding der wet door den Koning bepalen.

Algemeene kritiek van het ontwerp door de Kamer overgemaakt.

AFDEELING WETGEVING.

De uitvoerende macht *moet*, in geen enkel geval, haar advies inwinnen.

AFDEELING ADMINISTRATIE.

Zij is slechts volledig bevoegd in de enkele gevallen opgesomd bij artikel 15.

Voor het overige kan zij worden verzocht *adviezen* uit te brengen die de Uitvoerende Macht vrij is al dan niet te volgen. Dit is nl. het geval wat betreft de aanvragen om schadeloosstelling; met andere woorden wordt door het ontwerp geen raad voor *geschillen inzake schadeloosstelling* opgericht.

Een *Raad voor geschillen aangebracht voor nietigverklaring*, die het essentieele is van een ernstige hervorming van den Raad voor administratieve geschillen, wordt niet opgericht.

De openbaarheid van de beslissingen van den Raad van State (gronden en beschikking) die onmisbaar is voor het opmaken van de ons ontbrekende administratieve rechtspraak, wordt ook niet geregeld. Integendeel, de artikelen 11 en 13 zijn daarvoor een hinderpaal. Het is kenschetsend op te merken dat de redenen aangevoerd door den Raad van State aan het publiek zouden verzwegen worden ingeval van verschil met een beslissing van den Ministerraad.

De toekenning aan den Raad van State van de regeling der geschillen in de enkele gevallen opgesomd bij artikel 15 geeft ons geen voldoening; zij is slechts een schroomvallige erkenning van de noodzakelijkheid een Raad voor administratieve geschillen op te richten, die zou verschillen van de onvoldoende en onsamenhangende instelling die wij bezitten.

VERBREKING.

Men is verwonderd de controle te zien invoeren van het Opperste Gerechtshof enkel ten aanzien van de bevoegdheid en den vorm.

De bevoegdheid kan worden bepaald bij toepassing van de Grondwet. (geschillen van bevoegdheid geregeld door het Hof van Verbreking). De vorm is van weinig belang en een verbreking uit dien hoofde zal praktisch geen ander gevolg hebben dan een uitstel, dat even nadeelig voor het Bestuur als voor de burgers is.

ORGANISATIE.

Voor het auditoraat is geen hiërarchie voorzien. Er worden geen rekwestmeesters voorzien, belast met de voorbereiding van de dossiers.

***

Balie. — Het wetsontwerp richt den bijstand van partijen door een advocaat niet in.

***

Het ontwerp voorziet dat zes leden van den Raad van State *jaarlijks* door den Koning zullen worden aangewezen om deel uit te maken van de afdeeling wetgeving.

Het denkbeeld van een beurtwisseling die al de raadsleden zou toelaten deel te nemen aan de werkzaamheden dezer afdeeling, is verlokkend, doch men dient erover te waken dat de magistraten door den Koning aangewezen tijd zouden hebben om zich aan dit speciaal werk aan te passen. Het mandaat zou een langeren duur moeten hebben.

***

Het ontwerp rept niet over de inrichting van een dienst waarin gespecialiseerde wetgeleerden de wetten en koninklijke besluiten zouden bijhouden

en samenschakelen. Dergelijke dienst is evenwel onmisbaar en zijn documentatie zal de beide afdeelingen ten goede komen.

***

Het ontwerp bevat niets over het ambtsgewaad, den voorrang en de eerbewijzen. Men zou toch ten minste een koninklijk besluit moeten voorzien om hen te bepalen.

***

Het ontwerp zegt niets over het tarief der rechtspleging, dat evenwel bij koninklijk besluit zal moeten worden bepaald, met de verzachting van het *Pro-Deo* voor de behoeftigen.

***

De tekst betreffende de *adviezen* is zeer lang. Hij lijkt heel wat en zegt feitelijk niets. *Een enkel artikel*, waarbij de Raad van State het recht van vernietiging krijgt, ware honderd, ja duizendmaal doelmatiger en zou die omstandige uiteenzetting overbodig maken. Dat is oogenbedrog.

De geschillen die het ontwerp (art. 15) tot voorwerp maakt van de *arresten* van den Raad van State, zijn ontoereikend in aantal en in belang. Van 1° tot 3° gaat het over verhaal van bedienden en beambten van de gemeentebesturen en de daarvan afhangende openbare instellingen. Dergelijk verhaal is geen nieuwigheid; het wordt enkel aan den Raad van State *overgedragen*.

Van 4° tot 8° (slot van het artikel), eenvoudige overdracht van bestaande verhalen.

Hoe heeft men deze verhalen gekozen? Op goed valle 't uit, en eenvoudig om te kunnen zeggen dat de Raad van State, vanaf zijn ontstaan, de bevoegdheid van een rechtsmacht heeft. Dat is weinig, dat is veel te weinig, voor een rechtscollege met zulke hooge waarde, vooral in vergelijking met de uitgebreide stof die daaraan slechts voor « advies » zal worden voorgelegd.

HISTORISCH OVERZICHT VAN DE HERVORMING

Wie zegt « Raad van State » denkt noodzakelijk aan een organisme in den zin van de Fransche « Conseil d'Etat », d.w.z. aan een korps met de bevoegdheid van een rechtscollege, doch bovendien gelast, bij wijze van advies, mede te werken aan het voorbereiden der wetten en aan het algemeen bestuur.

Men moet evenwel doen opmerken dat men, onder die benaming, soms gedacht heeft aan een hulporganisme van de Wetgevende Macht en van het Bestuur, en onbevoegd om recht te spreken.

Sommige politieke mannen en sommige juristen daarentegen, dachten enkel aan de oprichting van een Hoogen Raad voor Administratieve geschillen.

Daar de studie en het initiatief van beiden geleid hebben tot het ontwerp dat wij thans onderzoeken, zoo mogen wij ze *grosso modo* in herinnering brengen, zonder in bijzonderheden noch overbodige nauwkeurigheden te treden.

Onze collega's die zich grondiger zouden wenschen te documenteeren zullen met vrucht het belangrijk werk lezen van den heer Henri Velge, *L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique*, verschenen in 1930. Wij hechten eraan te wijzen op het overwegend aandeel dat deze geëerde hoogleeraar genomen heeft in de doctrinale besprekingen over het voorwerp van onderhavig verslag.

***

DE BELGISCHE GRONDWET (7 Februari 1831).

Onze grondwetgevers, zonder eenigszins de oprichting van administratieve rechtscolleges te verbieden, onthielden zich ervan de instelling van een Raad van State uit te vaardigen of aan te bevelen. Bezorgd met de beperking van de rechten der uitvoerende macht, herinnerden zij zich de houding der Raden van State van Napoleon en van Nederland, die steeds bereid waren den despotischen wil van den Vorst te dienen. Zij gaven er zich geenszins rekenschap van dat zij aldus aan de administratieve willekeur zouden toelaten vrijen loop te nemen zonder controle.

De gewone rechtbanken zijn immers ontwapend tegenover de uitvoerende macht, buiten de gevallen dat een betwisting betreffende een burgerlijk of een politiek recht hun wordt voorgelegd. De administratieve rechten waren dus overgelaten aan de beslissing van het bestuur zelf. Het verhaal dat in sommige gevallen door onze wetten wordt voorzien bij de hoogere administratieve overheid, laat den bestuurde staan tegenover den bestuurder, die vaak rechter en partij is. Een bepaald rechtscollege van administratieven aard is een verkozen politiek college; een ander herleidt zich tot een enkelen ambtenaar; een ander nog tot een politiek man bekleed met officieel gezag door het spel der verkiezingen en wegens zijn gehechtheid aan een partij. Welke ook de grondige eerlijkheid van ons volk weze, zou dergelijk gerecht geen voldoende waarborgen van onvooringenomenheid en onpartijdigheid kunnen bieden.

Aan den anderen kant, vermits de Grondwetgevers niet konden voorzien over welke steeds toenemende en oneindig uiteenloopende zaken er in de toekomst wetten zouden moeten gemaakt worden, achtten zij het niet nuttig aan de Kamers een bestendig medewerkend organisme toe te voegen, bestaande uit rechtsgeleerden van beroep. Hieruit volgde dat onze verbindende teksten vaak en meer en meer afweken van deze mooie klaarheid die men kan bewon-

deren in de artikelen van het Burgerlijk Wetboek. Meer nog, de wetten gaan vaak mank aan onderlinge coördinatie. Verder in dit verslag halen wij er tal van voorbeelden van aan.

***

Reeds in 1832, stelde de heer de Gorge-Legrand, senator voor Bergen, in het Parlement voor, den Raad van State opnieuw op te richten. Op 30 Mei diende hij een voorstel in. Dit werd overgenomen door senator Graaf Duval de Beaulieu, na het overlijden van den indiener.

In 1833, hield Rogier, Minister van Binnenlandsche Zaken, zich bezig met de noodzakelijkheid een Raad van State op te richten, belast met de voorbereiding van het wetgevend werk. Het koninklijk besluit, dat hij in dit verband overwoog, is nooit verschenen...

In 1834 (op 13 Maart), legde de heer de Haussy het verslag over het voorstel van Graaf Duval de Beaulieu ter tafel. Hij stelde de gebreken in de voorbereiding der wetten vast. Hij was gekant tegen de toekenning van een rechtsmacht aan den Raad van State. De h. Lebeau, Minister van Justitie, steunde het initiatief van den senator. Het voorstel werd op 5 Mei 1834 goedgekeurd en overgemaakt aan de Kamer der Volksvertegenwoordigers. De Verslaggever van de Kamer diende zijn verslag in op 29 Maart... 1844 ! Hij besloot tot de overbodigheid en tot verwerping van het voorstel.

In Juli 1853, legde Rogier aan den Ministerraad een nieuw ontwerp voor. Op 15 December besloot deze laatste dat, « gezien de uiterste moeilijkheid, om niet te zeggen onmogelijkheid, iets duurzaams en volledigs te verwezenlijken », geen gevolg zou worden gegeven aan het ontwerp en dat men aan het parlementair initiatief vrijen teugel zou laten...

In 1855, diende senator Baron d'Anethan een nieuw voorstel in; de Regeering bestreed het, maar de Senaat keurde het niettemin goed met een zwakke meerderheid. Door de ontbinding van de Kamers verviel dit voorstel.

In 1910, nam de h. Berryer de bespreking der begrooting van Justitie te baat om in zijn verslag te vragen dat er administratieve rechtbanken zouden worden opgericht.

Pas in 1921, naar aanleiding der tweede herziening van de Grondwet, hernam het Parlement de studie van het vraagstuk.

***

Intusschen had de rechtsleer zich daarvan meester gemaakt.

De noodzakelijkheid het wetgevend werk te verbeteren, werd eenparig erkend. De advocaat-generaal R. Janssens, in een openingsrede van het rechterlijk jaar, uitgesproken in 1902, voor het Hof van Verbreking, verdedigde de gedachte van de instelling van een Raad van State. Vóór hem had Edmond Picard, in de *Pandectes belges*, een lange lijst bekendgemaakt van dwalingen waarmede sommige wetten behept zijn.

Op 3 December 1911, legde de h. Carton de Wiart, Minister van Justitie, aan den Koning een besluit voor, houdende instelling bij zijn Departement van een Raad voor Wetgeving. Deze heeft uitstekende diensten bewezen, maar hij kon den vloed wetten en besluiten, die slecht zijn opgesteld of die geen juridische logica en samenhang vertoonen, niet indijken.

***

De oprichting van een Hof voor administratieve geschillen won meer en meer voorstanders.

Edmond PICARD, die in 1880 de inleiding tot Deel IV zijner *Pandectes* opstelde, had de gedachte vooropgezet en gewezen op de administratieve willekeur. « Onze wetgeving, zoo schreef hij, zal enkel een ernstige eenheid, een stevig geheel, ten aanzien der rechtsmacht en der waarborgen, die er voor de rechten van derden uit voortvloeien, vormen, wanneer de administratieve rechtsmacht, in al haar toepassingen en in alle graden, den samenhang en de harmonie onzer gewone rechtbanken zal hebben. »

Hier dient er opgemerkt dat tot aan het merkwaardig arrest van het Hof van Verbreking dd. 5 November 1920, de partikulieren benadeeld door den Staat, of de overige besturen, vaak zonder gerechtelijk verhaal bleven. Een verkeerde opvatting der zelfstandigheid van de Staatsmachten, ontleend aan de Fransche leer, bracht er de rechtbanken toe hun bevoegdheid van de hand te wijzen wanneer de schadelijke daad werd bedreven in de uitoefening van de openbare macht — van het *imperium*. Welnu in deze laatste gevallen vond de benadeelde partikulier in Frankrijk gehoor bij den Raad van State, terwijl bij ons de noodlottige rechtspraak van de rechtbanken hem verwees naar den aanrichter van de schade.

Het arrest van 1920 had voor gevolg dat onze rechtbanken zich bevoegd erkenden om de in hunne burgerlijke rechten geschade rechtzoekenden schadeloos te stellen, welke ook de hoedanigheid van den verweerder zij. Deze merkwaardige vooruitgang van onze rechtspraak laat evenwel de rechtzoekenden ontwapend wanneer zij een administratief recht willen doen gelden of wanneer hunne belangen worden geschaad door een daad of zelfs door het in gebreke blijven van het Bestuur.

Onder « rechtzoekenden » verstaan wij niet alleen de privaatrechtelijke personen (partikulieren, ambtenaren, vennootschappen) maar ook nog de provinciale, de plaatselijke of de ondergeschikte besturen, de instellingen van openbaar nut, de vereenigingen zonder winstoogmerken, de stichtingen, de kerkfabrieken, enz.

***

Welke oplossing diende er gegeven aan dezen anti-juridischen toestand ? De specialisten van het Staatsrecht hebben er langdurig over getwist. De bibliografie gevoegd bij dit verslag, zal onze collega's toelaten de onderscheidene voorgestelde stelsels grondig te onderzoeken.

Sommige schrijvers, zooals Errera, zagen het redmiddel in de uitbreiding van de bevoegdheid der gewone rechtbanken en zij raadden aan de berechting van de geschillen aangebracht voor nietigverklaring van de akten behept met overschrijding van macht, toe te vertrouwen aan het Hof van Verbreking.

Anderen, en o. m. Marcq en Vauthier, stelden voor (althans als bijkomende oplossing) de oprichting van een administratief rechtscollege dat beter strookt met ons regiem van zelfstandigheid der Staatsmachten.

***

Op het einde van het jaar 1912 werd de Regeering in het bezit gesteld van een wetsontwerp opgemaakt door den Raad voor wetgeving. Desaangaande werd er geen beslissing getroffen.

***

Bij de tweede herziening van de Grondwet, in 1921, werd bij het Parlement een voorstel aanhangig gemaakt tot wijziging van artikel 105 van onze grondwet met het oog op de instelling van een Hof en van Rechtbanken voor administratieve geschillen.

Terwijl een extra-parlementaire commissie het vraagstuk onderzocht, werd Volksvertegenwoordiger Mechelynck tot verslaggever der Commissie van de Kamer aangesteld. Zijn vrij oppervlakkig werk (zooals de h. H. Velge te recht schrijft) maar dat de positie zijner collega's moest bepalen, draagt het kenmerk van een stelselmatig vijandige gezindheid tegenover iedere hervorming.

De Regeering van haar kant zou bij de Kamer het ontwerp hebben kunnen aanhangig maken dat op haar verzoek werd opgemaakt door de extra-parlementaire Commissie; dit deed zij evenwel niet.

In den loop van de openbare bespreking deed de heer Carton de Wiart, Eerste Minister, opmerken dat de verslaggever, na de gedachte te hebben afgewezen de vorderingen tot nietigverklaring aan te brengen voor het Hof van Verbreking, zich al te weinig had bekommerd om de bijkomende oplossing die er in bestond, een Hof voor administratieve geschillen op te richten. De heer Carton de Wiart bewees de noodzakelijkheid dit rechtscollege aan te stellen, maar hij deed geen enkel voorstel. Aldus, vermits de Kamer geen enkelen tekst voor zich had, moest zij geen positieve uitspraak doen. Zij hoorde redevoeringen inzonderheid van den heer Franck, sprekende uit naam van de Regeering, waaruit kon worden afgeleid met min of meer zekerheid dat de parlementsleden den gewonen wetgever bevoegd achtten om het vraagstuk op te lossen.

Toen het vraagstuk bij den Senaat werd aanhangig gemaakt, deden de heer Braun en de Commissie het belang van een grondwettelijke hervorming uitschijnen, maar, ten aanzien van de klaarblijkende onmogelijkheid om in de Kamer de vereischte bijzondere meerderheid te verkrijgen, legde de Hooge Vergadering zich bij den toestand neer.

Aldus lieten de Grondwetgevende Kamers van 1921 een vraagstuk zonder oplossing waarvan Rogier in 1853 reeds kon getuigen dat het *een zeer oud en lastig vraagstuk was, dat zoo vaak reeds werd besproken, en steeds werd uitgesteld.*

***

Toen de jeugdige Koning Leopold III den troon besteeg, sprak hij een redevoering uit waarvan gij dezen kapitalen volzin niet hebt vergeten : « onze instellingen zijn ruim en soepel genoeg om zich aan te passen in de orde en de wettelijkheid aan de veranderlijke noodwendigheden van de tijden ».

Oordeelkundige bewering die toepasselijk is op het voorwerp van dit verslag. Inderdaad, het was niet noodig zijn toevlucht te nemen tot den ingewikkelden omweg eener herziening om het gebouw der juridische waarborgen van onze democratie te bekronen. De geest zelf van de Grondwet moest den wetgever aanzetten een klaarblijkende leemte aan te vullen. België is een Rechtsstaat; niets kan er worden gedaan in weerwil van de wet. Derhalve is het noodig dat rechters iedere inbreuk op dit elementair beginsel kunnen bestraffen. En, vermits de gewone rechtbanken een streng afgebakend actiegebied hebben, in strijd met hetgeen gebeurt in de Angelsaksische landen, is de oprichting van administratieve rechtscolleges even gewettigd als noodzakelijk.

In haar verslag aan de Kamers over de uitvoering van het programma vervat in de Regeeringsverklaring van 24 Juni 1936, heeft de Regeering als een belangrijke hervorming de oprichting van een Raad van State vermeld.

Herhaaldelijk hebben de Eerste Ministers het vraagstuk in herinnering gebracht.

***

Van hun kant bleven de rechtsgeleerden niet werkeloos : de professoren in de rechten van de vier universiteiten verbeterden en verdedigden andermaal den tekst waardoor de h. Carton de Wiart zich had laten leiden.

Het studiecentrum voor de hervorming van den Staat onderzocht het vraagstuk, met de medewerking van onzen collega, den heer Soudan, gewezen Minister van Justitie (verslag 1937, blz. 189 en volgende).

Andere senatoren, de heeren P. M. Orban en H. Speyer, hadden reeds werken uitgegeven die respectief handelden over de administratieve geschillen en over de wetgevingstechniek.

De vrucht rijpte en de oude leerstelsels weken voor de nieuwe gedachten en voor het voorbeeld van het buitenland.

***

Er zou zich op 5 December 1938 een gebeurtenis van het hoogste belang voordoen : de heer Louis Wodon, op wiens meening de Regeering en de verslaggever van de Kamer zich hadden gesteund om van den Raad van State een rechtscollege voor advies te maken, behoudens de enkele punten vermeld onder artikel 15, erkende en bewees zijn dwaling in een mededeeling aan de Koninklijke Academie. Dank zij de welwillendheid van den uitstekenden rechtskundige hebt gij den tekst van zijn uiteenzetting ontvangen. Het is zeker dat ten aanzien van dezen tekst de Regeering en de Kamer niets anders zullen kunnen doen, dan zich aan te sluiten bij een radikale oplossing van het vraagstuk, dit wil zeggen bij de oprichting van een Raad van State, voorzien van de noodige rechtsmacht en inzonderheid van het recht tot vernietiging der onwettelijke administratieve akten.

***

De zeer langdurige en zeer afdoende proefneming in Frankrijk — waar de Raad van State sedert 1872 rechtsmacht bezit — zal eindelijk ophouden een doode letter te zijn voor ons land, waarvan het recht zooveel gelijkt op dit van de groote naburige democratie.

De schuchtere, fractionnaire en ietwat bespottelijke formule die U ter beraadslaging wordt voorgelegd, zal plaats maken voor een stoute en totale oplossing, kortom voor een echte hervorming. Het betaamt een Hof voor administratieve geschillen in te stellen dat overeenstemme met de belangrijkheid van den Raad van State, en dat de verwachtingen niet te leur stelle.

Het tijdperk van twijfel, van voorloopige oplossingen, van proefnemingen is voorbij ; er bestaat geen reden meer om toe te geven aan de tegenstanders en om een vergelijk te zoeken. Denken wij integendeel aan het woord van onzen betreurden meester Edmond Picard, beroemd rechtsgeleerde die ook senator was : *de middelmaat is niet de juiste maat.*

DE AFDEELING VOOR WETGEVING.

Zekerheid is de eerste waardigheid van de wet.

Francis BACON, Kanselier van Engeland
(1561-1626).

Zij die een vernuft bezitten dat uitgebreid genoeg is om aan hun land wetten te kunnen geven, moeten een zekere aandacht schenken aan de wijze van opmaken dezer wetten. De kunst van het opmaken der wetten wordt niet geïmproviseerd. Zij wordt enkel verworven na langdurige en geduldige studiën; noch de goede wil, noch het verstand, noch het talent kunnen dit verhelpen.

P. FABREGUETTES,
Voorzitter van de Rechtbank voor Geschillen
en Raadsheer bij het Hof van Verbreking in Frankrijk.
(*La logique judiciaire et l'art de juger.* Parijs 1926.)

In het stelsel aangenomen door de Kamer der Volksvertegenwoordigers, is de raadpleging van de sectie voor wetgeving van den Raad van State louter facultatief.

Uw vereenigde Commissiën van Binnenlandsche Zaken en van Justitie, oordeelen daarentegen U een tekst te moeten voorleggen die, in sommige gevallen, de Ministers verplicht het advies van het nieuw organisme in te winnen.

***

De kunst van wetten te maken is niet gemakkelijk. De wetten moeten klaar zijn en begrijpelijk voor de magistraten, maar ook voor de rechtzoekenden (iedereen wordt geacht de wetten te kennen).

Zij moeten worden ingegeven door de beginselen van ons Recht. Zij mogen zich onderling niet tegenspreken.

De wetgevingstechniek is een zaak van beroep. De voorzichtigheid eischt dat voor het opmaken van de wetsteksten beroep worde gedaan op een gespecialiseerd bestendig korps dat de teksten gemeenschappelijk bespreekt — terwijl de organen van de wetgevende macht meester zijn over de fundamenteele gedachten van de wet, en alleen bevoegd zijn om te beslissen over de gepastheid harer goedkeuring.

***

Lang reeds wordt er in België gewezen op de gebrekkige methode waarmede de wetten en de besluiten worden opgemaakt.

Reeds in 1881 haalde Edmond PICARD, in de inleiding tot deel IV der *Pandectes Belges*, een betreurenswaardige lijst aan van wetsteksten waarin leemten, dubbelzinnigheden en tegenstrijdigheden voorkwamen. Hij bracht in herinnering dat LAURENT zelf in zijn werk, *Principes de Droit civil*, soortgelijke opmerkingen had gemaakt.

Sommige wetten zijn zoo duister, schreef Picard, dat de voorbereidende werkzaamheden alleen de beteekenis kunnen doen uitschijnen die men daaraan heeft willen geven. Interpretatieve wetten die gemis van klaarheid vertoonen, deden betwistingen ontstaan, zooals een slecht toegediend geneesmiddel een

nieuwe ziekte uitlokt. Na tal van gebrekkige wetten te hebben opgesomd, en te hebben verklaard dat er nog tal van andere zijn, maar dat hij zich moet beperken, wees de auteur het redmiddel aan : de oprichting van een Raad van State, die medewerkt aan de voorbereiding van de wetten.

De h. Raymond Janssens, advokaat-generaal ontwikkelde dezelfde thesis bij de plechtige terechtzitting van het Hof van Verbreking, op 1 October 1902. (Zie *Journal des Tribunaux*, 16 October 1902, kolom 1019.)

Deze kritiek is al te zeer gegrond en diegenen onder u die met het recht vertrouwd zijn hebben vaak dubbelzinnige of verkeerde teksten ontmoet.

***

Dient hier in herinnering gebracht het gemis van overeenstemming dat vaak wordt vastgesteld tusschen den Franschen en den Nederlandschen tekst van de wetten ?

***

Wat denken de plaatselijke bestuurders over artikel 76, 1°, der gemeentewet, waarbij de vervreemdingen van onroerende goederen, enz., tot een waarde van 50,000 frank enkel worden afhankelijk gesteld van de goedkeuring der Bestendige Deputatie alswanneer de provincie zelf moet beroep doen op de goedkeuring van den Koning voor soortgelijke verrichtingen boven een waarde van 10,000 frank (Provinciewet, 86 B) ?

Gemis van logica bij gebrek aan samenordening.

***

De ambtenaren van den burgerlijken stand kennen artikel 75 van het Wetboek (gewijzigd bij de wet van 7 Januari 1908) dat hun bij het sluiten van een echtverbintenis de verplichting oplegt hoofdstuk VI van den titel over het huwelijk betreffende de wederkeerige rechten en plichten van de echtgenooten, voor te lezen. Dit voorschrift sloeg op de artikelen 212, 213 en 214 van het Wetboek van Napoleon, en de lezing daarvan kon vlug geschieden. Maar een wet van 20 Juli 1932 had voor gevolg artikel 213 en meer nog artikel 214 zoodanig uit te breiden dat deze teksten thans meer dan 100 regels van de Wetboeken Servais en Mechelynck beslaan. De wetgever van 1932 heeft zich geen rekenschap gegeven van het verband van zijn werk met voormeld artikel 75. Gevolg : De ambtenaren van den burgerlijken stand geven lezing van een beknopten tekst, hetgeen zeer praktisch is, maar niet al te best strookt met de regelen betreffende de substantieele formaliteiten waarvan de weglating ernstige gevolgen kan hebben.

Nogmaals gemis van samenordening !

***

In 1912, op 15 Mei, verscheen de belangrijke wet op de *kinderbescherming*. Artikel 60 van deze wet straft met gevangenisstraf en met geldboete « de aangenomen ouders die *hun kind* in de behoefte verlaten, enz... ». Ziedaar een edelmoedige ingeving. Maar (er is immers een maar) de wetgever heeft uit het oog verloren dat men krachtens artikel 346 van het Burgerlijk Wetboek slechts

een meerderjarige kan aannemen. (Een aan den Senaat voorgelegd wetsontwerp strekt er toe dit te wijzigen). En men meene niet dat artikel 60 zou kunnen toepasselijk zijn op den dienstwilligen voogd : in strafzaken mogen de teksten niet extensief worden geïnterpreteerd.

Eens te meer gemis van samenordening !

***

De tweede alinea van artikel 265 van het Wetboek van Koophandel (Boek II, Titel VIII over den bijstand en de redding ter zee) werd ingetrokken bij artikel 88 der wet van 5 Juni 1928, houdende herziening van het tucht- en strafwetboek van de koopvaardij en de zeevisscherij. Welnu, de wet van 30 Juli 1926 houdende instelling van een Raad voor zeevaartonderzoek had vroeger reeds in haar artikel 6 bedoelde alinea ingetrokken.

Steeds gemis van coördinatie !

***

Hieronder zult gij tal van andere voorbeelden vinden aan dewelke gij zult kunnen toevoegen, indien gij gesteld zijt op merkwaardigheden, de veelvuldige teksten waarvan het *Journal des Tribunaux* de onvolmaaktheden opsomt in de rubriek : « Wetgevingskroniek ».

Laten wij onze opsporing voortzetten en lezen wij de *wet op de verzekering tegen ouderdom en vroegtijdigen dood van* 15 *December* 1937. (*Moniteur* van 18).

« *Art.* 67. — Wordt gestraft met een geldboete van 1 tot 25 frank : De werkgever of zijn aangestelde die..., enz...

» *Art.* 73. — Bij afwijking van artikel 100 van het Strafwetboek zijn hoofdstuk VII en artikel 85 van het eerste boek van dit Wetboek toepasselijk op de overtredingen voorzien bij de artikelen 67,... van deze wet. »

Het gaat in artikel 67 om een *overtreding*, vermits dit artikel slechts een straf van 1 tot 25 frank kent. Welnu, de artikelen 66 en 67 van het Strafwetboek, vermeld in hoofdstuk VII van Boek I, beoogen alleen de *misdaden* en de *wanbedrijven*. En artikel 85 van het Strafwetboek laat, in geval van verzachtende omstandigheden, toe de *correctioneele* straffen te verminderen !

Bedoelde tekst draagt de handteekening van den Minister, wat ons de gelegenheid geeft er op te wijzen dat men groot ongelijk zou hebben de vergissingen der wetgeving alleen aan de parlementairen toe te schrijven. Dezen arbeiden soms in de overhaasting en de verwarring van rumoerige vergaderingen, hetgeen dwalingen kan verklaren. De kantoren, daarentegen, werken in de kalmte; doch deze kan, zooals men ziet, ook sommige fouten van samenordening laten ontsnappen.

***

Een advocaat, bijzonder beslagen in de studie der verkeersregelen, Mr L. Buydens, heeft onlangs voor de leden der Kamer van Koophandel te Brussel een lezing gehouden, getiteld « Paradoxes », waarin hij de gebreken onzer reglementen en de fatale dwalingen die er voor de weggebruikers kunnen uit voortvloeien, doet uitschijnen. Zoo zette hij uiteen dat het koninklijk

besluit van 1 Februari 1934 volstrekt verschillende regimes van voorrang voor het oversteken bepaalt, naar gelang men in agglomeraties of in het vlakke veld rijdt. De tekst omschrijft echter niet wat door agglomeratie dient verstaan, zoodat de rechtbanken hebben geoordeeld dat « indien de aanwezigheid van enkele huizen niet volstaat om te beslissen dat men in een agglomeratie rijdt, zij evenwel doet besluiten dat men niet meer in het vlakke veld is ». Waar staat men dan ten opzichte van het uit te voeren rijmanœuver, en van de toepassing der strafwet?...

De voordrachtgever haalde ook sommige zonderlinge kanten van de wet zelf aan : de werkgevers zijn verantwoordelijk jegens den Staat voor de geldboeten opgeloopen door de in hun dienst zijnde voerders. Zulks is in strijd met het rechtsbeginsel van het persoonlijke der straffen. Hoe heeft de wetgever het kunnen vergeten? Door een ongegronde vergelijking met een geheel verschillende stof; het voorbereidend werk van de wet doet inderdaad uitschijnen dat men zich heeft laten leiden door... het Boschwetboek ! Welnu, dat (art. 173 der wet van 19 December 1854) stelt juist de echtgenooten, ouders, voogden en lastgevers verantwoordelijk voor de geldboeten, terugbetalingen, schadevergoeding en kosten voortvloeiend uit vervolging, vermits de bedrieglijke daden hun hadden gebaat (diefstal van hout, enz.). De toestand is geheel anders op gebied van overtreding der wet op het rijverkeer.

Het rijverbod is een ondergeschikte straf en slechts een straf (Hof van Verbreking, *dixit*), hoewel het een maatregel van sociale bescherming moest zijn.

Gevolgen :

1° Het rijverbod zal voorwaardelijk zijn wanneer de hoofdstraf het ook is. Het verbod zal dus maar toegepast worden na een tweede ongeval, d.w.z. wat laat...;

2° Het vervallen van de voorwaardelijke veroordeeling, door een nieuwe veroordeeling, en dienvolgens het rijverbod, zullen automatisch geschieden zelfs ingevolge een vergrijp dat het verkeer niet betreft.

Practische toepassing :

Mevrouw X..., veroordeeld tot een geldboete van 300 frank × 7 met rijverbod gedurende een maand, had een opschorsing van drie jaar genoten. Een jaar later werd zij wegens overspel veroordeeld tot 50 frank geldboete. De voorwaardelijke veroordeeling verviel, en de schuldige moest tijdelijk van het stuur afzien !

***

Ziehier een ander voorbeeld van verkeerde wetgevingstechniek : Een onzer wetten draagt voor titel : « Wet van 6 Maart 1818 betreffende de straffen op te leggen voor overtredingen van de algemeene maatregelen van binnenlandsch bestuur, alsook de straffen die kunnen uitgevaardigd worden door de reglementen van de provinciale of gemeentelijke overheden ».

Welnu elk van de vier artikelen dezer wet werd gewijzigd door een latere wet (provinciale wet, gemeentewet en wet van 5 Juni 1934).

Er blijft dus niets van de wet over, tenzij de titel. Het behoud hierin van den datum van 6 Maart 1818 is een ongerijmdheid. De rechtskundige of de rechter kan er toe gebracht worden de *Pasinomie* van 1818 te raadplegen, hij zal er een

ouden, feitelijk totaal weggevallen tekst vinden. Het is dus een oorzaak van mogelijke vergissingen.

***

De Senaat heeft op 30 November 1938 een wetsontwerp besproken dat door de Kamer aangenomen was, en dat voor doel had de « verlenging van de wet van 11 April 1936, ter aanvulling van de wetten op de onteigeningen te algemeenen nutte en van toepassing op de werken uitgevoerd om ledige arbeidskrachten te werk te stellen ». De wet diende na amendeering naar de Kamer weergezonden te worden. Onze collega's, de heeren Temmerman en Crokaert hadden inderdaad doen opmerken dat de wet van 11 April 1936 opgehouden had te bestaan — krachtens haar eigen tekst — twee jaar na haar bekendmaking. Het ontwerp beoogde de verlenging van een niet-bestaande wet !

Op 30 Maart van hetzelfde jaar moest de Senaat bij hoogdringendheid stemmen over een door de Kamer overgemaakten tekst, getiteld : *Wetsontwerp betreffende de tijdelijke herziening en de verbreking der handelshuurovereenkomsten.* Hij moest op staanden voet worden goedgekeurd om den terugkeer tot het gemeenrecht vanaf den volgenden dag te voorkomen ! Welnu deze tekst moest worden geamendeerd, althans wat den titel betreft, vermits hij volstrekt niets behelsde over de verbreking der huurovereenkomsten; daarin was er enkel spraak van de vermindering van sommige pachtprijzen.

***

Men herinnert zich nog wel de besprekingen die plaats hadden in den Senaat, in Juli 1938, over de strafbepalingen voor wie schuldig is aan verlating van familie. Deze debatten zijn zeer leerrijk; zij doen uitschijnen dat drie wetten noodig waren om de bestraffing te verzekeren van al de schuldenaars die zich vrijwillig onttrekken aan een burgerlijk vonnis in zake jaargeld tot onderhoud. De eerste, die uitging van het Parlement, werd aangenomen op 14 Januari 1928. Zij was zeer onvolledig, hoewel ontstaan uit twee voorstellen ingediend bij de Kamer der Volksvertegenwoordigers. Om de leemten ervan aan te vullen, stelde een senator de tweede wet voor en verkreeg er de goedkeuring van (30 Mei 1931). De verbetering was ongelukkig maar gedeeltelijk. De Regeering ondernam ten slotte de volledigingen van de wet en de Minister van Justitie diende op 22 Juni 1938 een tekst in, opgemaakt door zijn Departement. Doch de studie die uw bevoegde Commissie er aan wijdde bewees dat men nog sommige schuldenaars vergeten had ! Zoodat de tweede « verbeterende » wet er een derde zou hebben uitgelokt, zoo de Senaat de onvolmaaktheid van het Regeeringsontwerp niet had opgemerkt. De onderteekenaar van dit verslag was toen ook verslaggever; hij werd door de Commissie van Justitie gemachtigd te verklaren : « Wij meenen dat dergelijk aansleepen en verbeteren zullen kunnen vermeden worden wanneer de Regeering en de Kamers hun toevlucht zullen nemen tot de medewerking van een Raad van State, die een afdeeling voor wetgeving telt ». (*Gedr. St.* nr 234-7 Juli 1938).

Bij het einde van de openbare bespreking, (zie *Parlem. Hand.*, Senaat, 19 Juli 1938, blz. 1698, links) stelde de Regeering een spraakkundig onjuisten tekst (die werd aangenomen), tegen dien van de Commissie. Het verslag luidt als volgt :

« De Voorzitter. —...

» De Commissie stelt ten slotte voor het vierde lid te doen luiden :

» Dezelfde straffen zijn van toepassing op den echtgenoot die zich vrijwillig gedurende meer dan twee maanden onttrekt aan de gevolgen van de machtiging door den rechter gegeven krachtens artikel 214*b* van het Burgerlijk Wetboek, nadat deze machtiging *opgehouden heeft* vatbaar te zijn voor hooger beroep of verzet. »

Anderdeels stelt de Regeering den volgenden tekst voor :

« Dezelfde straffen zijn van toepassing op den echtgenoot die vrijwillig, aan de uitwerking van de krachtens artikel 214 *b* van het Burgerlijk Wetboek door den rechter verleende machtiging de door die machtiging voorziene inkomsten, schuldvorderingen of opbrengsten van den arbeid geheel of gedeeltelijk onttrekt, en wel nadat tegen die machtiging *geen* verzet of beroep *meer openstaat.* »

De verslaggever over het ontwerp in de Kamer wees op deze fout in het opstel, doch weet haar ten onrechte aan de senatoren.

***

Onze verbindende teksten krioelen van stelfouten. De artikelen zijn vaak al te lang, tot het uiterste onderverdeeld of bezwaard met bijzinnen die het lezen en begrijpen bemoeilijken. Nauwkeurigheid en klaarheid zijn nochtans onmisbare vereischten voor een wet. Het is buiten kijf dat het vaak overhaast werk van het Parlement, vooral tegen de sluiting van de zitting — den wetgever belet de onvolmaakte teksten te verbeteren die onder meer onder den vorm van amendementen worden ingediend. Het zal nuttig zijn deze voor te leggen aan de afdeeling wetgeving van den Raad van State — wat geen vertraging in de parlementaire werkzaamheden voor gevolg zal hebben, vermits het nieuw organisme bestendig zetelen zal.

***

Wij hebben aldus enkele slecht gemaakte wetten overzien, door de schuld van de Kamers, doch meer nog door die van de Uitvoerende Macht, die talrijke ontwerpen indient. Wij hebben gezien hoe de parlementaire controle wetsteksten soms kan verbeteren en aanvullen. Dit geldt niet voor de besluiten die in de kantoren worden opgesteld.

Wij bedoelen namelijk de koninklijke besluiten tot inrichting of reglementeering, genomen ter uitvoering der wetten (Grondw. 67).

De door Uw Vereenigde Commissiën goedgekeurde tekst zal voortaan de Ministers verplichten eerst den Raad van State te raadplegen. Door dergelijken maatregel zal worden voorkomen dat de Koning — of zij zelf — teksten zouden onderteekenen die niet overeenkomstig zijn met de Grondwet of de wetten, en die de rechtbanken derhalve moeten weigeren toe te passen (Grondw. 107).

***

In een onlangs bij Larcier (1939) verschenen werkje onder den titel *Technique de l'Arbitraire, ou le « Statut » des Etrangers en Belgique,* wijst de heer F. Cuvelier op koninklijke besluiten genomen op grond van een wet... die werd ingetrokken en als zoodanig, op 13 Januari 1848, door het Hof van Verbreking erkend.

***

Op 12 November 1938, op de openingszitting van de Jonge Balie te Gent, handelde de spreker over de vrijheid der pers. Hij wees op de inbreuken op dit grondwettelijk recht gemaakt door de koninklijke besluiten van 1926 en van 1934, waarvan hij de ondoelmatigheid en de ongrondwettelijkheid onderstreepte.

***

Ziehier een besluit met een valsch gegeven : het is het besluit gedagteekend 31 Januari 1920 en betreffende het toezicht op het lager onderwijs. Op zekere plaats verwijst het naar de artikelen 13 en 14 van het koninklijk besluit van 12 Maart daaropvolgende. Wij weten wel dat het eerste besluit pas in het *Staatsblad* van 14 April is verschenen; het ware dus gemakkelijk geweest dergelijke ongerijmdheid te vermijden...

***

Het koninklijk besluit tot samenschakeling der met het zegel gelijkgestelde belastingen (29 September 1938, *Moniteur* van 21 October) vermeldt, bij artikel 200, artikel 76, paragraaf 2 van het Strafwetboek, dat werd ingetrokken sedert de wet van 9 April 1930 op de sociale bescherming (art. 31).

Afgezien van deze fout, is het besluit goed opgesteld. Wat bewijst dat daar enkel de controle is tekort geschoten van wetgeleerden met de noodige algemeene juridische kennis en een flink bijgehouden documentatie.

***

De heer H. Speyer, gewezen senator, heeft de waarde onderzocht van de besluiten genomen krachtens de bijzondere machten. Hij heeft een lange lijst opgemaakt van besluiten tot verbetering die bewijzen hoe het werk van de uitvoerende macht, die wetten maakt, vaak onvolmaakt is. (*Corporatisme ou parlementarisme réformé* ? Etablissements Bruylant, Brussel, 1935).

In het *Journal des Tribunaux* van 12 Juni 1938, vindt men het historisch overzicht van sommige besluiten die de Regeering door de Kamers deed goedkeuren, nadat zij ze zelf eerst had ingetrokken ! Daarentegen, de verplichtingen vergetend door de wetten der bijzondere machten opgelegd, verwaarloosde zij er andere te doen bekrachtigen, — zoodanig dat de boetstraffelijke rechtbank van Bergen onlangs een vervolgden handelaar vrijsprak, na te hebben vastgesteld dat het besluit waarop het Parket zich beriep, vervallen was.

***

Een besluit krachtens de bijzondere machten genomen (nr 231 van 16 December 1935) trok de gewijzigde wet in van 20 October 1919 op het fiscaal regime der tabak, en verving ze.

Een wet van 28 December 1937 (*Moniteur* van 31) bevat deze formule : « Artikel 2 (nieuw), paragraaf 2, littera *a*, der wet van 20 October 1919 wordt vervangen als volgt... »

Feitelijk had de wet de bepalingen moeten wijzigen van besluit nr 231. Dit s geen enkel parlementslid opgevallen. Geen enkel organisme heeft daarop de aandacht getrokken.

Doch het is waar dat besluit nr 231 van 16 December 1935 een slotbepaling inhield luidende : « Dit besluit wordt bindend met ingang van den datum welken de Minister van Financiën zal bepalen. » Het ministerieel besluit is evenwel nog niet verschenen. Dus is besluit nr 231, nog niet van toepassing; daaruit volgt dat het de wet van 20 October 1919 niet kon intrekken. Zoodat, op slot van zaken, de gewone wetgever gelijk heeft. Doch is dit niet het gevolg van het toeval en van de inconsequentie van den « bijzonderen » wetgever ?

***

Deze bloemlezing besluiten wij met een vermakelijk geval; het geldt een koninklijk besluit van 3 Mei 1934 houdende het reglement op den handel in eieren en in geconserveerde eieren (*Moniteur* van 31 Mei). Daarin vindt men volgende grap :

« *Art.* 3. — De vermelding *secunda* of het cijfer 2 ter hoogte van ten minste 1 centimeter dient aangebracht op :

» 1° Eieren met een luchtkamer van meer dan 6 millimeter diepte.

» Voor de toepassing van dit besluit geldt als bovenvermelde afmeting de helft van de som der hoogten van de loodlijnen, opgetrokken van uit de meest verwijderde en tegenover elkaar liggende verbindingspunten van de twee scheidingsvliezen der luchtkamer tot aan een vlak op het buitentoppunt van de schaal boven de luchtkamer te vormen. »

Deze tekst, waarvan de lezing luidop een buitengewonen adem vergt, wordt bekrachtigd door straffen (art. 14). Dit beteekent dat hij moest verstaanbaar zijn voor de eierenhandelaars, de rechters en de beambten belast met het toezicht (veeteelt-consulenten, veeartsen-inspecteurs, controleurs van het Nationaal Verbond der Pluimveekweekers, Rijksinspecteurs en -afgevaardigden, belast met het toezicht op de naleving der wets- en reglementsbepalingen betreffende de eetwarenvervalsching) (*sic*).

Uw verslaggever was tamelijk verrast door de lezing van het besluit en vroeg zich vooreerst af of de luchtkamer der kippeneieren wel twee wanden bevat. Naar zijn ondervinding schijnt er slechts één scheidingsvlies te zijn. Maar laten wij dit terzijde, want vooral de juistheid diende nagegaan van een schijnbaar wetenschappelijke taal, waarvoor de ondergeteekende geenszins bevoegd is om over te oordeelen. Hij raadpleegde dus een wiskundige van de faculteit der wetenschappen der Vrije Universiteit van Brussel. Deze onderzocht den tekst, dien hij trouwens onderwierp aan twee zijner collega's, gewone hoogleeraars zooals hij. Deze experten kwamen tot het besluit dat de « pseudo-geometrische taal van artikel 3 van het koninklijk besluit van 3 Mei 1934 onbegrijpelijk is ».

Stippen wij aan dat onze zegslui niet de eerste de beste zijn, op verre na niet : de eene is een zeer geleerd landmeter, de andere een sterrekundige met wereldfaam, en de derde de man die de eerste in België de relativiteitstheorieën van Einstein begreep en uitlegde...

Men zou nog veel meer kunnen schrijven over bedoeld besluit. Maar het zou gaan over de gegrondheid der « zes millimeter » en over den vorm (vlak, bol of hol?) van het vlies, hetgeen buiten het raam onzer opmerkingen valt. Bepalen wij er ons bij te wijzen op het onbegrijpelijke van een tekst waarover de steller

ongetwijfeld zeer voldaan was, vermits hij niet geaarzeld heeft hem aan zijn minister te onderwerpen, dewelke, op zijn beurt, hem door het Staatshoofd deed onderteekenen.

***

Zoo de koninklijke besluiten soms onvolmaakt zijn, dan mangelt het de ministerieele besluiten vaak aan klaarheid, samenordening en juridische waarde. Hier ook is de raadpleging van een gespecialiseerd organisme geboden.

DE OPLOSSING.

Wij hebben aldus het kwaad aangetoond, of liever in herinnering gebracht. Trachten wij nu het middel te vinden om het opmaken van wetten en besluiten te verbeteren.

Ontegensprekelijk ligt dit in de oprichting der Afdeeling voor wetgeving bij den Raad van State, op voorwaarde dat men ze regelmatig raadplege. Want indien men haar advies slechts af en toe inwint, zal het kwaad amper verminderen; nevens enkele goede teksten zullen de gebrekkige bepalingen nog welig tieren, en anderdeels zal de samenschakeling steeds ontbreken.

Alleen de *verplichte* raadpleging van den Raad van State (wanneer zij, wel te verstaan, kan opgelegd worden zonder inbreuk te plegen tegenover de Grondwet) zal dit verhelpen. Het spreekt vanzelf dat het alleen een raadpleging betreft voor wat aangaat de redactie, evenals over de waarde en de juridische gevolgen der ontwerpen. De grondgedachte en de gepastheid der ontwerpen moeten het natuurlijk voorrecht blijven van de wetgevende of van de uitvoerende macht, — volgens het geval.

***

De talrijke buitenlandsche wetgevingen kennen het verplichte inwinnen van het advies van een Raad voor Wetgeving. In verschillende landen is het Parlement zelf verplicht er beroep op te doen (zie de Bijlagen van dit verslag).

Het spreekt vanzelf dat in België het beginsel van de zelfstandigheid der Staatsmachten alle dergelijke verplichting voor de Kamers uitsluit. Door toedoen van hun voorzitter, zullen deze dus vrijwillig hun licht bij de Afdeeling voor Wetgeving opsteken. Laten wij hopen dat er van die vrijheid ruim gebruik zal gemaakt worden, in tegenstelling met wat in Frankrijk gebeurt. Hier wordt het advies van den Raad van State verplichtend ingewonnen voor de reglementen van openbaar bestuur; wat de wetsvoorstellen en -ontwerpen echter betreft, moet men met spijt vaststellen dat geenerlei gebruik van de vrijheid van raadpleging meer wordt gemaakt. De Minister van Justitie, de h. Marchandeau, voorzitter der algemeene vergadering van het Conseil d'Etat op 8 November 1938, heeft laten doorschijnen dat na een belangrijke hervorming deze Hooge Vergadering eerlang « een voornamere rol in den Staat zal moeten vervullen ».

Een meer geregeld beroep op den Raad van State, voor den wetgevenden arbeid, aldus verklaarde hij, *zal zonder de prerogatieven der politieke vergaderingen eenigszins tekort te doen, hen toelaten zich uit te spreken over rijp overwogen teksten, die duidelijk den wil van den wetgever vertolken.*

De Minister voegde eraan toe dat *op het oogenblik dat een ontzaglijke inspanning tot economische herstelling en inrichting geboden is, de Raad van State rechtstreeks moet verbonden worden aan den Economischen Nationalen Raad voor de voorbereiding der hervormingen.*

Ons oud medelid, de h. Speyer, vaststellende dat het Parlement, bij ons zooals elders, lijdt onder een overlast van werk in hoeveelheid en in hoedanigheid, heeft voorgesteld daaraan de medewerking van raadplegende raden te bezorgen, en nl. van een *Juridischen Hulpraad* (*op. cit.*, en *La Réforme de l'Etat en Belgique*, établ. Bruylant, Brussel, 1927). De schrijver vermeldt het precedent van den Kolonialen Raad in België.

De XXXIVe Conferentie van de Interparlementaire Unie, gehouden te Den Haag, in Augustus 1938, heeft het nut erkend van de raadpleging van een bestendige niet-parlementaire inrichting voor den vorm der wetsontwerpen en der amendementen.

***

De Grondwet verbiedt geenszins dat een wet de Uitvoerende Macht zou verplichten een in het kader der bestuurskorpsen ingestelde inrichting te raadplegen, zooals de Raad van State het zal zijn. De raadpleging van de Afdeeling voor Wetgeving moet regel zijn voor de voor-ontwerpen, voor de ontwerpen van decreet (Kolonie), voor de ontwerpen van koninklijke uitvoerings-, organieke of reglementaire besluiten en voor de ministerieele reglementaire besluiten, met uitsluiting van alle overige besluiten of bestuursakten. De tekst van het advies moet bij het voorbereidend werk gevoegd worden.

De ministers moeten de spoedeischende voorontwerpen en ontwerpen noch de zuivere wetgevende begrootingsbepalingen aan het advies van de Afdeeling voor Wetgeving voorleggen. De voorzitters van beide Kamers behouden stellig het recht het in te winnen. Dit zal nl. het geval zijn wanneer blijkt dat de hoogdringendheid van een ontwerp niet volkomen geboden is of indien in een begrootingswet een bepaling van een anderen aard geslopen is. Het is niet mogelijk noch noodig een andere sanctie te voorzien, wat de wetten betreft.

De besluiten welke geen algemeen kenmerk dragen — uitvoerings-, organieke of reglementaire — moeten niet aan het advies van de Afdeeling voor Wetgeving onderworpen worden. De beslissingen welke op bijzondere gevallen slaan kunnen aan de Afdeeling voor administratie onderworpen worden in de veronderstelling bij artikel 6 van het ontwerp voorzien.

***

De Uitvoerende Macht blijft meester over de beslissing; zij moet zich geenszins gedragen naar het advies van den Raad voor Wetgeving. Wij zullen echter verder uiteenzetten hoe de Raad van State zal gewapend zijn om de onwettelijke bestuursdaden nietig te verklaren.

***

Er is geen sprake van de opdracht van den Kolonialen Raad in te krimpen, die nl. zijn advies bij den Koning moet uitbrengen over de ontwerpen van decreet, — tenzij voor de dringende gevallen. Deze ontwerpen moeten echter vervolgens aan den Raad van State voorgelegd worden. Benevens het feit dat

het noodig is aan geheel onze wetgeving — koloniale en moederlandsche — de eenheid en den juridischen samenhang te verzekeren, waarvan wij de veelvuldige afwezigheid hebben aangetoond, moet men het geval voorzien dat de Koloniale Raad zou kunnen samengesteld zijn uit minder juridisch bevoegde personaliteiten dan de huidige leden, in welke wij gaarne uitmuntende rechtskundigen erkennen.

Wat de ontwerpen van decreet betreft, die voorgelegd worden aan de koninklijke handteekening, met een ongunstig advies van den Kolonialen Raad, is de noodzakelijkheid ze verplichtend aan den Raad van State voor te leggen vanzelfsprekend.

Blijven de decreten bij hoogdringendheid genomen (zonder tusschenkomst van den Kolonialen Raad) en de *ordonnantie-wetten* in geval van hoogdringendheid door den Gouverneur-generaal genomen; hier is de voorafgaande tusschenkomst van de Afdeeling voor Wetgeving van den Raad van State niet geboden. Laten wij evenwel zeggen dat de Afdeeling voor Administratie bevoegd is om te getuigen of de akte niet door een ongegronde inroeping van hoogdringendheid ongeldig werd gemaakt.

***

Het is van belang een precedent aan te halen en wel dit van het koninklijk besluit van 7 Februari 1938, houdende inrichting bij het Ministerie van Openbaar Onderwijs van twee cultuurraden. Dit besluit werd genomen op voorstel van de Regeering van den heer P.-E. Janson. Naar luid van artikel 5, 1°, « is de *Minister van Openbaar Onderwijs gehouden het advies van de Raden in te winnen voor elk ontwerp van koninklijk besluit* te nemen ter uitvoering van de wetten op het gebruik der talen in het bestuur van het openbaar onderwijs en in het onderwijs zelf ».

Vermelden wij ook den Hoogen Raad voor Financiën, ingesteld bij koninklijk besluit van 31 Januari 1936. Dit raadgevend organisme licht den Minister in over al de vraagstukken die hij hem voorlegt. Zijn leden hebben recht van initiatief. Het telt een afdeeling voor wetgeving, onder meer belast met het onderzoek der vraagstukken inzake verbetering der wetten op de Staatscomptabiliteit.

Eveneens, den Hoogen Raad van Arbeid en Sociale Voorzorg die door de Regeering kan gelast worden ontwerpen van wet en van besluiten voor te bereiden. (K. B. van 8 November 1935, art. 5).

***

Thans beschikken de ministerieele departementen over rechtskundige adviseurs, zelfs over raadslieden, waarop zij kunnen beroep doen, namelijk voor het opstellen der verbindende teksten. Wanneer de Raad van State zal in werking treden, zal het mogelijk zijn hun aantal in te krimpen. De raadpleging van een eenig en vast organisme zal bovendien toelaten onze wetten en besluiten beter samen te ordenen.

De Raad van State zal beter gedocumenteerd zijn dan de thans overal verspreide Raadgevende comités. De Koninklijke Commissaris voor de Bestuurshervorming heeft bij den Eerste-Minister verslag uitgebracht over de oprichting van een Consultatieven Dienst van documentatie en wetgeving. Dit

verslag bevat zeer belangwekkende aanduidingen betreffende de uitrusting van bedoeld organisme, hetwelk — onnoodig het te zeggen — zal werken binnen het kader van den Raad van State ; het zal kostbare diensten bewijzen aan zijn beide afdeelingen.

***

Een laatste opmerking, alvorens tot wat anders over te gaan : Het ontwerp van de Kamer voorzag dat het inwinnen van advies zou behooren tot de bevoegdheid van den Eerste-Minister. Welnu, de Eerste-Minister legt geen wetsontwerpen neer. Gewoonlijk geschiedt dit — evengoed als de voorbereiding der besluiten — door de Ministers of de gansche Regeering. Daarom verkozen wij artikel 2 op te stellen zonder het Regeeringshoofd te vermelden noch uit te sluiten; volgens artikel 3 zal hij evenwel de Afdeeling Wetgeving kunnen belasten met het opmaken der voorontwerpen van teksten van wetten of besluiten.

DE AFDEELING ADMINISTRATIE.

Wij hebben hierboven het stelsel van de Kamer uiteengezet. Moest het aangenomen worden, dan zou de Afdeeling Administratie van den Raad van State slechts een juridictioneele rol hebben, beperkt tot de enkele gevallen aangehaald onder artikel 15 van het ontwerp. In deze gevallen zou zij een opgedragen rechtsmacht bezitten en uitspraak doen bij arresten. Voor het overige zou de Raad van State tot opdracht hebben eenvoudige adviezen uit te brengen, die geenszins verbindend zijn.

Uw Commissiën stellen U integendeel voor aan den Raad van State een meer uitgebreide juridictioneele bevoegdheid toe te kennen, die als volgt kan samengevat worden :

1° Geschillen inzake vergoeding, ter aanvulling der grondwettelijke onbevoegdheid van de gewone rechtbanken; in zekere gevallen die verband houden met een verhaal tot nietigverklaring (zie 3°) bezit de Raad van State volle rechtsmacht, terwijl hij in de overige gevallen beredeneerde adviezen zal uitbrengen;

2° Eigenlijke administratieve geschillen : gevallen die door de wet en andere bijzondere wettelijke bepalingen zullen voor den Raad van State gebracht worden, dewelke uitspraak doet in hoogsten aanleg, en vonnist in feiten als in rechten.

3° Geschillen aangebracht voor nietigverklaring, zich uitstrekkende tot alle bestuurlijke handelingen, of zij van algemeene strekking wezen (zooals de uitvoeringsbesluiten en de reglementen) ofwel particuliere gevallen betreffen. Gevolgen der nietigverklaring : *erga omnes.*

Eenige uitzondering : de zoogezegde « Regeeringsdaden ».

In het raam van de geschillen aangebracht voor nietigverklaring komt wat men zou kunnen noemen de « administratieve verbreking », aangezien de Raad van State de controle heeft over de wettelijkheid der beslissingen uitgevaardigd door de reeds bestaande bestuurlijke rechtsmachten, uitspraak doende in hoogsten aanleg. Gevolgen der beslissing : *inter partes.*

4° Berechting der geschillen van bevoegdheid *tusschen besturen.*

***

Het stelsel voorgesteld door uw Commissiën is volstrekt overeen te brengen met de Grondwet, zooals verder uit dit verslag zal blijken.

Bij het lezen der *Bijlagen* zal men er zich kunnen van overtuigen dat België op dit gebied ten achter staat bij de andere Europeesche landen. Deze hebben over het algemeen, naar het voorbeeld van Frankrijk, een hoogere administratieve rechtsmacht ingesteld — althans deze landen waarvan de fundamenteele wetgeving geen volledige bevoegdheid verleent aan de gewone rechtbanken, zooals dit onder meer het geval is voor Groot-Brittannië.

Het is niet van belang ontbloot er hier op te wijzen dat China sedert vier-en-veertig eeuwen een instelling bezit genaamd « *instelling voor Censuur of Controle* » De keizers konden er zich evenmin aan onttrekken als de overige ambtenaren

van de uitvoerende macht. De Republikeinsche Grondwet behoudt nog dit organisme, dat in de vroegste tijden opgericht werd door de wijsheid van een volk met oude beschaving.

***

ZELFSTANDIGHEID DER STAATSMACHTEN. BEPERKTE BEVOEGDHEID DER GEWONE RECHTBANKEN. HOF VAN VERBREKING EN RAAD VAN STATE.

Het beginsel van de zelfstandigheid der Staatsmachten, dat ten grondslag ligt aan onze openbare instellingen, is in onze wetten niet doorgevoerd met volstrekte strengheid. Wij zouden hier menig voorbeeld kunnen aanhalen waarin onze grondwettelijke machten dooreenloopen. Er zijn, bij voorbeeld, vonnissen die inschrijving of overschrijving gelasten in de boeken van den burgerlijken stand of van de hypotheekbewaring. En men zal anderdeels vaststellen bij de lezing der « Bijlagen » van dit verslag, dat de gewone rechtbanken bevoegd zijn voor vele gevallen die nochtans van het bestuur afhangen. Veel meer, artikel 107 van de Grondwet heeft haar tot opdracht gegeven de algemeene provinciale en plaatselijke besluiten en reglementen slechts toe te passen in zoover zij met de wet overeenstemmen. Aldus kan de rechterlijke macht reeds in zekere mate zich kanten tegen de willekeur van de uitvoerende macht.

Het is ten onrechte dat gedurende langen tijd de Belgische juristen de Fransche rechtsleer van de zelfstandigheid der Staatsmachten aanvaard hebben, zooals zij namelijk geformuleerd werd door HENRION DE PAUSEY. Zooals de heer LOUIS WODON het onlangs zegde, kwam dit neer op het miskennen, uit naam eener abstracte theorie die niet in onze Grondwet ligt, van de gedachten waardoor het Nationaal Congres zich laten leiden had ten aanzien van de betrekkingen van de rechterlijke macht met het bestuur.

Men weet dat gelukkig deze strengheid gemilderd is in de laatste jaren en het berucht besluit van het Hof van Verbreking dd. 5 November 1920 (*Pas.* 1920, I, 193) heeft de rechtspraak in een gunstigen zin doen keeren.

Voortaan moeten de openbare besturen hun daden verantwoorden vóór de gewone rechtbanken, zoodra een burgerlijk recht werd geschaad.

Aan den anderen kant mogen de burgers beroep doen op het gewoon gerecht voor de bescherming hunner politieke rechten (behoudens bijzondere wetten, Grondwet art. 93).

Het spreekt vanzelf dat uw Commissiën u geenszins voorstellen om het even wat te onttrekken aan de rechtsbevoegdheid der gewone rechtbanken. De Raad van State moet hun grondwettelijke onbevoegdheid aanvullen en met hen bijdragen tot de vrijwaring der rechten en der belangen van de enkelingen en van de collectiviteiten.

Daar de Grondwet aan de gewone rechtbanken de kennisneming heeft opgedragen van de *betwistingen* over burgerlijke en politieke *rechten*, volgt hieruit dat zij buiten de *betwistingen* onbevoegd zijn, en dat zij onbevoegd zijn om uitspraak te doen over de geschillen in verband met *administratieve rechten* of met *belangen*. Welnu, het geldt hier een uiterst uitgestrekt domein, waarop het bestuur en de onderhoorigen ofwel nog het bestuur en zijn bedienden tegenover elkaar kunnen komen te staan. Hoe dikwijls hebben de rechtbanken

zich niet onbevoegd moeten verklaren om te oordeelen over de aanvragen die echter in billijkheid gegrond schenen ! Hieruit zijn er beslissingen voortgevloeid die — in rechten gegrond — nochtans indruischen tegen den geest van rechtvaardigheid : *Summum jus, summa injuria.* Men moet dus onze wetten verbeteren, vermits zij nog dergelijke toestanden dulden.

***

Men heeft zich afgevraagd of er, na de oprichting van den Raad van State, aanleiding toe bestond de bevoegdheid van het Hof van Verbreking te verruimen en aan hetzelve een recht van toezicht toe te kennen over de beslissingen van het hooge administratief rechtscollege. De Kamer deelde deze meening,terwijl zij tevens de controle beperkte tot de vraagstukken van *bevoegdheid* en van *vorm* (art. 24 van het overgemaakt ontwerp).

Dergelijk stelsel moet worden afgekeurd. In de veronderstelling dat het Opperste gerechtshof een beslissing van den Raad van State mocht verbreken wegens *gebrek in den vorm,* zal het enkel aan denzelve de zaak kunnen terugsturen, die natuurlijk opnieuw zal gevonnisd worden op dezelfde wijze, *wat betreft den grond* waarover geenerlei censuur wordt overwogen. Louter tijdverlies, bijgevolg, zonder te gewagen van de gerechtskosten. Er mag trouwens niet uit het oog worden verloren dat de Raad van State slechts een enkele afdeeling administratie zal tellen, verdeeld in drie Kamers uitsluitend wegens redenen van taalkundigen aard : vandaar onmogelijkheid naar een ander rechtscollege te verwijzen in geval van verbreking.

Het vraagstuk van *bevoegdheid* kan worden geregeld op grond van artikel 106 van de Grondwet (zie *infra* : Geschillen van bevoegdheid tusschen grondwettelijke machten). De Raad van State zal inderdaad werken in het kader van het bestuur.

Over den *grond* der beslissingen is het vanzelfsprekend onmogelijk een recht van controle toe te kennen aan het Hof van Verbreking, vermits de Raad van State juist zal te oordeelen hebben over de geschillen, die het domein der gewone rechtbanken te buiten gaan.

Een voorbeeld ontleend aan de geschillen aangebracht voor vernietiging : een administratieve daad *erga omnes* te vernietigen beteekent eenigszins deelneming aan het bestuur; het komt neer op gerechtelijk bestuur. De Raad van State kan dit, terwijl de gewone rechtbanken hun tusschenkomst op dit gebied beperkt zien door artikel 107 van de Grondwet.

En wat gezegd over het geval dat de Raad van State bij arrest een geschil van loutere ambtsbevoegdheid onder besturen zou hebben beslecht?

De Raad van State zal dus het hoogste administratief rechtscollege zijn.

***

Het recht van controle van het Hof van Verbreking is trouwens niet algemeen. De tabel voorkomende in de *Bijlagen* van dit verslag zal u volledig inlichten. Maar laten wij van stonden aan verklaren dat tal van zaken — zelfs gerechtelijke zaken — zijn uitgesloten van het beroep in verbreking. Aldus de straf-vonnissen van de koloniale rechtbanken; de maatregelen van vrijwillige rechtsmacht ; de beslissingen van het Hof van beroep te Brussel dat met vereenigde

Kamers uitspraak doet in zake prijzen. Er zijn trouwens talrijke andere gevallen waarin een bijzondere wet uitdrukkelijk bepaalt dat het beroep in verbreking niet bestaande is.

***

Hier is evenwel het oogenblik gekomen om te verklaren dat het Hof van Verbreking zekeren voorrang zal hebben op den Raad van State, vermits het krachtens de Grondwet (art. 106) het recht bezit hem bevoegdheid in zake *geschil van bevoegdheid* te ontkennen of toe te kennen.

Er bestaat mogelijkheid van geschil tusschen de rechterlijke en administratieve overheden (met inbegrip van den Raad van State). Het geschil kan positief of negatief zijn naar gelang dat de twee overheden samen hun bevoegdheid zullen bevestigen of afwijzen. Het is het Hof van Verbreking dat met *vereenigde Kamers* zal beslissen (art. 132 der wet van 18 Juni 1869 op de rechterlijke inrichting).

Men zal met nut de studies lezen gewijd aan de geschillen van ambtsbevoegdheid door BELTJENS (*La Constitution belge revisée*); A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*; Deel I en de *Pandectes belges*, v° *Conflits*.

Men zal aldus vernemen dat sedert 1837 het bestuur opgehouden heeft gebruik te maken van het recht voorzien bij artikel 106 van de Grondwet, daar het verkoos zijn toevlucht te nemen tot den langen en kostelijken weg van de exceptie van onbevoegdheid, desnoods doorgedreven tot in verbreking. Het is waar dat de gewone wetgever de slotbepaling van dit artikel uit het oog heeft verloren, dat er toe strekte de procedure der geschillen van bevoegdheid te doen regelen door de wet. Ons ontwerp voorziet daarin. Merken wij evenwel op dat, tot in 1837, het Hof van Verbreking verzoekschriften had aanvaard, in den vorm gebruikt onder het Fransche regime.

GIRON schrijft uitstekend in verband met de geschillen tusschen de rechterlijke en de administratieve macht :

« *In de praktijk voorziet het bestuur in het geschil door middel van de exceptie van bevoegdheid. Wanneer het voor het gerecht wordt gedaagd om te antwoorden op een klacht, die niet tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken behoort,* dan werpt het een afwijzing op en indien zijn exceptie wordt verworpen brengt het ze terug voor in hooger beroep. Indien de rechtbank in hooger beroep op de afwijzing niet ingaat, dan voorziet het zich in verbreking en aldus komt het, door den gewonen gang van de procedure te volgen, voor de overheid die de wet heeft gelast uitspraak te doen over de geschillen van ambtsbevoegdheid.

» Dit *lapmiddel* is geen oplossing. De procedure die men volgt om langs den gewonen weg voor het Hof van Verbreking te geraken is langzaam en bezaaid met moeilijkheden, *en deze traagheid kan sociale belangen onopgelost laten* aan dewelke het dringend is voldoening te schenken, en, *bij voorbeeld*, de *invordering van staatspenningen in gevaar brengen, de uitvoering van werken van openbaar nut vertragen, het begeven van studiebeurzen belemmeren, enz.*

» *In deze onderscheidene gevallen moet de administratieve overheid et middel bezitten om haar onafhankelijkheid te vrijwaren, en om de zaak onmiddellijk*

aanhangig te maken bij het Hof van Verbreking zonder vooraf al de graden van de rechtsmacht te moeten doormaken. »

***

Wijzen wij er op dat er in Frankrijk en in andere landen een bijzondere rechtsmacht bestaat genaamd *Rechtbank voor Geschillen*, en dat het natuurlijk logischer zou zijn de geschillen van bevoegdheid te onderwerpen aan een organisme bestaande uit elementen genomen in de drie grondwettelijke machten. Dit ware echter slechts mogelijk naar anleiding van een herziening van artikel 106 van de Grondwet. Wij zijn verplicht deze na te leven.

***

Wie kan bij het Hof van Verbreking een geschil van bevoegdheid aanhangig maken ?

Ieder belanghebbende (art. 19 van den aan den Senaat voorgestelden tekst), hetgeen beteekent de betrokken partijen en de Regeering.

***

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het Hof van Verbreking den voorrang moet hebben op den Raad van State, zooals het logisch den voorrang zou moeten hebben op het Rekenhof vermits, krachtens de wet van 29 October 1846, sommige besluiten van het Rekenhof door den betrokken rekenplichtige kunnen worden onderworpen aan de controle van het Hof van Verbreking.

Nochtans, heeft de wet van 16 September 1807 bepaald dat beide Hoven dezelfde voorrechten genieten.

Er dient evenwel opgemerkt dat het niet mogelijk is twee korpsen op denzelfden rang te laten opmarcheeren in een openbaren optocht. Het zal dus logisch zijn in dergelijk geval den voorrang te verleenen aan het Hof van Verbreking.

Op de vraag te weten of het decreet van Messidor den voorrang verleent aan den Raad van State op het Hof van Verbreking, moet ontkennend worden geantwoord.

De afdoende reden is deze welke moet worden afgeleid uit artikel 106 van de Grondwet; maar, men moet bovendien opmerken dat het decreet genomen werd op een datum (13 Juli 1804) toen er nog geen spraak kon zijn — en met reden — van verschillende wetgevende administratieve of rechterlijke lichamen die pas later werden opgericht. Dit gaf aanleiding tot tal van geschillen waarvan de geschiedenis wordt verhaald in de *Pandectes Belges* vº, « Préséance ».

Ten einde elke moeilijkheid te vermijden wat betreft den toekomstigen Raad van State, zal het van belang zijn dat een koninklijk besluit zijn rang bepale alsmede de eerbewijzen op dewelke hij recht heeft en ook de ambtskleedij die zijn leden en medewerkers eventueel zullen dragen op de terechtzittingen en plechtigheden.

Wij oordeelen dat de Raad van State onmiddellijk na het Hof van Verbreking dient te komen.

Hij moet natuurlijk worden beschouwd als zetelende aan de spits van het Bestuur.

***

Afbakening van de bevoegdheid van den Raad van State.

De Raad van State, hoogste rechtsmacht belast met de toepassing van het administratief recht, zal alleen bevoegd zijn om de geschillen van bevoegdheid te berechten welke kunnen rijzen tusschen een bestuur en een ander, ofwel tusschen de overheden of administratieve rechtsmachten en den Raad van State zelf.

Deze zal zelf zijn eigen bevoegdheid bepalen binnen het kader dat hem toegewezen wordt. Stippen wij aan dat het Hof van Verbreking met hetzelfde recht bekleed is wanneer het betreft het optreden af te bakenen van de rechterlijke macht, bij de Grondwet (art. 92 en 93) gelast de geschillen te beslechten betreffende de burgerlijke en de politieke rechten. Het doet ook in hoogsten aanleg uitspraak wanneer een geschil van bevoegdheid tusschen gewone rechtbanken moet geregeld worden.

Uitvoerige opgave der zaken die wij voorstellen aan de bevoegdheid van den Raad van State te onderwerpen.

(Afdeeling Administratie)

1° De Afdeeling zal *adviezen aan de Ministers* geven, op hun verzoek, in alle bestuurszaken, wanneer het vraagstuk niet betwist wordt. Het spreekt vanzelf dat, in geval van aanhangig geschil, de Raad van State zich slechts na debat op tegenspraak zou kunnen uitspreken.

***

2° De Afdeeling zal bij arrest uitspraak doen over de geschillen van bevoegdheid tusschen besturen.

***

3° EIGENLIJKE DIENST VOOR ADMINISTRATIEVE GESCHILLEN.

Bijzondere wetsbepalingen zullen steeds aan den Raad van State het recht kunnen opdragen uitspraak te doen over de geschillen, die thans behooren tot de bevoegdheid van een of ander bestaand administratief rechtscollege. In dit geval zal de Raad van State uitspraak doen in feiten als in rechten.

Het ware gewis billijk sommige betwiste gevallen, waarin het minder past de beslissing op te dragen aan een politiek korps of zelfs aan een politiek man tijdelijk bekleed met alle administratieve ambten die rechtsmacht bedragen, aanhangig te maken bij een vast juridictioneel korps.

Tijdens de vergadering van 6 Juni 1939 uwer vereenigde Commissiën heeft de heer Devèze, minister van Binnenlandsche Zaken, namens de Regeering voorgesteld, gedeeltelijk den tekst terug op te nemen van art. 15, goedgekeurd door de Kamer der Volksvertegenwoordigers, derwijze dat van nu reeds aan den Raad van State de taak wordt opgedragen te oordeelen over de beroepen inzake gemeenteverkiezingen, inzake zekere contracten aangegaan vóór of tijdens den oorlog (wet van 11 October 1919, gewijzigd bij deze van 23 Juli 1924) en inzake openbaren onderstand. Uw Commissiën hebben zich daarmede eens verklaard. (Zie art. 10 van het nieuw ontwerp.)

***

4° en 5° Ten slotte zal de Afdeeling Administratie bevoegd worden verklaard voor de *betwiste zaken aangebracht voor vergoeding* alsmede voor de *betwiste zaken aangebracht voor nietigverklaring*, die wegens hun belangrijkheid de grondige studie vergen die hierna volgt.

DIENST MET VOLLE RECHTSMACHT OVER DE BETWISTE ZAKEN AANGEBRACHT VOOR VERGOEDING.

Uw Commissiën hebben breedvoerig het belangwekkend vraagstuk besproken van den dienst der betwiste zaken aangebracht voor vergoeding. Verschillende thesissen werden tegenover mekaar geplaatst. De meest radicale beoogde volledige rechtsmacht te verleenen aan den Raad van State om uitspraak te doen over alle aanvragen om vergoeding ten laste van een bestuur, wanneer de gewone rechtbanken onbevoegd zijn ; de Raad van State zou beslecht hebben bij *arrest*. De meest bescheiden thesis, ingegeven door bezorgdheden van financieelen aard, voorzag integendeel slechts de opdracht, voor den Raad van State, om ter zake enkel *adviezen* uit te brengen. Uw Commissiën stellen U voor een *gemengd stelsel* te aanvaarden, bepaald in de artikelen 7 en 9 (al. 2) van hun ontwerp. Indien de Senaat hun voorstellen wil volgen, dan zal de Raad van State bevoegd zijn om zelf bij *arrest* vergoedingen te verleenen wanneer bij hem (in de voorwaarden vereischt door al. 2 van art. 9) een verzoek zal aanhangig gemaakt zijn samenhangend met een verhaal tot nietigverklaring. Het kan inderdaad gebeuren dat de nietigverklaring van een bestuursdaad in alle billijkheid het toekennen wettigt van een vergoeding aan den eischer, zelfs aan een derden persoon. In deze veronderstelling is het logisch dat de rechtsmacht bij wie het beroep op nietigverklaring is ingediend, belast worde met het toekennen der vergoeding, vermits zij het onderworpen geval grondig zal kennen. Uw Commissiën hebben dit stelsel met 20 tegen 4 stemmen goedgekeurd, krachtens hetwelk de Raad van State in de overige gevallen slechts *adviezen* zal kunnen uitbrengen over de verzoeken tot vergoeding.

Aldus zal de Raad van State bevoegd zijn om uitspraak te doen of raad te verstrekken (volgens het geval) in een domein dat thans overgelaten is aan den willekeur der besturen.

***

De bevoegdheid van den Raad van State zal op dit gebied residuair zijn. Zij moet immers voorzien in de onmogelijkheid in dewelke de gewone rechtbanken zich bevinden om uitspraak te doen wanneer een betwisting, die niet slaat op een burgerlijk recht, bij hen aanhangig wordt gemaakt.

Ofschoon sedert het arrest van verbreking van 5 November 1920, de kring der rechterlijke bevoegdheid aanzienlijk werd verruimd, bestaan er talrijke gevallen waarin de rechtbanken zich onbevoegd verklaren. Hun rechtspraak kan stellig nog evolueeren; maar het is onmogelijk te voorzien in welke richting, noch in welke verhouding. De bepaling van het burgerlijk recht is zeer kiesch en het is derhalve onmogelijk een afgebakende grens te trekken tusschen de bevoegdheid van de rechtbanken en deze van den Raad van State beslissende inzake vergoeding. Daarom — en daarin volgen wij de rechtskundigen van de vier universiteiten — hebben wij er met gelatenheid toe moeten besluiten de residuaire formule aan te nemen waarvan de rechtspraak de toepassingen nader zal bepalen.

Sommigen hebben zelfs beweerd dat burgerlijke rechten zijn, al degene die geen politieke rechten zijn. Dit schijnt ons wat te absoluut; wij blijven steeds

gelooven dat er een derde kategorie rechten bestaat, namelijk de *administratieve* rechten.

Naast deze *administratieve rechten* zijn er ook *belangen* die niet worden erkend noch beschermd door wetsteksten maar die niettemin in billijkheid eerbiedwaardig zijn.

Wijzen wij in dit verband op de belangwekkende theorie van de *gelijkheid der lasten voor de onderhoorigen*, vooropgezet door MARCQ, en die noodzakelijk leidt tot de vaststelling van een louter administratief recht dat dus ontsnapt aan de controle van de gewone rechtbanken.

***

De Belgische wetgeving biedt — of liever bood — een voorbeeld van geregelde beslechting van geschillen inzake vergoeding : de rechtbanken voor oorlogsschade; de inrichting van deze laatste vloeide voort uit het beginsel der gelijkheid van de burgers tegenover de lasten.

De Hoven en Rechtbanken voor oorlogsschade waren geen gewone rechtbanken, ofschoon de wet hun beslissingen in rechten onderwierp aan de controle van het Hof van Verbreking. Zij stelden de schade vast en schatten dezelve; zij kenden sommen geld toe.

De partikulier die een bijzondere schade had geleden ten gevolge van den oorlog, welke de gansche collectiviteit teisterde, zag zich dus een vergoeding toekennen, en niet een hulpgeld. De Belgische Staat was geenszins verantwoordelijk, krachtens de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, en dit sloot de bevoegdheid der gewone rechtbanken uit. Het ging om schade veroorzaakt door den vijand ofwel nog door de Belgische legers handelende in het belang van het land — en zulks buiten de gevallen waarin de wet reeds het *recht* op vergoeding had erkend (bij voorbeeld in zake krijgsdienstbaarheden en militaire opeischingen).

Het feit dat door een zonderlinge bepaling, die niet eenig is in onze wetgeving, een zekere bevoegdheid werd toegekend aan rechterlijke macht (rechter in kortgeding) om vergoedingen bij voorraad te verleenen, verandert niets aan den aard der geschillen inzake oorlogsschade.

***

Voor het oogenblik is bij den Senaat een verslag aanhangig uit naam van zijn Commissie van Financiën (*Stuk* nr 250) over geschillen tusschen het Rekenhof en de Regeering, betreffende een zaak die van rechtswege voor den Raad voor vergoeding zou moeten worden aangebracht. De Ministerraad heeft gemeend de bedienden van het Departement van Spoorwegen, Zeewezen, Posterijen en Telegrafie schadeloos te stellen, die — wegens de oorlogsverklaring, — hun proeftijd pas na den wapenstilstand konden uitdoen of beginnen, ofschoon zij geslaagd waren in de wedstrijden gehouden vóór 4 Augustus 1914. Het Rekenhof weigerde zich aan te sluiten bij de vereffening van een pensioen, krachtens een beslissing van de Regeering. Het Hof redeneert in rechten; de Ministers naar billijkheid.

Hetzelfde stuk behandelt een ander geval, dat door het Bestuur zelf werd beslecht, zonder instemming vanwege het Rekenhof (schadeloosstelling aan

een aannemer waarvan de werken werden stilgelegd wegens laattijdige beschikbaarstelling van de gronden waarop schuilplaatsen moesten worden gebouwd).

***

Doch sommigen werpen op :

« *Het Hof, administratieve rechtsmacht, dat is op stuk van zaken, de Staat. De Staat zou dus in eigen zaak rechter zijn. Het Hof zou rekening houden met al de omstandigheden; zal het het bedrag van de schadeloosstelling verminderen, om te beletten dat de financiën van het verwerend bestuur zouden worden bezwaard* ? »

Daarop antwoorden wij : dat thans de Staat oordeelt in eigen zaak, doch zonder eenigen waarborg. Het is een ambtenaar die, in de stilte van zijn kabinet, den Minister een oplossing voorstelt. In dergelijk geval kunnen politieke invloeden zich doen gelden.

Aan de billijkheid zal beter worden voldaan wanneer de Raad van State in dergelijke zaken zal tusschenbeide komen.

***

Onderzoeken wij thans een opwerping getrokken uit artikel 114 van de Grondwet.

Dit artikel bepaalt : *geen pensioen, geen gift ten laste van 's Lands kas kan worden toegekend dan uit kracht van een wet.*

Men heeft daaruit afgeleid :

« Daar de voor hun leven benoemde leden van het Hof voor betwiste zaken, de macht hebben *den Staat schuldenaar te verklaren van een schadeloosstelling wanneer de Staat deze niet verschuldigd is* (want *zoo hij schuldenaar was zouden de Hoven en Rechtbanken bevoegd zijn*), zoo beschikken zij in werkelijkheid over de Staatspenningen. *Het recht uit naam van den Staat geld toe te kennen behoort, krachtens de Grondwet, alleen aan de Kamers of aan de Regeering, mits goedkeuring vanwege de Kamers* (zie art. 114 van de Grondwet).

Daarop antwoorden wij dat nooit iemand de wettelijkheid heeft betwist van de Hoven en Rechtbanken voor oorlogsschade, en dat ons voorstel voor doel heeft het toekennen van vergoedingen toe te laten in juridisch volstrekt identieke omstandigheden.

Artikel 114 slaat bovendien op tegemoetkomingen die volstrekt het karakter niet hebben van een schadeloosstelling, doch veel meer van een gift.

In den tegenwoordigen stand der wet, is het de beheerder-rechter die de vergoeding toekent — terwijl, met het stelsel van artikel 9, al. 2, het de Raad van State zal zijn, — eveneens binnen het bestek van het bestuur. In het een geval als in het andere, is het duidelijk dat de Kamers ter beschikking van de Regeering het noodige geld voor de vereffening zullen moeten stellen.

***

Het feit dat de grens tusschen de rechtsvorderingen en de administratieve aanzoeken voor vergoeding moeilijk te trekken is, doet bezwaren bij de rechtspraak op gebied van bevoegdheid vreezen. Zij kunnen zich gewis voordoen, maar wij hebben reeds gezien hoe de rechtspleging, inzake geschillen van bevoegdheid, desnoods zal toelaten exemplatieve gevallen te beslechten.

Bovendien, ziehier hoe over het algemeen de zaken praktisch zullen verloopen : de belanghebbende, zal beginnen met tot het Bestuur een verzoekschrift te richten; zoo het weigert hem schadeloos te stellen, of zoo hij acht dat de geboden schadeloosstelling ontoereikend is, dan zal hij zich tot den Raad van State wenden. Zoo deze zich bevoegd verklaart, zal zijn uitspraak partijen binden. De gewone rechtbanken — gesteld dat men hetzelfde geschil voor hen mocht aanbrengen — zullen dus vaststellen dat er een gewijsde is; desnoods, zullen zij de beginselen toepassen van de aanhangigheid en de verknochtheid.

Het Bestuur over het algemeen, zal er geen belang bij hebben de bevoegdheid van den Raad van State af te wijzen vermits deze, (in tegenstelling met de rechtbanken) *zal rekening houden met al de omstandigheden van algemeen belang.*

Gesteld nu dat de particulier, zonder te hebben onderhandeld of na te vergeefs met het Bestuur te hebben onderhandeld, de zaak voor een gewone rechtbank aanbrenge. Zoo deze, zich bevoegd verklarend, een eindvonnis over den grond van de zaak wijst, dan spreekt het vanzelf dat de zaak niet meer bij den Raad van State kan worden aanhangig gemaakt, vermits deze slechts een residuaire bevoegdheid heeft. Zoo de rechtbank zich onbevoegd verklaart, kan de aanlegger de zaak voor den Raad van State brengen. Ingeval deze, op zijne beurt, zich onbevoegd mocht verklaren, ontstaat er een (negatief) geschil van bevoegdheid en kan de aanlegger de zaak bij het Hof van Verbreking aanhangig maken. Na arrest van dit laatste, wordt de zaak andermaal aangebracht voor het aangewezen rechtscollege.

***

Moeten wij hier, als voorbeeld, gevallen aanhalen die thans zonder gerechtelijke oplossing blijven, en die voortaan bij den Raad van State aanhangig zullen worden gemaakt? Ziehier :

Een groote stad heeft den Staat gedagvaard tot herstel van het haar berokkend nadeel door het lang stilleggen van spoorwegwerken door een wet voorgeschreven; het geding liep uit op een vonnis van onbevoegdheid dd. 4 Juni 1929.

Een kolonist wiens warmoestuin begrensd is door een kamp voor inheemsche arbeiders, heeft er de overheid herhaaldelijk op gewezen dat zijn goederen en de personen zijner familie in gevaar verkeeren wegens laakbare handelingen van sommige negers. De Kolonie neemt geen enkelen politiemaatregel. Een ernstige aanslag wordt gepleegd op de minderjarige dochter van den betrokkene. Deze wendt zich tot de gewone rechtbank, die zich onbevoegd verklaart.

Een particulier wordt gewond met de gemeentelijke politie een hulpzame hand te leenen. Hij zal kreupel blijven. Ofschoon hij werd opgevorderd op straf van de bepaling voorzien bij artikel 556, paragraaf 5, van het Strafwetboek, wordt hem door de gemeente elk pensioen, elke vergoeding geweigerd. Degene die de slagen toebracht is onvermogend. Het is geen geval van toepassing van het decreet van 10 Vendémiaire jaar IV. De rechtbanken zijn onbevoegd.

Wij konden menig ander voorbeeld aanhalen, uit onze professioneele of politieke ervaring. Doch het blijkt overbodig langer nadruk te leggen op de

noodzakelijkheid een onafhankelijk rechtscollege in de plaats te stellen van het bestuur, dat tevens rechter en partij is.

***

De Regeering schijnt beducht voor den financieelen weerslag van de instelling van een Raad voor geschillen inzake vergoeding. Hooger hebben wij de redenen aangegeven waarom bij die overwegingen niet dient te blijven stilgestaan, vermits het ontwerp derwijze is opgesteld dat de Raad van State tevens rekening houden zal met het algemeen belang en met de billijkheid.

Het is hier de plaats om er op te wijzen hoe de Fransche Raad van State concreet de gevallen heeft bepaald waarin de schending voorkomt van het principe van gelijkheid der rechtsonderhoorigen ten overstaan der openbare lasten (rechtsonderhoorigen begrepen in den zin van individuën of gemeenschappen). De rechtspraak van dit hoog rechtscollege leidt naar de volgende algemeene formule : « *Moet beschouwd worden als een inbreuk op de gelijkheid der burgers tegenover de openbare lasten, elk abnormaal, uitzonderlijk nadeel, dat uit zijn aard of belang den hinder overtreft of de gewone opofferingen die het leven in de maatschappij en het vredelievend behoud dezer maatschappij vergen.* »

(Duez, Paul, deken der Rechtsfaculteit van de Universiteit te Rijsel : « *La Responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat* », Paris, Dalloz 1938).

Ziedaar wat tot leidraad moet dienen voor onzen toekomstigen Raad van State en de rechtsonderhoorigen moet verhinderen zich gekke begoochelingen te maken.

***

Bovendien doen wij opmerken, aan het slot van dit hoofdstuk, dat het aantal geschillen niet zoo aanzienlijk zal zijn als men zou meenen. En wel om de volgende redenen :

1° Het Bestuur zal voortgaan met in der minne een groot aantal gevallen op te lossen;

2° De bestuurders zullen, met des te meer aandacht, trachten de belangen van de particulieren niet te schaden, daar deze voortaan gewapend zijn om de zaak voor een nieuw rechtscollege aan te brengen.

3° De rechtspraak die aanzienlijk in den loop dezer laatste decenniën werd verruimd, zou het arbeidsveld van de gewone rechtbanken nog kunnen vergrooten, met het begrip van burgerlijk recht op extensieve wijze te beschouwen;

4° De instelling van een Raad voor geschillen aangebracht voor nietigverklaring zal van dien aard zijn dat de oorzaken van schade aan belangen en administratieve rechten zullen worden uitgeschakeld.

DE GESCHILLEN AANGEBRACHT VOOR NIETIGVERKLARING.

In een rechtsstaat zooals België, worden de machten streng geregeld door de Grondwet en de wetten. Zoodra een gezag de grenzen van zijn bevoegdheid te buiten gaat, of een besluit neemt in strijd met de wet, bevindt men zich voor een uiteraard nietige handeling. Men weet dat de gewone rechtbanken bevoegd zijn om vast te stellen, en dat zij moeten weigeren de onwettelijk-

heid der besluiten en reglementen toe te passen op de gevallen die er bij betrokken zijn. Doch de gevolgen van het gewijsde overschrijden het kader van het geschil niet en slaan niet op de betrokken partijen. De onwettige handeling blijft voortbestaan. Het is dus onmisbaar een objectief verhaal te voorzien met het doel ze *erga omnes* nietig te doen verklaren.

Deze vordering tot nietigverklaring was ongelukkig niet voorzien in den tekst door de Kamer aangenomen. Vandaar, ook in dit opzicht, de noodzakelijkheid het ontwerp te amendeeren.

De ontworpen rechtsmacht van *advies* omvatte eenvoudig het recht den Raad van State te *raadplegen* over de gegrondheid der vorderingen welke de intrekking of de nietigverklaring van onwettelijke bestuursdaden beoogden.

De Regeering meende — en de Kamer sloot zich hierbij aan — dat het strijdig zou zijn met de grondwettelijke regelen het recht om nietigverklaring der daden van de uitvoerende macht te verleenen aan een rechtscollege, zelfs zoo dit binnen het kader van de administratie zou werken. Wij zullen verder zien dat zulks totaal verkeerd is. Het feit dat de beschouwingen, uitgedrukt in de Memorie van Toelichting, strookten met het advies van een Ministerieele Commissie verandert daar niets aan.

***

Vanaf 1912 werd de Raad voor Wetgeving (ingesteld bij het Ministerie van Justitie) belast met de studie van het vraagstuk. Hij had besloten tot de noodzakelijkheid van een hof voor geschillen van bestuur, met rechtsmacht bekleed. Zelfde besluit, in 1921, ditmaal uitgaande van een Commissie door de Regeering samengesteld. Het vraagpunt had daarbuiten de aandacht der Rechtsfaculteiten van de vier Universiteiten gaande gemaakt. Hun gemeenschappelijke werkzaamheden leidden tot de radicale oplossing die ten grondslag lag aan de wetsvoorstellen door den heer Carton de Wiart neergelegd. Wie zou gelooven dat de beste gespecialiseerde rechtskundigen van het land, na het vraagpunt in den loop van vijf « studiedagen » bestudeerd te hebben, een tekst zouden hebben kunnen aannemen die ongrondwettelijk is ?

***

De procureur-generaal Leclercq stelde voor, in den loop der werkzaamheden van de Commissie, ten tijde van de tweede herziening der Grondwet, de vorderingen tot nietigverklaring bij het Hof van Verbreking aanhangig te maken.

***

Sommigen overwogen de toekenning ervan aan den Koning « beraadslagend met zijn raad ». Aldus zou men feitelijk een organisme, dat vóór de onwentelingsperiode bestond, opnieuw ingevoerd hebben.

Dergelijke Raad van State was heel goed mogelijk onder het absolute koningschap; hij ware moeilijk aan te passen bij het politiek klimaat van onzen tijd, en men moet trouwens opmerken dat de ingewikkeldheid van het huidig bestuur, gevoegd bij het mogelijk groot aantal verhalen, pleit ten bate van een ander stelsel.

***

Men moet met zijn tijd meegaan en geen oplossingen uit het verleden opdiepen. Onze grondwetgevers hebben de Grondwet opgemaakt in een geest waardoor wij ons moeten laten leiden wanneer de letter zelf van het handvest er niet toe volstaat. Dit is hier het geval.

Het is wel waar dat men lang uit de stilzwijgendheid van de Grondwet zooals uit sommige harer beschikkingen, een ongunstige theorie heeft afgeleid tegen de oprichting van een Raad van State bevoegd om de vorderingen aangebracht voor nietigverklaring te berechten.

De Minister van Binnenlandsche Zaken, in zijn Memorie van Toelichting, en de verslaggever bij de Kamer hebben bijzonder gesteund op een meening uitgedrukt in 1916 (en uitgegeven in 1920) door den heer Louis Wodon.

Deze had zich vergist en — iets wat uiterst zeldzaam is en werkelijk ontroerend — hij heeft besloten zijn vergissing in het openbaar te bekennen. Dit was het voorwerp van de belangrijke mededeeling welke deze uitmuntende rechtskundige op 5 December 1938 aan de Koninklijke Academie deed.

Ziehier de samenvatting van zijn thesis zooals hij zelf ze aangeeft als besluit van zijn uiteenzetting :

« 1. — *De Grondwet bekrachtigt de controle over de wettelijkheid der daden* » *van de uitvoerende macht. Deze controle behoort tot de bevoegdheid van de gewone* » *hoven en rechtbanken maar berust eveneens op de administratieve rechtscolleges,* » *die het den wetgever vrijstaat op te richten om hun bevoegdheid toe te kennen* » *voor de zaken die de Grondwet niet uitsluitend voorbehoudt aan de gewone* » *rechtsprekende lichamen.*

» 2. — *In den huidigen stand van de wetgeving wordt deze controle slechts* » *beperkt en toevallig en omzeggens onrechtstreeks uitgeoefend naar aanleiding* » *van de gewone geschillen die bij de Hoven en Rechtbanken aanhangig worden* » *gemaakt. Maar de wetgever die alles mag doen wat hem niet wordt verboden* » *door de Grondwet, heeft het recht een procedure in te stellen die toelaat de daden* » *die worden geacht te zijn behept met machtsoverschrijding, rechtstreeks aan* » *te vallen om hun nietigheid te doen vaststellen en aldus de gevolgen onschadelijk* » *te maken.*

» 3. — *De billijke en redelijke interpretatie van artikel* 107 *samen met de moge-* » *lijkheid voor de wet aan het beginsel van het gewijsde een beteekenis te geven,* » *die de gewone grenzen der gevolgen van dit beginsel te buiten gaat, leidt tot dit* » *besluit dat de wetgever zonder vrees voor overtreding van de Grondwet, in België* » *de vorderingen kan regelen wegens machtsoverschrijding en de kennisneming* » *daarvan kan opdragen aan den toekomstigen Raad van State uitspraak doende* » *bij wijze van arresten.* »

***

Tot staving van zijn bewijsvoering haalt de heer Wodon een procedure aan die thans is ingericht door onze wetten en die een precedent beteekent in zake nietigverklaring *erga omnes* van de administratieve daden. Het geldt het recht dat artikel 47 van het Kieswetboek verleent aan iederen kiezer om zich te voorzien in beroep (in zijn omschrijving) tegen inschrijving, schrapping, of weglating op de kiezerslijsten. Volgens artikel 52 van hetzelfde wetboek mag ieder burger die de burgerlijke en politieke rechten geniet, tusschenkomen in het geding.

In deze procedure wordt objectief de wettelijkheid betwist van daden van een administratieve overheid (het College van burgemeester en schepenen). De aanlegger eischt niet zijn subjectief politiek recht, zijn eigen inschrijving op, want hier zou hij handelen krachtens artikel 46 van het Kieswetboek.

Het feit dat over het verzoek uitspraak wordt gedaan door het Hof van Beroep wijzigt niets aan den aard van het beroep (trouwens krachtens artikel 93 van de Grondwet konden de betwiste kieszaken worden vorgelegd aan een administratief rechtscollege). Welnu, niemand heeft ooit durven beweren dat deze procedure tot nietigverklaring ongrondwettelijk zou zijn.

***

De regelen betreffende het gezag van het gewijsde dat enkel uitwerking heeft *inter partes*, vloeien niet voort uit de Grondwet, maar wel uit artikel 1351 van het Burgerlijk Wetboek. De gewone wetgever heeft dus het recht ze te wijzigen. De heer WODON haalt trouwens gevallen aan waarin de vonnissen van de gewone rechtbanken gevolgen hebben ten opzichte van personen die aan de zaak vreemd zijn. Bij voorbeeld op gebied van faillissement.

ONDERZOEK VAN DE OPWERPING GETROKKEN UIT ARTIKEL 108, 5° VAN DE GRONDWET.

Onder de administratieve daden die het voorwerp kunnen uitmaken van een vordering tot nietigverklaring, dienen bijzonder vermeld de daden van de provinciale en gemeentelijke overheden. Immers de Grondwet (art. 108, 5°) voorzag de goedkeuring van wetten die de « *tusschenkomst van den Koning* » *of van de wetgevende macht bekrachtigen, om te beletten dat de provincieraden* » *en de gemeenteraden hun bevoegdheid te buiten gaan en het algemeen belang* » *schaden* ».

De gemeentewet (art. 86 en 87) en de provinciewet (art. 89, 116 en 125) hebben aan den Koning het recht van vernietiging toegekend. Hij mag daarvan gebruik maken, maar moet het niet. Bedoelde wetten hebben geen beroep van particulieren te dien einde voorzien.

Men heeft beweerd dat de Grondwet impliciter elk ander stelsel had verboden dat kon leiden tot een nietigverklaring.

Aldus miskent men de taak door artikel 108 opgedragen aan de wetgevende macht of althans oordeelt men verkeerdelijk dat de wetgevende macht haar recht zou hebben uitgeput door de goedkeuring van hoogerbedoeld artikel en van de provinciewet en van de gemeentewet.

Aldus verliest men ook uit het oog de leidende gedachte van de grondwetgevers, die eenvoudig een minimum van waarborgen hebben willen voorzien tegen het mogelijk misbruik van de gewestelijke en plaatselijke zelfstandigheid. Door aan dezen waarborg een nieuw verhaal toe te voegen, waardoor inzonderheid de particulieren worden beschermd, zal de wetgever het werk van de Grondwetgevers aanvullen. Deze hebben het algemeen belang verdedigd. De vordering tot vernietiging beantwoordt aan andere noodwendigheden.

Zulks was in 1921 de meening van de rechtskundigen der Commissie aangesteld door de Regeering voor de studie van de juridische vraagstukken in verband met de herziening van de Grondwet.

Vermelden wij de heeren P. LECLERCQ, L. WODON, M. VAUTHIER en NERINCKX.

***

Trouwens, de door de Kamer goedgekeurde tekst, (art. 15 van het ontwerp) lost het vraagstuk principieël op door rechtsbevoegdheid te verleenen aan den Raad van State, om bij wijze van arrest uitspraak te doen over zaken die het voorwerp zijn geweest van beslissingen van de plaatselijke en provinciale besturen.

***

Men moet trouwens het recht van vernietiging van den Raad van State en dit van den Koning niet verwarren. Hun wezen is verschillend. Het eerste strekt er slechts toe vast te stellen dat een bestuur een daad heeft gesteld die wettelijk onbestaande is. Het tweede, is de uiting van een administratieve voogdij : al was de daad wettig, dan nog kan de Koning ze vernietigen indien hij oordeelt dat zij het algemeen belang schaadt.

DE VERNIETIGING DER KONINKLIJKE BESLUITEN DOOR DEN RAAD VAN STATE IS NIET STRIJDIG MET DE GRONDWET.

Indien de Kamer impliciter de grondwettelijkheid heeft aanvaard van de vernietiging der daden van de gedecentraliseerde overheden, heeft zij zich niet in tegenovergestelden zin uitgesproken wanneer het de koninklijke besluiten gold. Haar verslaggever schreef dat doorgaans wordt aangenomen dat de Grondwet zich verzet tegen de invoering, langs wetgevenden weg, in ons openbaar recht van een dienst van betwiste zaken aangebracht voor nietigverklaring van de besluiten en reglementen getroffen door den Koning. (*Gedr. Stuk.* Kamer 1936-1937, nr 299, blz. 17.)

Thans zou integendeel dienen geschreven : « *doorgaans wordt aangenomen dat de Grondwet zich niet verzet...* »

Hooger hebben wij de kenteringen uiteengezet die zich hebben voorgedaan in de leerstelsels en inzonderheid de nieuwe positie ingenomen door den heer L. WODON. De mededeeling van dezen laatste sloeg op de koninklijke besluiten, maar zijn conclusiën moeten natuurlijk worden uitgebreid tot de ministerieele besluiten die worden genomen bij delegatie van het hoofd van de uitvoerende macht.

***

Sommigen doen nog opmerken dat, vermits de Koning grondwettelijk heel de uitvoerende macht is, het onbegrijpelijk ware dat een Raad van State iutgaande van den Koning, zijn daden zou nietig verklaren.

De Raad van State, ofschoon gelegen buiten het kader van de gewone rechtbanken en gehecht aan de orde der korpsen en overheden die het bestuur

vormen, zal niet een uitvloeisel van de uitvoerende macht zijn. Er bestaan verschillende soorten korpsen en administratieve overheden : de eene zijn eigenlijk uitvoerende en de andere raadgevende en ten slotte nog andere rechtsprekende. De Raad van State zal raad geven en recht spreken, maar hij zal geenszins deelnemen aan de uitvoerende macht. Aldus zal hij niet beschikken over het recht een administratieve daad te wijzigen; hij zal geen ander recht hebben dan de onwettelijke daad te niet te doen en de beroepen rechterlijke beslissing te verbreken.

Ware het anders, dan zou men aan ons ontwerp kunnen ten laste leggen dat het een nieuw gezag stelt *boven* de uitvoerende macht, hetgeen natuurlijk niet grondwettelijk zou zijn. De Raad van State zal hoogstens in de redenen zijner besluiten kunnen « ingeven » in welken zin het bestuur zal moeten handelen om zich in regel te stellen met de wettelijkheid.

***

De uitvoerende macht van den Koning wordt streng beperkt door de Grondwet (art. 78). Deze voorziet zelfs een tusschenkomst van den wetgever tot beperking van de koninklijke macht tot benoeming (art. 66, alinea's 2 en 3). De Belgische Vorst bezit niet hetgeen men noemt « het overschot van souvereiniteit » op gebied van inrichting van het Staatsbestuur.

De grondwetgever RAIKEM heeft over de beteekenis van de slotbepaling van artikel 66 uitleg verstrekt die den wil van het Congres toelicht : *bij wijze van voorbeeld* haalt hij het Rekenhof aan. De leden van deze instelling, die toezicht uitoefenen over de ten uitvoerlegging der begrootingswetten, en de openbare rekenplichtigen worden niet benoemd door den Koning, maar wel door de Kamer der Volksvertegenwoordigers. Raikem heeft uitdrukkelijk het nut van andere uitzonderingen voorbehouden, te bepalen door den gewonen wetgever. Dit beteekent dat er in onze administratieve inrichting korpsen kunnen zijn wier opdracht alle afhankelijkheid van het eigenlijk uitvoerend bestuur uitsluit.

Het feit dat de Koning zal gelast worden de Raadsheeren te benoemen zal daaraan niets veranderen. Hij benoemt ook de magistraten van de gewone rechtbanken die krachtens artikel 107 van de Grondwet de tenuitvoerlegging kunnen stopzetten van de onwettelijke beslissingen of reglementen getroffen door den Vorst zelf.

***

Artikel 67 der Grondwet geeft den Koning opdracht de *noodige* reglementen en besluiten te maken voor de uitvoering der wetten; dit wordt in zeer strenge bewoordingen nog beklemtoond door het slot van het artikel. Elk besluit getroffen buiten het wettelijk kader is dus van geen waarde. Een bestuurlijke rechtsmacht zal, door het vaststellen dezer ongeldigheid (zooals de rechtbanken het reeds kunnen doen), geenszins inbreuk plegen op de macht die de Koning krachtens de Grondwet bezit.

Met artikel 107 goed te keuren hebben de grondwetgevers bewezen dat zij een controle wenschten in te stellen op het gebruik dat de Koning zou maken van de uitvoerende macht. Door een bijkomende controle in te richten, onder den vorm van een Raad van State, bekleed met de macht om de onwettelijke

daden dezer macht te vernietigen (of nietig te verklaren, wat op hetzelfde neerkomt), zal de gewone wetgever de Grondwet niet schenden; hij zal wetten maken overeenkomstig haar geest.

***

Op te merken valt dat een wet de rechtbanken reeds toegelaten heeft daden van bestuur nietig te verklaren. Wij hebben het voorbeeld aangehaald, door den heer WODON uit de geschillen inzake verkiezingen gelicht. Hier nog een ander : de Hoven van Beroep kunnen de fiskale beslissingen der provinciale directeurs van belastingen nietig verklaren. Welnu, deze beslissingen hebben een bestuurlijk en geen rechterlijk karakter, zooals het Hof van Verbreking herhaaldelijk verkondigde. En de directeurs van belastingen zijn overheden die afhangen van den Koning.

Wat de Hoven van Beroep nu reeds doen, zal de Raad van State in alle bestuurlijke zaken kunnen doen, des te meer daar de opwerping gesteund op de machtenscheiding hier niet kan gelden, gelet op de inschakeling van den Raad van State in het kader der bestuurlijke korpsen en overheden.

***

Maar er werd een nieuwe opwerping naar voren gebracht : is de nietigverklaring der koninklijke en ministerieele besluiten (de ministers handelen als afgevaardigden van den Koning) niet onvereenigbaar met het zedelijk gezag van den Vorst ?

De heer WODON, eere-staatssecretaris van het Huis des Konings, heeft daarop geantwoord als volgt :

« *In waarheid zijn het aanzien en de waardigheid der Kroon, zoo goed als* » *haar zedelijk en politiek gezag, van heel wat anders afhankelijk dan van de* » *uitoefening van het bestuurlijk ambt dat de Vorst vervult in zijn hoedanigheid* » *van hoofd der uitvoerende macht of, om een kenmerkende uitdrukking van de* » *Fransche Grondwet van 3 September 1791 (titel II, hoofdst. IV, art. 1) weer* » *te geven, in zijn hoedanigheid van opperhoofd van het algemeen bestuur van* » *het Rijk.*

» *Ware het niet zoo, dan zou men moeten erkennen dat thans reeds eenigszins* » *afbreuk wordt gedaan aan den koninklijken voorrang, van zoodra een door den* » *Koning onderteekend besluit door de Hoven en Rechtbanken onwettelijk en* » *nietig verklaard wordt. Welnu, daar is niets van aan.*

» *Het is niet de Koning die de verantwoordelijkheid draagt der onwettelijkheid* » *waarmede een koninklijk besluit zou kunnen zijn behept, doch wel de Minister* » *die het besluit medeonderteekent (Grondwet, art. 64). Welnu, buiten de uiterst* » *zeldzame gevallen van grove en in 't oog springende wetsovertreding waarbij* » *de Koning zou weigeren te onderteekenen, is het duidelijk dat het Staatshoofd* » *moet veronderstellen dat zijn Ministers, bijgestaan door de raadgevingen van* » *een bekwaam en betrouwenswaardig geacht bestuur, geen akten ter ondertee-* » *kening zouden voorleggen die in strijd zijn met het recht. Het is dus niet het gezag* » *van den Koning dat in het gedrang komt wanneer de wettelijkheid van een* » *besluit betwist wordt en dit besluit aan de gerechtelijke censuur onderworpen* » *wordt : het is alleen het gezag van den Minister; en dit is het normaal spel* » *van het politiek stelsel in een grondwettelijke en parlementaire monarchie.*

» *Wanneer de Koning een akte onderteekent, medeonderteekend door een Minister,*
» *dan vervult hij zijn juridische opdracht. Maar, afgezien van deze opdracht,*
» *komt de hoogere moreele en politieke rol naar voren die hem toekomt in onze*
» *inrichting en die den Vorst plaatst boven het plan waarop de andere grond-*
» *wettelijke organen zich bewegen.*

» *De akten onderteekend door den Koning en medeonderteekend door de Ministers*
» *zijn juridische akten bestemd om juridische uitwerkingen te hebben. Bij de*
» *vervulling der hoogste plichten die den Koning behooren, gaat het niet meer om*
» *juridische akten onderworpen aan de ministerieele mede-onderteekening. Het*
» *geldt eigenlijke persoonlijke tusschenkomsten, onder vorm van advies, raad,*
» *aanbeveling, waarschuwing, scherp verwijt desnoods, die de Koning richt,*
» *nu eens tot de Ministers individueel in de betrekkingen die hij voortdurend*
» *met hen onderhoudt, dan tot de Regeering in haar geheel, langs den Eersten*
» *Minister om, ofwel rechtstreeks wanneer hij den Ministerraad voorzit, of nog*
» *tot de Natie zelf, in redevoeringen aangepast aan de noodwendigheden van het*
» *oogenblik. Op deze wijze vindt de Vorst het — volstrekt grondwettelijk — middel*
» *om zijn eigen meening uit te drukken, niet om haar op te dringen door de brutale*
» *macht, zooals een onbeperkt monark of een dictator van de nieuwe school zou*
» *doen, maar om te trachten ze te doen ingang vinden door de zedelijke kracht der*
» *overreding. In zulk geval doet de Koning beroep op het gevoelen der Natie,*
» *op haar gezond verstand, haar practischen geest, haar liefde voor waarheid en*
» *rechtvaardigheid, haar edelmoedigheid, haar vaderlandsliefde.*

» . . . . . .

» *Als hoofd der uitvoerende macht, is de Koning slechts de eerste der openbare*
» *ambtenaren en zijn rol is omschreven door wel bepaalde rechtsregelen. Zijn*
» *bevoegdheden worden geregeld door de samenstelling en de werking van het*
» *overige raderwerk van den Staat. De juridictioneele controle, die tot taak heeft*
» *den eerbied voor het recht te handhaven in de politieke inrichting, is geenszins*
» *abnormaler wanneer ze uitgeoefend wordt ten overstaan der daden van het*
» *hoofd der uitvoerende macht, gedekt door zijn verantwoordelijke Ministers, dan*
» *wanneer zij werkt ten aanzien van eenige andere overheid. Maar dit toezicht*
» *raakt niet aan het moreel en sociaal meesterschap van den Vorst; rechtuit gespro-*
» *ken staat dit meesterschap in een sfeer waar de gedachte zelf van eenigerlei*
» *juridische controle voor dwaas zou aangezien worden.*

» *Men ziet daaruit dat de Koning meer is en iets anders dan het hoofd der*
» *uitvoerende macht. Hij is het hoofd van den Staat en beschikt als zoodanig over*
» *voorrechten die zijn hoogere rol aanduiden.*

» *Het past, niet te vergeten dat sommige dezer voorrechten, die over het algemeen*
» *op overal erkende en geëerbiedigde gebruiken berusten — en ons Staatsrecht*
» *is grootendeeld een gewoonterecht — uitdrukkelijk of stilzwijgend voorzien*
» *zijn door grondwettelijke teksten. Zonder op dit gebied in bijzonderheden te*
» *treden, zal ik er mij bij bepalen naar artikel* 68 *der Grondwet te verwijzen,*
» *dat aan den Koning het opperbevel der weermacht verleent. De uitoefening van*
» *dit opperbevelhebberschap, verschillend van het eigenlijk militair bestuur*
» *(hetwelk werkt onder de verantwoordelijkheid van den Minister van Lands-*
» *verdediging), bestaat in een reeks strategische of tactische bepalingen of bevelen,*
» *die ons in een heel ander gebied brengen dan de juridische daden, waarvan*
» *de geldigheid ondergeschikt is aan de ministerieele medeonderteekening. Als*
» *oppergeneraal handelt de Koning alleen, in volle onafhankelijkheid.*

» . . . . . .

» *In denzelfden gedachtengang moet men ook letten op het beteekenisvol karakter* » *der eedformule van den Koning* (*Grondwet, art.* 80) : « *Ik zweer de Grondwet* » *en de wetten van het Belgische volk na te leven, 's Lands onafhankelijkheid* » *te handhaven en het grondgebied ongeschonden te bewaren.* »

» *De draagkracht van den eed reikt dus verder dan het naleven van de Grondwet* » *en de wetten. De handhaving van de nationale onafhankelijkheid en van het onge-* » *schonden grondgebied maakt deel uit van de militaire functies van den Koning,* » *en vandaar, van bijzondere plichten inzake internationale betrekkingen, voorbe-* » *houd gemaakt onder dit oogpunt voor de rechtshandelingen — zooals de ver-* » *dragen — waarvoor de medeonderteekening door een Minister vereischt wordt,* » *ten zelfden titel als voor de gewone daden van het bestuur en met dezelfde gevolgen.*

***

» *Tenslotte spreekt het vanzelf dat men zich het juridictioneel toezicht alleen* » *kan voorstellen voor de* (*juridische*) *bestuurlijke akten; het slaat nooit op de* » *daden, gezegd Regeeringsdaden. Ik meen dat het overbodig is daarop te drukken :* » *dit wordt niet betwist en is onbetwistbaar.* »

***

Wij geven hieronder enkele voorbeelden gelicht uit den tekst van de Grondwet, om wel het begrip te doen vatten van de koninklijke daden die aan de censuur van den Raad van State zullen ontsnappen :

Art. 65. — De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers.

Art. 68. — Hij voert het bevel over de gewapende macht, verklaart oorlog, sluit de verdragen.

Art. 70, 71 en 72. — Hij roept de Kamers bijeen, ontbindt en verdaagt ze; hij sluit de gewone zitting.

Art. 73. — Hij heeft het recht om gratie te verleenen.

Art. 75. — Hij verleent de brieven van adeldom.

HUIDIGE TOESTAND VAN DE GESCHILLEN VAN BESTUUR.

Onze geschillen van bestuur vormen een verschrikkelijken chaos. Wij geven er in de Bijlage van dit verslag een overzicht van. Wij zeggen met opzet « overzicht », daar wij een document dat wellicht niet volledig is, niet inventaris durven betitelen. Men dient te weten dat de administratieve beroepen nog niet verzameld noch ingeschreven zijn. Sommige universiteitsseminariën hebben zich voor de taak gespannen, maar zijn nog niet ver gevorderd.

De heer J. LESPÈS heeft in 1935 in de *Revue de l'Administration et du Droit Administratif de la Belgique*, een beknopte samenvatting gegeven van de te dien tijde bestaande betwiste zaken; deze samenvatting beantwoordt niet meer aan den huidigen toestand.

Een oppervlakkig onderzoek van ons administratief recht doet het onsamenhangende en het gemis van logisch stelsel van den dienst voor betwiste zaken

uitschijnen. Abnormaal en onverklaarbaar verschil tusschen de termijnen van beroep, gemis van beroep voor belangrijke zaken, en dubbel verhaal tot bescherming van geringere belangen; recht van beroep dat soms bestaat voor de hoogere overheid terwijl het wordt geweigerd aan het onder voogdij staande bestuur; verscheidenheid van rechtspraak; overdreven theorie van discretionnaire daden die ontsnappen aan ieder gerechtelijk toezicht onder voorwendsel van openbare veiligheid.

Dit alles druischt in tegen de billijkheid en het gezond verstand. Er zal daarin orde dienen gebracht, maar deze taak is weggelegd voor de toekomst. De onmiddellijke taak moet erin bestaan dit uiteenloopend administratief gebouw te bekronen met een eenig hooger organisme dat de wettelijkheid van de daden controleert en diegene doet verdwijnen die strijdig zijn met de wetten.

In den huidigen toestand van ons recht kan de burger de onwettelijkheid van een reglement of van een besluit van het bestuur enkel bewijzen wanneer hij gerechtelijk wordt vervolgd. Kwetsende en tergende toestand die nadeelig is voor de zedelijke en geldelijke belangen van de onderhoorigen. Echte aansporing tot strafbare handelingen in sommige gevallen : vermelden wij als voorbeeld de overtredingen begaan om verzet aan te teekenen tegen de nietnaleving van de taalwet.

Wie zou het behoud durven aanraden van een stelsel in hetwelk — zonder eenige mogelijke controle of gerechtelijke schadeloosstelling — plaatselijke-, politie-of bestuursoverheden het sloopen van een gebouw, het sluiten van een zoo genaamd ontuchthuis, de inschrijving van een vrouw op de registers van de prostitutie kunnen gelasten ? In afwachting dat er voor deze zaken een beroep worde ingesteld zooals is gebeurd voor gevallen die van oneindig minder ernstigen aard waren, past het de vordering tot nietigverklaring voor den Raad van State in te voeren.

AARD VAN HET BEROEP.

Ziehier hoe L. MOUREAU denzelve bepaalt :

« *Een geregeld middel van klacht, met algemeen karakter, tot nietigverklaring* » *van onwettelijke administratieve daden, opengesteld bij een plaatselijke overheid* » *buiten de administratieve hiërarchie, maar verband houdend met het Bestuur.* »

De oorzaken van vernietiging worden vermeld onder artikel 9 van ons ontwerp : de overtreding van de vormen, het misbruik of de afwending van gezag.

In werkelijkheid hadden wij ons ertoe kunnen bepalen de vernietiging « wegens overschrijding van gezag » voor te stellen. Immers, zoodra een administratieve daad om eenige reden niet strookt met de wetten, bestaat er overschrijding van gezag. Wij hebben evenwel geoordeeld dat de omstandige formule (aanbevolen door de « Journées Universitaires ») iets goeds heeft, in zoover zij den Raad van State zal helpen om het toepassingsgebied van het beroep af te bakenen. *Quod abundat, non viciat...*

Zijn macht overschrijden is een daad stellen waartoe men niet bevoegd is bij de wet (onbevoegdheid) ofwel nog deze daad zoo stellen dat men de essentieele vormen, waarmede deze daad moet zijn ingekleed, verwaarloost. Voorbeelden : een koninklijk besluit wordt getroffen zonder wettelijken grond; een ander reglementeert de voortbrengst van sommige goederen, waar de wet alleen

op hun verdeeling sloeg; een aanneming werd aan iemand toevertrouwd buiten het reglementair beroep op de mededinging of in weerwil van de geheimhouding der verrichtingen die aan de aanbesteding voorafgaan.

Een gezag afwenden is een daad van zijn ambt stellen met al de voorgeschreven vormen doch waardoor een heel andere uitslag wordt bereikt, dan deze door de wet bedoeld. Met den geest van de wet te overtreden heeft men het gezag waarmede men is bekleed van zijn echt doel afgeleid. Voorbeeld : een gemeentelijke overheid, onder den schijn van een politiereglement, knevelt in werkelijkheid de vrijheid van handel, de vrijheid van de drukpers, de vrijheid van meening en van eeredienst of het recht van vereeniging.

***

De Raad van State zal dus kennis hebben te nemen van de uitwendige en inwendige wettelijkheid van de administratieve daden.

Uitspraak doende in rechten, en niets dan in rechten, wanneer bij hem een vordering tot nietigverklaring is aanhangig gemaakt, zal hij niet bevoegd zijn om te oordeelen over de *gepastheid* van een daad. De gemeenteraden en de provincieraden zoomede het Parlement behooren toezicht uit te oefenen op de daden der bestuurlijke macht, ten aanzien van het belang der collectiviteit en van de regeeringsbeginselen die moeten worden toegepast. Bovendien, heeft de Koning krachtens artikel 108, 5° van de Grondwet, het recht de ongepaste daden van de gedecentraliseerde besturen die het algemeen belang krenken, te niet te doen.

De nietigverklaring door den Raad van State zal in zekeren zin een *verbreking* van administratieven aard zijn. Hij zal zich enkel bezighouden met het « feit » om na te gaan of het « recht » daarop al dan niet nauwkeurig werd toegepast. Zijn weldoende controle zal slaan op al de algemeene en reglementaire, bijzondere en juridictioneele beslissingen.

Terwijl hij aan de willekeur een einde zal maken, zal hij een rechtspraak tot stand brengen, die samen met onze wetsteksten en reglementen een verzameling van administratief recht zal vormen die ons ontbreekt. Hij zal ertoe bijdragen een eenige en beredeneerde leer in de plaats te stellen van de fantazij, de verscheidenheid en het gemis van samenhang, die thans heerschen.

***

Het spreekt vanzelf dat de Raad van State evenmin als de gewone rechtbanken, zal bevoegd zijn om te oordeelen over de grondwettelijkheid van de wetten.

***

De vordering tot nietigverklaring is begrijpelijk in geval een *overheid,* gelast een beslissing te treffen, *in gebreke* blijft. Indien deze overheid er zich bij voorbeeld van onthoudt, uitspraak te doen over een hiërarchische vordering ingediend tegen een onwettelijke administratieve daad, dan komt haar stilzwijgen neer op het verwerpen van dit verhaal. Impliciter bestaat er beslissing van verwerping; deze zal eventueel kunnen worden nagestreefd voor den Raad van State.

AAN WIE BEHOORT DE VORDERING TOT NIETIGVERKLARING ?

Het antwoord moet zijn : aan ieder belanghebbende.

De Memorie van Toelichting van het wetsontwerp liet aan de rechtspraak van den toekomstigen Raad van State de zorg over de criteria der hoedanigheid van belanghebbende nader te bepalen.

De heer KLUYSKENS, verslaggever in de Kamer, schreef op bladzijde 18 van stuk nr 299, dat men zich ruim, zoo ruim mogelijk moet toonen wat betreft deze criteria en dat men vertrouwen moet stellen in de nieuwe instelling voor de bescherming van de zedelijke en stoffelijke belangen.

Wij sluiten ons bij deze gevoelens aan, maar tevens meenen wij echter enkele begrippen nader te moeten omschrijven.

a) Om ontvankelijk te zijn, moet men natuurlijk de juridische bevoegdheid bezitten die kan geëischt worden om zich in rechten te voorzien.

b) Men moet er belang bij hebben de vordering tot nietigverklaring in te dienen. Het volstaat dit belang te hebben.

Het zal aan den Raad van State behooren eventueel het gemis van belang vast te stellen. In dit opzicht zal hij, in de rechtspraak van den Franschen Raad van State, veelvuldige en rijke lessen vinden.

Om gerechtigd te zijn, zijn verhaal te nemen, moet men niet noodzakelijk zijn vermeld in de handeling waartegen beroep wordt ingesteld. Een lastenbetaler zal een klacht kunnen aanhangig maken bij den Raad van State over de wettelijkheid van een fiskaal reglement, vooraleer zelfs dat het Bestuur hem heeft verzocht zijn aandeel in een belasting te betalen. In dit geval beschikt hij bovendien over een gelijkloopend beroep.

c) Geldt het een beroep dat in zekeren zin een voorziening in verbreking is tegen de beslissing van een administratief rechtscollege, dan spreekt het vanzelf dat alleen zullen ontvankelijk zijn de partijen die bij het geschil betrokken waren.

d) De tusschenkomst en het verzet van derden zullen evenwel, hoe dan ook, worden toegelaten.

e) De provinciale en de plaatselijke overheden, de vereenigingen van gemeenten, de openbare instellingen of de instellingen van algemeen nut (in de ruimste beteekenis van het woord), de commissiën van onderstand, de kerkfabrieken, de rechtspersonen van allen aard, zullen ontvankelijk zijn, tenzelfden titel als de natuurlijke personen.

MOET ER EEN BEROEP WORDEN INGESTELD IN HET BELANG VAN DE WET ?

Men weet dat er voor het Hof van Verbreking een bijzonder beroep bestaat dat in het belang van de wet behoort aan de Regeering en aan den Procureur-generaal. Dit verhaal kan genomen worden zelfs wanneer de termijnen verstreken zijn voor de partijen of voor het Openbaar Ministerie.

Het schijnt geenszins nuttig een dusdanig beroep tot nietigverklaring door den Raad van State te overwegen. Krachtens artikel 108, 5° van de Grondwet, en krachtens de provinciewet en de gemeentewet, heeft de Koning een eigen recht van vernietiging voor de administratieve handelingen van de gedecentraliseerde besturen. Wat het Hoofdbestuur betreft, spreekt het vanzelf dat dit het nooit zou aandurven zelf zijn eigen handelingen te onderwerpen aan de censuur van den Raad van State. Het zal zijn advies inwinnen indien het eenigen twijfel heeft over de wettelijkheid van een reglement of van een besluit en het zou dit intrekken of desnoods zelf wijzigen, aldus voorkomende dat een belanghebbende de vernietiging ervan zou vorderen.

GELIJKLOOPENDE EN VOORAFGAANDE VORDERINGEN.

Men moet zich afvragen of de vordering tot nietigverklaring zal worden geschorst of zelfs uitgesloten door een ander beroep.

Indien de belanghebbende niet den hiërarchischen weg heeft uitgeput, dus de procedure van verzoekschrift tot de hoogere overheid, zal hij dan gerechtigd zijn de zaak aanhangig te maken bij den Raad van State ? Zonder eenigen twijfel; immers het zal niet meer onontbeerlijk zijn om de tusschenkomst van een beschermende overheid te verzoeken wanneer een gerechtelijk verhaal zal zijn voorzien. Men zal er trouwens belang bij hebben elke traagheid af te schaffen.

Anders zal het gesteld zijn, wanneer de belanghebbende in de wet een beroep *inzake betwisting* zal vinden bij een hoogere overheid of bij een ingericht administratief rechtscollege. In dit geval zal hij de wettelijke instantiën moeten uitputten, vooraleer zich te wenden tot den Raad van State die alsdan de rol van een administratief Hof van Verbreking zal vervullen.

Er kan zich een andere mogelijkheid voordoen : de belanghebbende wordt vervolgd voor een gewone rechtbank op grond van een reglement dat hij verkeerd acht; ofwel nog is hij aanlegger of verweerder op exceptie in een burgerlijke zaak waarvan de uitspraak afhangt van de geldigheid van eenige administratieve handeling. Moet de Raad van State, bij wien het beroep tot nietigverklaring wordt aanhangig gemaakt, de zaak uitstellen ? Ofwel moet de rechtbank op zijn arrest wachten ?

Dergelijke toestanden kunnen zich vaak voordoen, immers tal van zaken hebben een administratieve zijde en bovendien een burgerlijk of strafrechtelijk, ja zelfs een fiskaal of politiek karakter.

Volgens ons zal het uitstel niet verplichtend zijn, in beginsel althans. (Zie ORBAN, *Dr. admin.*, 2e édit., p. 418.) De gewone rechtbanken zullen vrij beslissen of het van belang is het arrest van den Raad van State af te wachten, namelijk te weten of dit hoog rechtscollege al dan niet de administratieve handeling zal nietig verklaren, die tot grondslag dient voor de overeenkomst, de exceptie, de vervolgingen.

TEGENSTRIJDIGHEID VAN VONNISSEN.

Maar sommige onder onze collega's hebben in den schoot der vereenigde Commissiën doen opmerken dat er een *tegenstrijdigheid van vonnis* zou kunnen rijzen tusschen een arrest van den Raad van State, waarbij een administratieve

bepaling wordt *geldig verklaard*, en een vonnis gewezen door een gewone rechtbank en waarbij de onwettelijkheid van deze zelfde bepaling wordt afgekondigd en waarbij de rechtbank derhalve weigert deze bepaling in een bepaald geval toe te passen.

***

Merken wij vooreerst op dat dezelfde tegenstrijdigheid zou kunnen rijzen ingeval de Raad van State slechts het recht zou hebben *adviezen* uit te brengen over een vordering ertoe strekkende een reglementaire bepaling van het hoofdbestuur of van de provinciale en plaatselijke besturen te zien intrekken of nietig verklaren wegens onwettelijkheid, enz.

***

Het is waarschijnlijk dat meeningsverschillen tusschen de gewone rechtbanken en den Raad van State weinig talrijk zullen zijn in de praktijk, en dit om de volgende redenen :

1° De vordering tot nietigverklaring biedt aan de rechtzoekenden een meer rechtstreekschen waarborg (vóór de tenuitvoerlegging der handelingen) en staat open voor ieder belanghebbende; derhalve zal de Raad van State, in het algemeen, de eerste zijn om kennis te nemen van het vraagstuk der wettelijkheid van de betwiste handeling. Welnu, indien hij deze handeling nietig verklaart, zullen de Hoven en Rechtbanken ze niet meer hoeven toe te passen. Hetzelfde zal gebeuren in geval van besluit tot niet-vervolging, d.w.z. wanneer het bestuur, de gegrondheid van het beroep erkennend, de gewraakte daad spontaan zal intrekken of hervormen.

2° De verwerping van het verhaal door den Raad van State zal niet noodzakelijk gelijk staan met een verklaring van wettelijkheid, in alle opzichten geldig, van de betwiste daad. Slechts in het geval waar het verhaal verworpen wordt als ongegrond (en niet alleen als niet ontvankelijk), zal de verwerping gunstige beoordeeling van de wettelijkheid der daad inhouden, en deze beoordeeling van wettelijkheid zal trouwens slechts het bepaald gebrek van onwettelijkheid, dat door den aanzoeker aan de daad verweten en door het arrest van den Raad van State overgenomen wordt, van de hand wijzen. Er valt hier op te merken dat alle middelen tot nietigverklaring niet van ambtswege moeten vermeld worden. Een gewone rechtbank zal dus kunnen weigeren dezelfde bestuursdaad toe te passen om verschillende redenen, en ze onwettelijk kunnen verklaren in het geval dat haar voorgelegd wordt zonder dat er eenigerlei tegenstrijdigheid is tusschen haar uitspraak en het arrest van den Raad van State dat het verhaal verwerpt.

3° *Het arrest van den Raad van State zal op de eindbeslissing van de gewone rechters vooruitloopen.* Deze hebben meer dan eens last wanneer de beoordeeling van de wettelijkheid van een bestuursdaad hun wordt voorgelegd. De heer WODON kon schrijven dat zij artikel 107 slechts toepassen wanneer er geen middel is anders te doen. (*Contrôle juridictionnel*, blz. 98). Zij zullen dus zeker rekening houden met het arrest van den Raad van State, vooral wanneer deze op denzelfden grondslag zal beraadslaagd hebben.

4° Bovendien *verleent de huidige rechtspraak der Hoven en Rechtbanken aan art. 107 geen onbeperkte strekking.* Doch het is kenschetsend dat de Hoven

en Rechtbanken niet gaarne terugkomen op de wettelijkheid der daden van hoogere overheden die uitdrukkelijk of zelfs stilzwijgend de uitspraken wettigen van overheden die onder hun gezag staan. Zij meenen dat in dergelijk geval de ondergeschikte overheden een soort rechtsmacht uitoefenen en dat *hun beslissingen eenigszins een « administratief gewijsde »* in zich sluiten. (Cass. 29 Januari 1906, *Pas.* 1906, I, 114 en de beslissingen van den Procureur-generaal Terlinden). « Aangezien, leest men in een vonnis van de Rechtbank van *Tongeren* dd. 15 Maart 1927, *Pas.* 1927, III, 128, dat de regelmatigheid der aanbesteding erkend werd door de bevoegde bestuurlijke overheden en dat de onderhavige vordering niets minder beoogt dan aan de rechtsmacht de verbreking te vragen van een definitief geworden beslissing der bestuurlijke macht ». Kan men denken dat de Hoven en Rechtbanken op deze rechtspraak zullen weerkomen wanneer de wettelijkheid der bestuursdaad, in plaats van uitgesproken te zijn door een overheid van uitvoerend bestuur, het zou zijn door een korps van bestuurlijke rechtsmacht, samengesteld uit rechtskundigen bijzonder bevoegd de wettelijkheid van bedoelde daad in al de noodige vormen na te gaan? Zie ook over dit vraagpunt ORBAN (*Droit adm.*, 2e uitg., blz. 418), die oordeelt dat sommige vragen van wettelijkheid van zuiver bestuurlijke daden, *vooraf te wijzen vraagstukken* zijn, die de Rechtbanken nopen *het geding te schorsen en zich onbevoegd te verklaren tot de beslissing van het Bestuur over die wettelijkheid is gevallen.*

***

De tegenstrijdige rechtspraak, in de veronderstelling dat zij zich voordoet (zooals in Frankrijk gebeurd is) over teksten door straffen bekrachtigd, zou stellig kunnen voorkomen als schadelijk voor de openbare orde. Het zou zich ook kunnen voordoen dat, nadat de Raad van State de geldigheid van een reglement heeft uitgevaardigd, de gewone rechtbanken die beoordeeling verschillend opvatten. In dergelijk geval zal het Bestuur er belang bij hebben over te gaan tot « verhaal in het belang der wet », voor het Hof van Verbreking. Aldus zal het, binnen korten termijn, een bepaalde meening hebben over de wettelijkheid van het arrest en de eventueele noodzakelijkheid het in te trekken.

***

Twee waarborgen zijn beter dan eene; bij de controle van de gewone rechtbanken zal nog deze van den Raad van State worden gevoegd.

De bezwaren, waarop wij daareven wezen, worden ruimschoots opgewogen door de voordeelen die de rechtzoekenden en de besturen zelf zullen kunnen halen uit de vordering tot nietigverklaring.

QUID VAN DE VERWORVEN RECHTEN ?

Men heeft ons gevraagd welke de gevolgen zullen zijn van de nietigverklaring van een reglement of van een administratieve handeling op grond waarvan de zaak zou aanhangig zijn gemaakt bij de gewone rechtbanken of deze zelfs reeds sommige burgerlijke rechten zouden hebben erkend, veroordeeld tot geldboete, gevangenisstraf of betaling van taxes.

Met andere woorden, wat gebeurt er met de verworven rechten en met de definitieve uitspraken van de rechtbanken ?

Aangezien de vernietigde akte *ab initio* als gebrekkig moet beschouwd worden, moet men er het volgende uit besluiten :

1° De geldelijke gevolgen van een *strafrechtelijke of fiskale veroordeeling* moeten worden uitgewischt. Hier staat het maatschappelijk belang op het spel.

In geval van vrijheidsstraf, die reeds is uitgeboet, zal het beroep van den belanghebbende op den dienst voor betwiste zaken, aangebracht voor vergoeding, ontvankelijk zijn. (Merken wij op dat artikel 474 van het Wetboek van strafvordering de schadeloostelling van den veroordeelde voorschrijft in geval van herziening van sommige strafrechtelijke veroordeelingen — hetgeen voortvloeit uit het beginsel zelf).

Het is wel de Staat, die den belanghebbende zal moeten schadeloos stellen, vermits het nietig verklaard administratief reglement ofwel werd uitgevaardigd, ofwel goedgekeurd door het centraal gezag.

2° *In geval van burgerlijke of handelsgedingen staat het maatschappelijk belang niet op het spel.*

Indien het geding niet definitief is berecht, spreekt het vanzelf dat de bevoegde rechtbanken zullen moeten vaststellen dat het beroepen reglement of de beroepen handeling werd nietig verklaard en dat deze dus worden geacht nooit te hebben bestaan. Zij zullen dienvolgens oordeelen.

Indien de partijen geen gebruik maken of maakten van al de wettelijke beroepen tegen een rechterlijke beslissing, moet men aannemen dat het uitgesproken vonnis of arrest gelde als verbindende transactie bekrachtigd door het gerecht. Dit voorziet thans onze wetgeving wanneer zij beschikt in verband met de burgerlijke gevolgen van de voorziening in verbreking in het belang van de wet.

ANDERE GEVOLGEN.

Het kan gebeuren dat de Raad van State een beslissing nietig verklaart waarbij een wedde of een tegemoetkoming werd verleend die reeds werd uitbetaald. In dit geval zal het betrokken bestuur natuurlijk het recht hebben het *wederrechtelijk ontvangen bedrag terug te vorderen voor de gewone rechtbanken.* Het zal wel te verstaan te dezer zake moeten handelen met inachtneming van de omstandigheden en van de billijkheid. Dit gebeurt thans reeds in geval van administratieve nietigverklaring.

Indien de Raad van State de benoeming van een bediende vernietigt, *nadat deze reeds sommige diensten heeft verstrekt, dan ware de terugvordering van de wederrechtelijk ontvangen bedragen geenszins gewettigd,* daar het bestuur natuurlijk den belanghebbende moet schadeloosstellen voor zijn tijd en voor het werk dat hij heeft geleverd. *De Raad van State zal in zijn arrest moeten verklaren of hij daartoe wordt aangezocht.*

***

Dit verschaft ons de gelegenheid te verklaren dat de Raad van State — in de rol hem door onzen tekst toegekend — soms zal staan tegenover een geschil waarvan de oplossing tevens behoort tot de bevoegdheid van den dienst voor betwiste zaken, aangebracht voor nietigverklaring, en van den dienst voor betwiste zaken inzake vergoeding. Hij zal, zoo mogelijk, uitspraak doen bij een enkel arrest.

***

Sommige eenzijdige bestuurlijke daden, voortvloeiend uit de vernietigde beslissing, zullen zelf getroffen worden door de nietigverklaring. Voorbeeld : een bevordering gemaakt na een onwettelijke benoeming.

***

Soms zal het bestuur, na een besluit tot nietigverklaring, de wettelijkheid herstellen, zoodoende dat de beslissing van den Raad van State slechts bestuurlijke gevolgen zal hebben.

Maar heel dikwijls zal het anders gaan. Wordt een aanbesteding nietig verklaard, bij voorbeeld, dan dienen alle formaliteiten herbegonnen, en derden zullen uit deze procedure voordeel kunnen trekken.

DE RECHTSPRAAK.

Vooraleer dit hoofdstuk te sluiten achten wij het gepast te verklaren dat de leden van den Raad van State talrijke bijzondere gevallen moeten berechten die uiteraard in dit verslag niet kunnen behandeld worden. Zij zullen vaak groot nut trekken uit de rechtspraak van den Franschen Raad van State. Vestigen wij van stonden aan hunne aandacht op het werk van den h. R. OCKRENT, eerste gerangschikt in den universitairen wedstrijd 1936-1937, voor politieke en administratieve wetenschappen. Deze memorie was een antwoord op de volgende vraag : « *Bijaldien er een Hof voor administratieve betwiste zaken in België mocht worden opgericht, in welke maat zou het dan nut kunnen trekken uit de rechtspraak van den Franschen Raad van State* ? »

Het zeer belangwekkend werk van den heer LÉON MOUREAU, geaggregeerde van de Universiteit te Luik, en getiteld « *L'Institution du Recours pour excès de pouvoir en Belgique* » behelst een grondige studie van de Fransche uitspraken inzake nietigverklaring; de auteur heeft op de toestanden van het Belgisch recht de algemeene beginselen toegepast die het hoog bestuurlijk rechtscollege van Frankrijk heeft doen uitschijnen.

DE RAAD VAN STATE EN HET STATUUT VAN HET PERSONEEL DER OPENBARE DIENSTEN.

Terwijl de Kamer het wetsontwerp besprak, werd er een koninklijk besluit getroffen, waarbij het statuut van het personeel der openbare diensten werd vastgelegd volgens de wenken van den h. Camu, koninklijk commissaris voor de bestuurshervorming. De Kamer trachtte het ontwerp in overeenstemming te brengen met het statuut en keurde derhalve het 3°, 4° en 5° van artikel 7 goed.

In het stelsel van de Kamer moet het advies van den Raad van State verplichtend worden ingewonnen door den bevoegden Minister in een reeks gevallen betreffende erge straffen. Bij het lezen van bedoelde paragrafen stelt men vast dat de Raad van State eigenlijk als rechtsmacht van *advies* zou worden toegevoegd aan diegene welke het statuut voorziet. Meer nog, de Raad van State zou dienen geraadpleegd (art. 7, 5°) in geval van individueele beschikbaarstelling wegens afschaffing van betrekking, in geval van onttrekking van ambt in het belang van den dienst en in geval van voorstel tot opheffing van ambt wegens definitief vastgestelde beroepsonbekwaamheid.

Het ligt voor de hand dat dit stelsel de tucht zal schaden door de bestraffing van de fouten te vertragen en dat het de ministerieele verantwoordelijkheid zal verminderen; aan den anderen kant, zal het een werkelijken hinderpaal vormen voor de bestuurshervorming waarvan de h. Camu de studie voortzet.

De talrijke verhalen, van stonden aan ingesteld ten bate van het personeel der openbare diensten, schijnen ons te volstaan, en wij meenen niet dat de tusschenkomst van den Raad van State daaraan nog dient te worden toegevoegd — *buiten de gevallen van onbevoegdheid, overschrijding of afwending van macht.* Voor deze gevallen, *zooals wij hooger zegden, stellen wij voor hem het recht van nietigverklaring toe te kennen. Er is geen betere, geen doeltreffender waarborg voor de burgers, de bedienden der openbare diensten of de collectiviteiten.*

Ten overstaan van dit recht van nietigverklaring, wat beteekent een « *advies* » van den Raad van State, dat het bestuur trouwens niet zou verplicht zijn te volgen ?

En is het niet dwaas bij den Raad van State verplichtend aanhangig te maken (en, laten wij het zeggen, *hem daarmede te overstelpen*) tal van voorstellen tot tuchtmaatregelen, *alswanneer zelfs de belanghebbende niet wenscht gebruik te maken van een verhaal*?

Het is tot dit betreurenswaardig stelsel dat men is gekomen, omdat men geweigerd heeft den dienst der betwiste zaken, aangebracht voor vernietiging, in te stellen. Het voorgestelde stelsel zou het bestuur bezwaren, de beslissingen vertragen en zou gevaar loopen te leiden tot een echte lamlegging van de uitvoerende macht op gebied van tucht.

De betwiste zaken aangebracht voor vernietiging laten daarentegen aan het bestuur zijn volle verantwoordelijkheid en het recht van beslissing; het komt pas *a posteriori* tusschenbeide en in de gevallen waarin de wet werd overtreden, de macht overschreden of afgewend.

Merken wij op dat de dienst der betwiste zaken aangebracht voor vernietiging, aan den bediende der openbare diensten zal toelaten iederen maatregel tot afschaffing van betrekking, beschikbaarstelling of intrekking van ambt

te bestrijden. Hier zal de Raad van State in zijn rol van rechtsmacht blijven, terwijl het 3°, 4° en 5° van artikel 7 van het ontwerp ertoe zouden leiden er een *tweeslachtig bestuursorgaan* van te maken.

***

Wij houden er aan te verklaren dat de uitgebrachte kritiek strookt met de meening van den h. Camu.

***

Wijzen wij er ten slotte op dat het ontwerp der Kamer (art. 15) aan de gemeentebedienden het voorrecht verleent *berecht* te worden door den Raad van State, in geval van erge inbreuken op de tucht, terwijl voor soortgelijke gevallen voor het Staatspersoneel slechts een *advies* zou uitgebracht worden. Deze afwijking kan gewis verklaard worden door het feit dat de eersten deel uitmaken van onder voogdijschap staande besturen; degenen die zich zouden benadeeld achten, zouden niettemin verzet aanteekenen.

DE RAAD VAN STATE EN DE KOLONIE.

Merken wij op *dat geen enkel der gevallen, opgesomd bij artikel* 15 *van het door de Kamer overgemaakte ontwerp, de Kolonie aanbelangt.* Met andere woorden, *het ontwerp geeft geenerlei rechtsbevoegdheid aan den Raad van State, wat Congo betreft, en dit spijts den zeer algemeenen tekst van het eerste artikel.* Deze onverklaarbare leemte moest worden aangestipt.

***

Al de redenen, die pleiten ten bate van de instelling van een Raad van State in het Moederland, gelden voor de Kolonie. Wij zullen zelfs zeggen dat een administratief rechtscollege nog meer noodig is in Congo dan in België, en wel wegens de volgende redenen :

a) ingewikkeldheid van het koloniaal bestuur, dat geroepen is om nog meer uitbreiding te nemen met de toeneming van het kolonaat. Het Departement van Koloniën concentreert bedrijvigheden die voor het Moederland zijn verdeeld over al de overige ministeries;

b) gemis ,in de praktijk, van een controle der openbare meening; verwijdering van het Parlement; rudimentaire drukpers; niet-bestaande verkiezingen; bijna volstrekt gezag van den Gouverneur-generaal, nog versterkt door de centraliseerende herinrichting van 1934, die aanleiding gaf tot de afschaffing der vier vroegere vice-gouvernementen generaal;

c) er bestaat in Congo geenerlei administratieve rechtspraak. Vage precedenten, onbekend van het publiek, leiden het bestuur, wiens beslissingen evenwel verschillen volgens de schommelingen van een noodgedwongen onbestendig personeel;

d) de toestand is erger nog voor den inboorling, wien wij een bescherming moeten verzekeren gelijk aan deze welke de blanken moeten genieten.

***

Het moederlandsch of centraal bestuur (Ministerie van Koloniën) en de Kolonie (plaatselijk bestuur), kunnen beide ertoe gebracht worden gebrekkige en vernietigbare administratieve daden te stellen. Het zal gebeuren dat de Kolonie zal handelen bij speciale delegatie van het Moederland.

***

Hier nog zal de dienst der betwiste zaken, aangebracht voor vergoeding, toelaten toestanden te verhelpen die indruischen tegen de billijkheid. Evenals voor België, zal deze dienst « residuair » zijn.

Wijzen wij er bij deze gelegenheid op dat de rechtspraak der gewone Congoleesche rechtbanken gelijkt op deze van het Moederland, ofschoon zij deze is voorafgegaan in het bijtreden der thesis die ten grondslag ligt aan het arrest van verbreking van 5 November 1920.

Zij verklaren zich enkel bevoegd, in de geschillen waarin een ambtenaar en het bestuur tegenover elkaar staan, indien zij erkennen dat een *burgerlijk* recht werd geschaad.

Merken wij evenwel op dat, op 21 September 1932, de rechtbank van eersten aanleg te Leopoldville is teruggekeerd tot de vroegere opvatting der machtenscheiding, door te beslissen dat « wanneer de Staat handelt als soeverein korps, zijn handelingen ontsnappen aan de beoordeeling van de rechterlijke macht. Daarentegen, wanneer hij handelt als burgerlijk wezen, behooren zijn handelingen tot de bevoegdheid van deze macht ». (*Journal des Tribunaux*, 1932, kol. 633.)

***

Er bestaat echter in Congo een particulariteit in de inrichting van het grondregime.

Artikel 61 van het Burgerlijk Wetboek (B. II, « Over de goederen ») luidt als volgt : « *De beslissingen van den conservator* (*N. B. der grondtitels*) *mogen worden bestreden door middel van een verhaal vóór de rechtbank van eersten aanleg. Het verhaal wordt ingediend bij wijze van dagvaarding van dezen ambtenaar...* »

Doch de rechtspraak verschilt over de vraag te weten of de rechtbank hem kan opleggen over te gaan tot een of andere inschrijving of schrapping in zijn registers. Welnu de conservator loopt gevaar vergissingen te begaan die nadeelig zijn voor de onderhoorigen, bij voorbeeld door slecht de wetten te interpreteeren, die beschikken ten opzichte van de registratie der overdrachten van eigendom, of door een verkeerde heffing van rechten te boeken. Daar er werd geoordeeld « dat de conservator niet zou kunnen worden veroordeeld tot schadevergoeding tenzij in geval van bedrog of grove dwaling, die gelijkstaat met bedrog, « (Beroep, Leopoldville, 9 Februari 1928), geeft men zich rekenschap van het voordeel dat zal kunnen voortvloeien uit de instelling van het verhaal bij den Raad van State, bevoegd voor de betwistingen inzake vergoeding.

De dagbladen der maand Juni 1938 hebben ons de echos gebracht van een zonderling geding, dat werd bepleit vóór de rechtbank te Costermansville : een kolonist had voorloopige toelating bekomen om een grond te bezetten op de boorden van het Kivumeer, in afwachting van een beslissing over zijn regelmatige aanvraag. Welnu, een gedeelte van dezen grond werd vroeger geconcedeerd aan derden ! De kolonist werd verzocht de plaats te ruimen. Hij diende een vordering tot schadevergoeding in, die de rechtbank niet-ontvan-

kelijk verklaart door zich te beroepen op de machtenscheiding. Bij gemis van een Raad van State, blijft deze particulier, die natuurlijk geschaad werd, zonder verhaal.

***

Buiten deze gevallen, die enkel raken aan de stoffelijke belangen, kunnen wij niet nalaten te vermelden dat het koloniaal bestuur buitensporige rechten bezit tegenover de enkelingen. Wij denken niet alleen aan het recht van relegatie, doch ook aan dit van uitdrijving, en aan dit van den Gouverneur-generaal tot ontzegging van het grondgebied, zelfs aan Belgische burgers.

De juridictioneele controle van den Raad van State zal zeer gunstig tegen deze almacht opwegen, indien zij van haar wettelijk doel mocht afwijken.

DE RAAD VAN STATE EN DE MILITAIREN.

Met er in dit verslag den nadruk op te leggen dat beroep op den Raad van State openstaat voor « elken betrokkene », hebben wij willen doen uitschijnen dat geen uitzondering den toegang tot dit nieuw rechtscollege moet beperken. Het zou niet opgaan dat burgers, dienaars en gewezen dienaars van den Staat, zouden verstoken blijven van de bescherming dezer hoogere administratieve rechtsmacht tengevolge van een verwarring tusschen de *militaire tucht* en de *administratieve rechten* van officieren, onder-officieren en soldaten. Men vraagt zich ,bij voorbeeld, af waarom het hooger bestuur van het leger, zonder controle, een beroepsmilitair zou mogen wegjagen of in zijn bevordering stremmen, terwijl burgerlijke beambten een bijzondere bescherming zouden genieten met op den Raad van State beroep te kunnen doen.

De nieuwe Raad voor geschillen moet ten goede komen aan al de burgers, aan al de bedienden van de openbare besturen. Elke schending van de rechten der officieren of lagere militairen zal de tusschenkomst van den Raad van State wettigen. Onder officieren en militairen verstaan wij heel het personeel van het Moederlandsch en het koloniaal leger en van de Rijkswacht (personeel te land, te water en in de lucht).

***

Uit de Memorie van Toelichting bleek duidelijk de bedoeling van den Minister van Binnenlandsche Zaken tot de militairen met een tuchtstraf getroffen de weldaad niet uit te breiden van verplicht beroep op het advies van den Raad van State, dat het ontwerp ten gunste van het burgerlijk personeel voorzag (*Gedr. st.*, nr 211, Kamer, blz. 10, lid 1).

Tijdens de openbare behandeling, op 6 April 1938 (zie *Handelingen der Kamer*, blz. 1370), legde de h. DE SCHRIJVER evenwel een verklaring af waaruit blijkt dat — met zijn stelsel — de militairen het advies van den Raad van State soms konden uitlokken, door een combinatie tusschen artikel 8 van het ontwerp en artikel 6, 7° en 8°. Dit was een eerste toegeving aan het algemeen beginsel van billijkheid dat wij bij den aanhef van dit hoofdstuk hebben vooropgezet.

Doch verder in zijn rede maakt de redenaar het volgende voorbehoud :

« *Ik meen tot de Kamer te moeten zeggen, daar ik deelnam aan het opstel van* » *lid* 8° *van artikel* 6, *dat verstaan werd tusschen den Minister van Landsverde-* » *diging en mij zelf — alsdan Minister van Binnenlandsche Zaken — dat de* » *woorden :* « *een reglement genomen door een aan hem (hem den Minister) onder-* » *geschikt ambtenaar* », *niet slaan op de beslissingen genomen door de eigenlijke* » *militaire overheden, ten aanzien van de leden van het leger in hun hoedanigheid* » *van militairen.*

» *Al wat de tucht, de inrichting van het leger en zijn kaders betreft en de talrijke* » *overige maatregelen van verschillenden aard waarvan de goede gang van den* » *dienst afhankelijk is, blijft een zuiver militaire zaak.* »

Deze verklaring lokte rechtmatig verzet uit vanwege volksvertegenwoordiger VAN GLABBEKE, die verklaarde dat hij geen vrede kan hebben met de interpretatie van den h. DE SCHRIJVER, *omdat de door hem gebezigde uitdrukking al te vaag is en beslist administratieve rechten in zich sluit.*

Daarop antwoordde de h. DE SCHRIJVER :

« *Zoo het speciale vraagstukken betrof in verband met militairen en die niet* » *moeten worden beschouwd als behoorende tot de daareven door mij gedane opsom-* » *ming, dan is het duidelijk dat artikel* 8, *dat toelaat aan al de betrokkenen een* » *klacht in te dienen volgens de ingestelde procedure, van toepassing zou kunnen* » *zijn, omdat het gaat noch over inwendige tucht noch over een zuiver militaire* » *zaak.* »

En daar de h. Van Glabbeke deed gelden : « *Wat is een zuiver militaire zaak* »? antwoordde de h. De Schrijver dat *de Raad van State zou verklaren of hij al dan niet bevoegd was.*

Bij dergelijk besluit sluiten wij ons ook aan, binnen het verruimd kader der bevoegdheid van den Raad van State.

Er kunnen zich gewis gevallen voordoen dat de scheiding tusschen de zaken van zuivere tucht en die van administratieven aard op het eerste gezicht moeilijk te trekken schijnt; de Raad van State zal hen evenwel gemakkelijk oplossen, en niets laat veronderstellen dat zijn beslissingen de kracht zullen ontzenuwen van een commando dat des te meer eerbied afdwingt daar het naar behooren wettelijk wordt uitgeoefend.

***

De Minister van Landsverdediging wilde, ten behoeve van zijn Departement, een soort hoogere rechtsmacht voor advies instellen, een soort Raad van State voor militairen. Het lag zelfs in zijn bedoeling twee leden van den toekomstigen Raad van State in dit nieuw organisme te doen zetelen. Wij zijn daarentegen van meening dat het past zulk organisme uit te sparen : de Raad van State, *eenige* hoogere rechtsmacht, zal de administratieve wetten toepassen op al de burgers (ook de militairen) en op al de openbare besturen.

Het particularisme der militaire overheden gaat uit van een zeer begrijpelijk gevoel : het verlangen de cohæsie van het leger te verzekeren, tevens door de tucht en door de meening dat het een groote familie is, waar alles naar billijkheid wordt geregeld zonder inmenging van buiten.

Men moet ongelukkig vaststellen dat de goede bedoelingen niet steeds bestand zijn tegen rechterlijke dwalingen.

Wij zouden talrijke voorbeelden kunnen aanhalen, die wij echter voor de openbare bespreking aanhouden.

***

Wij zullen er ons bij bepalen hier, als voorbeeld, op enkele gevallen te wijzen, om het nut te doen uitschijnen van het toezicht door den Raad van State ten bate van de militairen en de gedemobiliseerden; zij vallen trouwens niet alle binnen de bevoegdheid van het Ministerie van Landsverdediging.

1. De onwettige toestand van de officieren, gewezen krijgsgevangenen, krachtens een ministerieel aanschrijven van 16 Maart 1929, als vervolg trouwens op andere betreffende dezelfde zaak. Dit aanschrijven heeft de belanghebbenden op willekeurige wijze beroofd van hun statutair recht op bevordering. Protest en beroep op een nieuw advies van het Comité voor Wetgeving dat beter was voorgelicht, niets mocht baten. De rechtbanken, bij wie in 1926 een typisch geval aanhangig werd gemaakt, eindigden met zich onbevoegd te verklaren (Hof van Verbreking, 30 April 1936) op grond van de overweging dat « het recht op bevordering geen burgerlijk recht is » — wat inderdaad juist is.

2. De willekeurige afhoudingen van de wedden der lagere militairen, onderofficieren of beroepssoldaten, wegens schade aan het materieel toegebracht. Ofschoon dergelijke afhoudingen in feiten rechtmatig kunnen zijn, toch moet men toegeven dat zij aan een juridictioneele controle moeten kunnen onderworpen worden, en dat het niet opgaat dat sancties van burgerlijken aard eenvoudig zouden kunnen worden opgelegd dank zij het almachtig gezag van de militaire tucht.

3. De even willekeurige afhoudingen ten laste van militairen die oorzaak van een ongeval zijn. Hoe rechtmatig deze afhoudingen ook mogen schijnen, toch mogen zij niet afhankelijk blijven van het oordeel der hiërarchische overheid.

4. De beslissingen krachtens dewelke het recht op frontstrepen aan sommige titularissen werd ontnomen, twintig jaar na de erkenning van dit recht door de divisiecommandanten. (De terugtrekkingen der dotati van den oudstrijder.)

5. De administratieve maatregelen waarbij oudstrijders en gelijkgestelden, alsmede de rechthebbenden of de oud-militairen, beroofd worden van een pensioen gewettigd door een ziekte of een kwetsuur in verband met den dienst. Deze uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing verwerpt een aanvraag, gene herziet een vroegere toekenning; zij kunnen beiden voor nietigverklaring worden aangebracht. Dit, wel te verstaan, onverminderd de bevoegdheid die de gewone rechtbanken hebben uitspraak te doen over schennis van verworven rechten op een pensioen of een vergoeding.

6. De beslissingen waarbij een militair of een oud-militair beroofd wordt van zijn eereteekens.

7. De (uitdrukkelijke of stilzwijgende) beslissingen waarbij de erkenning van de wettelijke rechten op deze eereteekens en voordeelen wordt geweigerd. De weigeringen tot militaire herstelling in eer en rechten.

8. De geschillen van interpretatie tusschen ministerieele departementen ten aanzien van de rechten der oud-strijders invaliden, op het stuk van gezinsvergoedingen.

9. De beslissingen van het centraal gezag, genomen krachtens de wetten van 3 Augustus 1919, van 21 Juli 1924 en van 28 December 1931. (Voorrecht van de verminkten, oudstrijders, gemobiliseerden, enz... inzake officieele bedieningen.)

***

De talrijke stappen die bij ons werden gedaan door de vereenigingen van oud-officieren, oorlogsinvaliden en lagere militairen, laten ons toe te bevestigen dat de toekenning van de algemeene bevoegdheid aan den Raad van State door het legerpersoneel met erkentelijkheid zal worden begroet.

Alvorens tot een ander onderwerp over te gaan, moeten wij in herinnering brengen dat wij bij een andere gelegenheid het particularisme de duimen hebben doen leggen : Bij de goedkeuring van de wet houdende oprichting van de Orde der Geneesheeren, hebben wij besloten dat de controle van haar tuchtraden zich zou uitstrekken tot al de praktizijns, zelfs zoo zij tot den militairen gezondheidsdienst behooren. Dergelijke interpretatie strookt tevens met het belang der militairen en met het algemeen karakter van de wetten. Dit moet thans ook het geval zijn.

INRICHTING VAN DEN RAAD VAN STATE.

De inrichting van den Franschen Raad van State, vrucht van een lange ervaring, kan den Belgischen wetgever tot voorbeeld strekken. Het spreekt vanzelf dat het hier niet om een slaafsche kopie gaat; onze tradities, onze wetten, onze terminologie zelf zullen ons ertoe brengen onzen Raad van State eenigszins van zijn model te doen afwijken.

In Frankrijk staat de hooge administratieve rechtspraak onder voorzitterschap van den Minister van Justitie. Een ondervoorzitter neemt er de werkelijke leiding van waar. De raadsheeren oordeelen en geven adviezen; de Regeeringscommissarissen vertegenwoordigen de wet; de auditeurs (die tot den graad van rekwestmeesters kunnen opklimmen) bereiden de bundels voor en brengen verslag uit. Onder den Raad van State staan de prefectureraden en de raden voor bestuurlijke geschillen in de koloniën. Er zijn verschillende administratieve afdeelingen, die door de ministers herhaaldelijk geraadpleegd worden, al dan niet verbindend. De afdeeling wetgeving — zooals wij reeds zegden — wordt haast nooit om advies gevraagd. Ten slotte spelen de afdeeling betwiste zaken en haar onderafdeelingen een belangrijke rol (opperste administratieve rechtspraak). Het algemeen secretariaat is toevertrouwd aan een rekwestmeester daartoe afgevaardigd, die de bestuursdiensten en het werk van de secretarissen (of griffiers) der afdeelingen leidt.

***

In België willen wij den Raad van State doen voorzitten door de raadsheeren. Het openbaar ministerie zal vertegenwoordigd worden door auditeurs, onder

leiding van een auditeur-generaal (deze benamingen, reeds gebruikt bij het militair gerecht, doen ons aan het Parket denken). Onze « Regeeringscommissarissen » zullen geen magistraten zijn, maar eenvoudig vertegenwoordigers aangeduid om namens den Staat op te treden in een bepaalde zaak, zoo de ministers dit noodig achten. De Staat zal zich ook kunnen doen verdedigen, zelfs vertegenwoordigen, door een advocaat. De Magistraten, belast met het opmaken van het dossier, het onderzoek der zaken en het uitbrengen van verslag, zullen de rekwestmeesters zijn en hun adjuncten. Zoolang de Koning zal oordeelen dat de noodwendigheden van den dienst de benoeming van rekwestmeesters niet vergen, zal dit werk uitgevoerd worden door de auditoren.

Een ploeg rechtsgeleerden zal tot taak hebben de teksten der vigeerende wetten te bewaren, samen te ordenen, bij te houden. Zij zal ingericht worden rekening houdend met het (reeds aangehaald) verslag van den Regeeringscommissaris voor de bestuurshervorming, en met de regelen die thans de werkzaamheden leiden van het Coördinatiecomité van den Raad voor Wetgeving, ingesteld bij het Ministêrie van Justitie.

***

De Koning zal de regelen der procedure in hun bijzonderheden vastleggen; hij zal het tarief bepalen der onkosten en rechten.

De werking van den Raad van State zal groote uitgaven meebrengen; het is dus logisch zekere ontvangsten of bewaarstellingen te voorzien ten laste der aanleggers; dit stelsel zal er bovendien toe leiden het indienen van slechts zwak gegronde aanvragen te keer te gaan. Het is wel verstaan dat de gerechtelijke bijstand ten gunste der onvermogenden zal blijven gelden.

BIJSTAND VANWEGE DE BALIE.

Tegenover de auditeurs en de Regeeringscommissarissen, dient men leden der Balie te voorzien, in het belang eener goede administratieve rechtsbedeeling.

Het zal nuttig zijn, inzake geschillen van bestuur, advocaten te hebben die er zich een specialiteit zullen van maken en het auditoraat en den Raad zullen behulpzaam zijn bij het opbouwen der bestuurlijke rechtspraak. Zij zullen een schifting doen, ten einde de nieuwe rechtspraak niet te overlasten met eischen zonder juridischen grond of waarvan het voorwerp niet tot de bevoegdheid van den Raad hoort.

Men beeldt zich niet in dat gelijk wie het recht zou kunnen hebben, om het even hoe of voor wat, een zaak voor den Raad van State te brengen en dezen te verplichten een dossier te vormen, een debat te aanvaarden en een besluit, een advies of zelfs een eenvoudig antwoord te geven.

De instelling eener geschreven rechtspleging, beantwoordend aan regelen vastgelegd bij koninklijk besluit, zal van dien aard zijn dat het leger aanzoekers ontmoedigd wordt.

Sommige lieden hadden gedacht den Raad van State te begiftigen met een bijzondere Balie, die het monopolium der procedure zou hebben. Dit voorstel werd door de Regeering bestreden en bij de stemming verworpen met twaalf

tegen acht stemmen, terwijl twee leden zich onthielden. Er werd beslist dat alleen zullen mogen pleiten vóór den Raad van State en de partijen vertegenwoordigen, de advocaten van Belgische nationaliteit die tien jaar in eenigerlei Belgische Balie ingeschreven zijn. Geen enkel « officieus » verdediger, geen enkel zakenagent, geen enkel procuratiehouder zal toegelaten worden tot het bijstaan of vertegenwoordigen van een partij.

***

WERVING.

De magistraten van den Raad van State zullen moeten aangeduid worden onder de rechtsgeleerden die het bewijs geleverd hebben van een onafhankelijk karakter en van gehechtheid aan de grondbeginselen onzer instellingen. Het is wenschelijk, vooral voor de werving der eerste raadsheeren, deze te kiezen niet alleen onder de rechters en advocaten die hun loopbaan zochten op het Paleis, maar ook onder de mannen die openbare ambten bekleed hebben en onder de groote beheerders in het Moederland en in de Kolonie.

De onafzetbaarheid en het voorrecht van rechtsmacht zullen hun onafhankelijkheid verzekeren.

Het bedrag der wedden en pensioenen, het emeritaat, de eerbewijzen zullen hun in den Staat de plaats verzekeren waarop de medewerkers van de hoogste bestuurlijke rechtsmacht aanspraak mogen maken.

***

Men voert aan dat de regelen door de Kamer aangenomen den toekomstigen Raad van State van sommige uitmuntende medewerkers zouden kunnen berooven.

Inderdaad, de pensioensleeftijd is, bij artikel 55, op 67 jaar bepaald, terwijl vijf en twintig jaren dienst vereischt zijn om recht op het emeritaat te geven.

Het is weinig waarschijnlijk dat sommige rechtskundigen welke tot de magistratuur en tot de Balie behooren, en den leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, zich zullen aangetrokken gevoelen tot een beroep dat, hoe belangwekkend en eervol het ook weze, voor hen een vermindering van inkomsten zou meebrengen, vooral van die waarop zij voor hun oude dagen rekenen.

De oplossing zou kunnen liggen in de verhooging van den pensioensleeftijd. Men zou zich laten leiden door wat regel is voor de magistraten bij de Hoven van beroep.

Uw Commissiën stellen U bovendien voor, door een overgangsbepaling te beslissen dat het emeritaat zal kunnen verleend worden aan de eerste leden van den Raad van State, zelfs wanneer zij geen vijf en twintig dienstjaren zouden bereikt hebben.

Om in te gaan op den wensch van het Parlement dient deze instelling een hooge waarde te hebben, onder meer dank zij de hoedanigheden van ondervinding van wie er lid van is. De grondslagen zijner aanwerving moeten vooral aanvankelijk ruim opgemaakt zijn en zich niet feitelijk bij het

bestuur beperken, waarvan de ambtenaren wettelijk hun dienstjaren voor de berekening van het pensioen kunnen samentellen met deze welke zij bij de nieuwe rechtsmacht zouden vervullen.

Het past ook er aan te herinneren dat de Raad van State voor opdracht zal hebben met den wetgever mede te werken, wat ook bijzondere kennis vergt.

MOGELIJKE BEZUINIGINGEN.

Wanneer de Raad van State zal in werking treden, zal het mogelijk zijn bij eenvoudige koninklijke of ministerieele besluiten, een groot aantal raadplegende commissiën op te heffen, welke thans bij de ministerieele departementen zetelen. Het spreekt vanzelf, dat de *Raad voor wetgeving* in de Afdeeling Wetgeving een waardigen opvolger zal vinden. Hetzelfde zal zich wellicht voordoen voor het *Raadplegend comité voor betwiste bestuurszaken en voor algemeen bestuur*.

***

Wat den *Mijnraad* betreft, zijn geval verdient een bijzonder onderzoek.

Een bijzondere wet ware noodig om hem te doen wegvallen. Sommigen zijn van oordeel dat de stichting van den Raad van State logischerwijze de ontbinding van den Mijnraad voor gevolg heeft, daar deze feitelijk een overblijfsel van den « Conseil d'Etat napoléonien » is.

De h. Carton de Wiart heeft bij de bespreking in de Kamer een amendement in dien zin neergelegd; hij billijkte het op begrootingsgronden. Het amendement werd verworpen.

Volgens ons verstrekte inlichtingen, zou de begrooting van den Mijnraad 360,000 frank niet overschrijden.

Het ware stellig niet aannemelijk, indien men hem afschaft, zijn huidige leden van hun wedde te berooven.

Er ware dus slechts bezuiniging ingeval het personeel van den Mijnraad in *globo* in den Raad van State zou treden, hetgeen niet overwogen schijnt te kunnen worden.

De voorstanders van het behoud van den Mijnraad doen opmerken dat de stof waarover deze instelling advies uitbrengt zeer speciaal is en bijzondere voorbereiding en ondervinding vergt.

Men voegt er aan toe dat de Mijnraad een echte rechtsmacht uitoefent, in dien zin dat hij de geschillen regelt welke tusschen de onderscheiden aanzoekers om een vergunning rijzen. Bovendien kan de Regeering geen vergunning toekennen aan een aanzoeker welke haar niet door den Mijnraad zou aangeduid zijn. In geval van verklaring van openbaar nut voor het aanleggen van mijnverbindingswegen, beslist de Mijnraad of er aanleiding bestaat een dienstbaarheid aan een eigenaar van den bovengrond op te leggen (zie art. 7 der wet van 2 Mei 1837 en art. 14 der wet van 5 Juni 1911).

Een thans in behandeling zijnde wetsontwerp tot instelling van een Nationaal Waarborgfonds tot herstel der kolenmijnschade beoogt het verleenen van een juridictioneele rechtsmacht aan den Mijnraad (art. 9, al. 2).

De Mijnraad, ten slotte, wordt bij de wet gelast de... beroepsvereenigingen te erkennen!

L. W. — *Uit wat voorafgaat moet men besluiten dat, ingeval van handhaving van den Mijnraad en toekenning aan den Raad van State van geschillen aangebracht voor nietigverklaring, sommige beslissingen van den eerste aan de censuur van den tweede zullen kunnen onderworpen worden.*

De Regeering heeft meermaals den Mijnraad opgedragen wetsontwerpen in zake ondergrondschen rijkdom op te maken.

Het spreekt vanzelf dat de Afdeeling Wetgeving van den Raad van State nuttigerwijze de leden van den Mijnraad (zoo deze voortbestaat) als vakkundigen zal kunnen raadplegen wanneer het wetten of reglementen betreft inzake mijnen, ontginningen en groeven, zelfs ondergrondsche wateren.

OPROEP TOT DE REGEERING EN TOT DE KAMER DER VOLKSVERTEGENWOORDIGERS.

Het blijkt ons onmogelijk dit verslag te sluiten zonder een oproep te richten tot degenen die met den Senaat moeten medewerken om België te voorzien van de Hooge bestuursinstelling welke het sedert al te lang verwacht.

De Raad van State zal — naast de gewone rechtbanken waarvan wij geenszins beperking van bevoegdheid voorstellen — de volle rechterlijke bescherming verzekeren, die het land verschuldigd is aan de burgers en aan de gemeenschappen.

Hij zal zijn toezicht kunnen uitoefenen over meest al de daden der openbare besturen, nu eens optredend als rechter, 'dan als raadgever, doch vooral met de bezorgdheid (dank zij de macht tot nietigverklaring welke wij voorstellen hem te verleenen) dat niets zou kunnen aangevangen worden dat strijdt met de wetten welke het land beheeren.

Ons tijdperk waarin de noodzakelijke Staatsbemoeiïngen steeds toenemen, zal misschien België van een stevig bestuur voorzien, een uitvoerende macht met ruimere bevoegdheid dan wat haar traditioneel was toegekend. Het is een reden te meer om zonder aarzeling of halven maatregel een sterk juridictioneel toezicht in te richten dat in zijn beslissingen sterk staat.

Wij geven er ons stellig rekenschap van dat sommigen een inspanning zullen moeten doen om de rechtsvraagstukken, welke aan de hervorming ten grondslag liggen, opnieuw na te gaan. Doch wij willen niet gelooven dat zij, verstrikt in verouderde dwalingen, den Senaat de goedkeuring zullen ontzeggen die deze verwacht van hun gehechtheid aan de wettelijkheid.

***

Dit verslag, samen met de bijlagen en de nieuwe tekst door uw vereenigde Commissiën voorgesteld, werd bij eenparigheid der aanwezige leden goedgekeurd.

De Verslaggever,
WILLIAM VAN REMOORTEL.

De Voorzitter,
EMILE VINCK.

BIJLAGE Nr I.

FRANSCHE RAAD VAN STATE : VERTALING VAN EEN TERECHTZITTINGSROL.

RAAD VAN STATE UITSPRAAK DOENDE IN BETWISTE ZAKEN.

Afdeeling Betwiste Zaken.

ROL DER OPENBARE TERECHTZITTING VAN VRIJDAG 13 JANUARI 1939, TE 13 U. 30.

Openbaar Ministerie : de heer RENAUDIN (Commissaire du Gouvernement).

Volgnummer.	Rapporteurs en Advocaten.	Nummer van inschrijving. Ontleding der zaken.	**Opmerkingen van d. h. Van Remoortel verslaggever over het ontwerp**
1	M. Olivier de Sardan, rapporteur.	Nº 57,029. — Verzoekschrift van den heer Barthélémy (Adolphe), oud-eerstaanwezend directiecontroleur bij de Algemeene Directie der Financiën van Tunis, tegen een stilzwijgende beslissing voortspruitend uit het stilzwijgen van den Resident-Generaal van Frankrijk in Tunis nopens zijn verzoek van afwijzing van bonificatie wegens ancienniteit voor militaire diensten.	Er is geen advocaat, aangezien het verzoek een persoonlijk karakter heeft.
2	M. Olivier de Sardan, rapporteur.	Nº 57.410. — Verzoekschrift van den heer Serra (Jacques), beheerder-econoom der sanitaire groepeeringen, tegen twee beslissingen van den gevolmachtigden Minister afgevaardigd bij de Residentie-generaal van Frankrijk in Marokko, dd. 5 November en 14 December 1936, waarbij hem de overdracht geweigerd wordt, in zijn huidig kader, van de bonificaties en verhoogingen waarvan hij wegens militaire diensten houder was.	Persoonlijk belang van den aanzoeker. Het geldt de Betwiste Zaken van volle rechtsmacht (wedden, soldij, pensioenen).
4	Mr Saint-Marc, advocaat van den aanlegger.	Nr 57.411. — Zelfde verzoekschrift van den heer Delacour (Eugène).	
		Nr 58.314. — Verzoekschrift van den heer Cohen (Joseph), ontvanger-econoom van het gemengd burgerlijk Gasthuis van Port-Lyautey, tegen een beslissing van den gevolmachtigden Minister, afgevaardigd bij de Residentie-generaal van Frankrijk in Marokko, dd. 4 Januari 1937, waarbij hem de overdracht geweigerd wordt, in zijn huidig kader, van de bonificaties en verhoogingen waarvan hij wegens militaire diensten houder was.	Ambtenaar.
5	M. Olivier de Sardan. Mr Nicolay, aanlegger.	Nr 58.653. — Verzoekschrift van den heer Fournier (André), bevelhebber van het Luchtleger, van het vliegend personeel, met verlof, tegen een beslissing dd. 11 Februari 1937 van den Minister van Luchtvaart, die weigert zijn verzoek in aanmerking te nemen om in het sedentair kader opnieuw in actieven dienst geroepen te worden.	Militair.

Volg-nummer.	Rapporteurs en Advocaten.	Nummer van inschrijving. Ontleding der zaken.	**Opmerkingen van d. h. Van Remoortel verslaggever over het ontwerp**
6	M. Join-Lambert. Mr de Segogne, aanlegger. Mr Hersant, verweerder.	Nr 57.710. — Verzoekschrift der Kamer van Koophandel te Parijs tegen een besluit van den Raad der Prefecture van de Seine, dd. 16 December 1936, waarbij zij veroordeeld werd aan den heer Durif een vergoeding uit te keeren van 80,000 frank wegens schade die hij zou geleden hebben uit hoofde van zijn ontslag uit het ambt van technischen meestergast in een vakschool.	Openbare instelling (Geschil inzake vergoeding).
7	M. Landron. Mr Cartault, aanlegger.	Nr 59.598. — Verzoekschrift van Mevr. Barailhe, majoor-verpleegster der « Cité d'Assistance » te Beni-Missons, tegen een besluit van den Raad der Prefecture van Alger, dd. 14 Mei 1937, tot handhaving van het principe der tuchtsanctie op 17 Juli 1935 door den Prefect van Alger tegen haar getroffen en waarbij zij gedurende twee jaren in beschikbaarheid gesteld wordt.	Verpleegster van den Onderstand (Misbruik van macht).
8	M. Landron.	Nr 60.067. — Verzoekschrift van den heer Martin, inspecteur van den stedelijken dienst der reiniging en hygiëne te Pierrefitte, tegen een besluit van den meier van Pierrefitte dd. 25 Juni 1937 tot invoering van nieuwe weddeschalen voor het gemeentepersoneel.	Gemeentebeambte. (Geschil van objectieven aard, daar alleen verzet aangeteekend wordt tegen de akte.)
9	M. Landron. Mr Auger, aanlegger.	Nr 62.631. — Verzoekschrift van den heer Chaput (Simon), eerstaanwezend militair beambte, houder van een ancienniteitspensioen, tegen een beslissing dd. 26 December 1937, waarbij de Minister van Landsverdediging en Oorlog voortgaat met op hem de regelen toe te passen van niet-cumulatie voorzien bij het decreet van 29 October 1936.	Gepensionneerd militair beambte. (Geschil van subjectieven aard).
10	M. Landron. Mr Auger, aanlegger.	Nr 62.910. — Verzoekschrift van den heer Renouf (Albert), geneesheer, tegen een besluit dd. 18 Februari 1938, waardoor de Interdepartementeele Raad der Prefecture van Rouen zijn beroep verwerpt tegen een beslissing van den Prefect van Eure, waarbij hij van den kosteloozen geneeskundigen bijstand uitgesloten wordt.	Privaat geneesheer tegen een Prefect die zijn belangen geschaad heeft, en misschien zijn recht (zoo het Bestuur niet te kiezen had).

BIJLAGE Nr II

EUROPEESCHE STATEN VAN HET VASTELAND, ANDERE DAN FRANKRIJK, WAAR EEN RAAD VAN STATE OF SOORTGELIJKE INSTELLING BESTAAT.

ALBANIE.

De **Raad van State** bestaat uit tien leden en twee plaatsvervangers door den Koning gekozen (art. 106 en volgende der Grondwet van 1 December 1928).

Hij heeft voor opdracht :

a) de verplichte voorbereiding van de Wetboeken;

b) advies uit te brengen over de overeenkomsten en concessies;

c) te kunnen worden belast met de voorbereiding en het onderzoek van de wetsontwerpen en reglementen.

N. B. — Wij hebben niet kunnen nagaan of de nieuwe Grondwet, op 4 Juni 1939 afgekondigd wegens de aanhechting van Albanië bij Italië, voor gevolg zal hebben bovenstaand stelsel te wijzigen.

DUITSCHLAND.

In de Grondwet van Weimar van 1919 werd geen raadgevend organisme voor wetgeving of bestuurszaken voorzien, tenzij de « Economische Raad van het Reich », die bevoegd was om wetten voor te stellen op economisch gebied en om van advies te dienen over ontwerpen uitgaande van Regeerings- of parlementair initiatief.

De nieuwe « Wirtschaftskammer » zou dezelfde rol bij den autoritairen wetgever spelen.

De Raad voor geschillen van bestuur, een uiterst ingewikkeld organisme, is gecentraliseerd gebleven in de « landen » waar hoogere administratieve rechtscolleges zetelen, waarvan de leden door het centraal gezag worden benoemd. Op de sport van het « Reich », bestaan alleen de gespecialiseerde hoogere administratieve rechtbanken, zooals het Hooger Hof voor Financiën.

De administratieve geschillen aangebracht voor nietigverklaring, nemen met den dag af : al de akten van politie ontsnappen daaraan.

OOSTENRIJKSCHE STAAT
(verdwenen in 1938).

De Grondwet van 1 Mei 1934, voorzag in haar artikel 46, een **Raad van State,** raadgevend organisme te zelfden titel als de Federale Cultuurraad, de Federale Economische Raad en de Landenraad.

Hij had voor opdracht :

a) **Deelneming aan de wetgevende macht :**

De Bondsregeering moest aan den Raad van State al de wetsontwerpen overmaken, met bepaling van een termijn voor het indienen van de aanmerkingen;

b) **Deelneming aan de uitvoerende macht :**

Verplichte goedkeuring door den Raad van State of door een door hem aangeduide Commissie « van de politieke verdragen die geen wijziging van de wetten voor gevolg hebben. »

Hij had geen bevoegdheid in geschillen.

De Administratieve Rechtspraak behoorde aan het Federaal Gerechtshof, dat in zijn bevoegdheid had :

a) de controle over de grondwettelijkheid van de wetten (art. 163);

b) de geschillen aangebracht voor nietigverklaring wegens machtsmisbruik (art. 164);

c) de geschillen inzake vergoeding.

BULGARIJE.

a) **Administratieve rechtspraak** :

Elke departementale rechtbank (1e aanleg) telt, benevens de burgerlijke, handels- en boetstraffelijke kamers, een kamer belast met de toepassing der bestuurswetten. Hooger beroep tegen haar uitspraken wordt ingesteld bij het *Hooger Administratief Hof*, bevoegd voor de toepassing der bestuurswetten en om de geschillen betreffende de openbare macht te berechten.

b) **De voorbereiding der wetsteksten** bedraagt de verplichte raadpleging van de **Commissie voor Codificeering,** die zetelt in het Ministerie van Justitie, en die samengesteld is uit professoren rechtskundigen, magistraten en ambtenaren.

c) De stichting van een **Raad van State**, die een afdeeling voor administratie en een afdeeling voor wetgeving telt, ligt ter studie bij de universitaire en parlementaire kringen.

ZWITSERSCHE BONDSSTAAT.

Er bestaat geen enkel raadgevend korps naast de organismen van de Uitvoerende Macht (Bondsraad) en van de Wetgevende Macht (Bondsvergadering).

Administratieve rechtspraak.

A. **Federale Raad voor administratieve geschillen**.

De herziening van de Grondwet in 1914 had een administratief federaal Hof voorzien, dat nooit tot stand is gekomen.

De administratieve geschillen worden berecht door het actief bestuur en, in hoogsten aanleg, door den Bondsraad (behalve in sommige zaken waarvoor men in beroep kan komen bij de Bondsvergadering, tegen de beslissing van den Bondsraad.)

B. **Kantonale Raad voor administratieve geschillen**.

Princiep : Beheerder-rechter per verhaal voor de hoogere overheid door de wet belast met het toezicht op de overheid waarvan de handeling wordt gewraakt.

Rechtspraak als in betwiste zaken : termijnen, indiening van memories, gemotiveerde beslissing.

Zeer breede uitwerking, vermits de bevoegdheid van de hoogere administratieve overheid het recht omvat in de plaats te treden van de overheid die de gewraakte handeling heeft verricht (verbreking en hervorming).

Verhaal tegen de beslissingen van den beheerder-rechter in betwiste zaken :

a) voor de kantonale wetgevende macht (behalve in de kantons Geneve, Luzern, Neuchâtel, Schaffhausen, Schwyz, Waadt en Zurich) die uitspraak doet hetzij in voltallige vergadering, hetzij door bemiddeling van de ter zake deskundige parlementaire commissie;

b) Voor de **Bondsrechtbank**, zoo de kantonale beslissing (uitgaande van het hooger bestuur of van het wetgevend organisme) in strijd met de Bondswet is of zoo er rechtsweigering was, of toepassing van het federaal Staatsrecht;

c) voor den Bondsraad of -vergadering (in uitzonderlijke gevallen).

Afwijkingen van het beginsel :

1. Sommige zaken behooren tot de bevoegdheid van de rechtbanken : geschillen naar aanleiding van contractueele verplichtingen voortvloeiend uit administratieve overeenkomsten; naar aanleiding van de uitoefening van openbare ambten, wedden of pensioenen van ambtenaren; geschillen betreffende de verantwoordelijkheid van den Staat of van zijn beambten wegens ongeoorloofde feiten.

2. Sommige andere geschillen, door de wet beperkend opgesomd, behooren, in een klein aantal antons, (Wallis, Bazel, Bern, Zurich...), tot de bevoegdheid der kantonale administratieve rec tbanken bestaande, hetzij uit magistraten van de rechterlijke orde, hetzij uit onafhankelijke

rechters. Deze rechtbanken nemen kennis van de geschillen betreffende de belastingen; de verplichte verzekering, de wedden en pensioenen, den openbaren onderstand; van de geschillen tusschen gemeenten of tusschen gemeenten en burgers; in Wallis nemen zij bovendien kennis van de betwistingen inzake koopcontracten voor openbare werken en onteigeningen te algemeenen nutte.

3. De Bondsrechtbank neemt in eersten en hoogsten aanleg kennis van de geschillen die mochten rijzen tusschen den kantonalen fiscus en de particulieren.

N. B. — De vonnissen in administratieve zaken uitgesproken door de gewone en door de administratieve rechtbanken vallen onder toezicht van de Bondsrechtbank in de hierboven uiteengezette omstandigheden.

SPANJE.

De **Spaansche Raad van State** is een **Administratieve Raad** waarbij een **Hoogere Rechtbank voor geschillen van bestuur** is aangesloten.

ESTLAND.

Hier bestaat geen Raad van State of raadgevend lichaam dat kan in de plaats gesteld worden.

Maar de Grondwet van de Estlandsche Republiek van 3 September 1937, voorziet in artikel 47, bij den Voorzitter van de Republiek, een persoon, benoemd en afgesteld door den Voorzitter, die den rang heeft van Minister en aangeduid wordt onder den naam van « Kanselier van Justitie ».

Hij heeft tot opdracht te waken over de wettelijkheid der akten van de Rijksinstellingen en andere instellingen van openbaar recht. Hij geeft aan den Voorzitter der Republiek verantwoording over zijn werkzaamheid en brengt verslag uit over de ontdekte fouten alsmede over de getroffen maatregelen; ten titel van inlichting verstrekt hij aan de Kamer der Volksvertegenwoordigers en aan den Nationalen Raad een overzicht over zijn werkzaamheid.

De grondwet voorziet dat de wet het toezicht door de rechtbanken op de grondwettelijkheid der akten van de Uitvoerende Macht zal regelen.

FINLAND.

Er bestaat geen Raad van State. Maar de Grondwet van 17 Juli 1919 voorziet :

a) Volgens het geval kunnen het Hooger Hof of het Administratief Hof geraadpleegd worden door de uitvoerende macht over de wetsontwerpen die bij de Kamer der Volksvertegenwoordigers moeten ingediend worden (art. 18), en door den Voorzitter der Republiek over de wetsontwerpen, goedgekeurd door de Kamer der Volksvertegenwoordigers, die moeten afgekondigd worden (art. 19).

Het Hooger Hof en het Hooger Administratief Hof moeten, wanneer zij een wijziging of een authentieke interpretatie van een wet of een decreet noodig achten, er het voorstel van doen aan den Voorzitter van de Republiek (art. 58).

b) De administratieve geschillen vallen onder de bevoegdheid van het **Hooger Administratief Hof**, bestaande uit een voorzitter, uit administratieve raadgevers en uit een openbaar ministerie uitgeoefend door den Kanselier van Justitie.

Het Hooger Administratief Hof doet uitspraak over het **misbruik van macht** voor alle administratieve akten, die het kan te niet doen; het doet eveneens uitspraak over de **geschillen inzake vergoeding** ingevolge de verantwoordelijkheid van den Staat.

c) **De Kanselier van Justitie**, hebbende rang van Minister, heeft tot plicht de onwettelijkheden aan te klagen begaan door den Voorzitter van de Republiek, den Ministerraad, de Ministers en andere overheden, maar hij treft zelf geen beslissing tot nietigverklaring.

KONINKRIJK GRIEKENLAND.

Raad van State.

Heringesteld door de Grondwet van 17 November 1864. Ingericht door de wetten van 16 September 1914 en 24 December 1928.

Onderverdeeld in twee afdeelingen : administratie en betwiste zaken.

ROL. — *a*) **Administratie.**

1. Verplichtend advies over de ontwerpen van reglementen van openbaar bestuur;

2. Vonnis over het beroep door ambtenaren aangeteekend tegen de beslissingen der geheimraden van de ministeriën.

b) **Betwiste zaken.**

1. Nietigverklaring wegens misbruik van macht van alle administratieve daden;
2. Verbreking van de beslissingen uitgevaardigd door alle administratieve rechtbanken;
3. Hervorming van gezegde beslissingen;
4. Geschillen inzake vergoeding.

HONGARIJE.

De organieke wetten van het naoorlogsch Hongarije bevatten geen enkele bepaling aangaande een Raad van State en voorzien geen enkel organisme belast met de consultatieve rol ervan (actieve administratie).

Daarentegen wordt de **Administratieve Rechtsmacht** toevertrouwd aan een Hooger Administratief Hof, opgericht in 1896 (er bestaan geen lagere rechtsmachten).

PERSONEEL. — De leden van het Hooger Administratief Hof worden benoemd door het Hoofd van den Staat, op voordracht van den Minister die een lijst aanlegt van kandidaten, gekozen voor de helft onder de magistraten die in aanmerking komen om tot rechter van de Koninklijke Curie benoemd te worden, en voor de andere helft onder de hoogere ambtenaren.

ONDERVERDEELING. — Afdeeling voor algemeene administratie; Financieele afdeeling.

ROL. — Het beginsel is vastgelegd in de wet van 1896 : de bevoegdheid van het Hooger Hof wordt beperkt tot de betwistingen aangaande bijzondere zaken opgesomd door de wet : zaken die de gemeenten en steden aanbelangen, volksgezondheid, eerediensten, onderwijs, wegenis, douanen, spoorwegen, regime der waters, landbouw, bosschen, jacht, vischvangst, landbouwarbeidskrachten, wedden en pensioenen der Rijksambtenaren, financieele betwistingen.

De daden van het Hooger Bestuur (ministers) mogen niet dan op verzoek der steden bestreden worden wegens misbruik van macht (wet van 1907).

De beroepen inzake geschillen zijn alleen mogelijk na hiërarchisch beroep bij twee actieve administratieve lichamen. (Aan te stippen dat sedert 1929 de aanzoeker niet meer tot bij den Minister moet opklimmen.)

Rechtbank voor geschillen (opgericht in 1907.)

PERSONEEL. — Magistraten van het Hooger Hof en van het Hooger Administratief Hof gedetacheerd voor drie jaar.

ROL. — Uitspraak te doen over al de geschillen die kunnen rijzen tusschen een gewone rechtbank en een bestuurlijke overheid.

VERBINDENDE RECHTSPRAAK. — Indien het niet gaat om beginselkwesties, die de bevoegdheid betreffen, spreekt de rechtbank in volledige terechtzitting een besluit uit hebbende kracht van wet.

IERLAND.
(Vrijstaat Eire.)

De nieuwe Grondwet (1 Juli 1937) voorziet een **Raad van State** (art. 31) die den Voorzitter van Eire ten raadgevenden titel bijstaat.

SAMENSTELLING. — Eerste Minister, Hoofd van Justitie, Voorzitter van het Hooger Hof, Voorzitter van de Dail Eireann (Kamer der Volksvertegenwoordigers), Voorzitter van den Senaat, Attorney-generaal.

Van rechtswege lid : De oud-Voorzitters van den Eire-Staat, de Oud-Eerste Ministers, de Oud-Voorzitters van het Hooger Hof, de Oud-Voorzitters van den Uitvoerenden Raad van den vroegeren Ierschen Vrijstaat (vervangen door den Eire-Staat), zoo deze personen bekwaam zijn en ermee instemmen.

Alle andere personen benoemd door den Voorzitter van Eire.

ROL. — De Voorzitter van Eire bij te staan en hem van (verplichtend ingewonnen) advies te dienen, in de volgende gevallen :

a) Bijeenroeping van de twee Kamers van het Parlement of van één enkele (art. 13, § 2, nr 3);

b) Het zenden van presidentieele boodschappen aan de Kamers (art. 13, § 7, nr 1);

c) Geschil tusschen den Voorzitter van Eire en den Senaat voor wat aangaat den financieelen aard van een wetsontwerp. De Voorzitter kan niet beslissen zonder het advies in te winnen van den Raad van State, indien zijn eigen meening moet voorgaan of indien het geschil moet voorgelegd worden aan de Commissie der Privilegiën (art. 22, § 2, nrs 2, 3, 4, 5);

d) Terugzending der door de beide Kamers goedgekeurde wetten naar het Hooger Hof voor onderzoek van de grondwettelijkheid (art. 26, § 1);

e) Verzoekschrift vanwege de meerderheid der leden van den Senaat en ten minste een derde der leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers tot den Voorzitter van Eire gericht, opdat hij zou weigeren een wet af te kondigen die van zulkdanig nationaal belang is dat de volkswil op dit punt zou dienen geraadpleegd te worden. De Voorzitter kan geen beslissing treffen zonder advies van den Raad van State (art. 27).

WERKING. — De Raad van State wordt door den Voorzitter van Eire bijeengeroepen waar en wanneer hij dit goed acht (art. 31).

ITALIE.

Raad van State.

SAMENSTELLING. — Ambtenaren.

ONDERVERDEELING. — 1° **Administratieve zaken (voorbereiding der decreten, raadplegingen).**

2° **Rechtspraak :** afdeeling betwiste zaken (hoogere administratieve rechtbank met macht van nietigverklaring der daden van bestuurders, tot en met de prefecten).

In Italië *moet* de Uitvoerende-wetgevende Macht den Raad van State raadplegen.

Zie de grondwettelijke wet, nr 100, van 31 Januari 1926 op de bevoegdheid van de uitvoerende macht rechtsvoorschriften uit te vaardigen (*Gazetta Ufficiale*, 1 Februari 1926) :

EERSTE ARTIKEL. — Worden uitgevaardigd bij koninklijk decreet na beraadslaging in Ministerraad en gunstig advies van den Raad van State, de rechtsvoorschriften vereischt om te bepalen : 1° de uitvoering der wetten; 2° het gebruik der rechten die de uitvoerende macht bezit; 3° de inrichting en de werking van de Staatsbesturen, het statuut van het daaraan gehecht personeel, het regime van de openbare instellingen en diensten, bij uitzondering van die der gemeenten, provinciën, openbare inrichtingen van liefdadigheid, universiteiten en instellingen van hooger onderwijs met rechtspersoonlijkheid, zelfs indien het zaken betreft die tot dusver bij de wet werden geregeld.

Blijft van kracht de noodzakelijkheid der goedkeuring van de uitgaven in de financiewet, en in elk geval van het bepalen door de wet van de voorschriften betreffende de inrichting en de rechtsmacht van den Raad van State en van het Rekenhof, en de waarborgen der magistraten en andere onafzetbare ambtenaren.

LETLAND.

Bij het ter perse leggen van dit verlag, waren de gevraagde inlichtingen nog niet toegekomen. Het bestuur van dit land wordt thans heringericht.

LITAUEN.

RAAD VAN STATE met wetgevende opdracht.

MONACO.

De Grondwet van 8 Januari 1911, gewijzigd op 18 November 1917, voorziet bij artikelen 19 en 20, het bestaan van een RAAD VAN STATE, voorgezeten door den bestuurder der rechterlijke diensten van het vorstendom, en die voor opdracht heeft :

1° ontwerpen van wetten en ordonnantiën op verzoek van den prins voor te bereiden;

2° het ontwerp van begrooting der uitgaven van het vorstendom, ELK JAAR VAN AMBTSWEGE, te onderzoeken, voor te bereiden en door den prins te doen goedkeuren;

3° rechtspraak in bestuurszaken.

GROOT HERTOGDOM LUXEMBURG.

Raad van State, opgericht in 1868 (Grondwet van 17 October).

PERSONEEL. — Vijftien leden benoemd door den Souverein, waarvan zeven — die in de afdeeling betwiste zaken zetelen — door de Kamer der Volksvertegenwoordigers aan den Groothertog voorgesteld worden ter benoeming.

ONDERVERDEELING. — Afdeeling Administratie en Afdeeling Betwiste Zaken.

ROL. — *a*) **Consultatieve bevoegdheid inzake wetgeving of bestuur.**

1. Verbindende raadpleging van den Raad van State door de Kamer der Volksvertegenwoordigers, die een tweede stemming over een wet komt te weigeren, om te weten of zij al dan niet tot deze tweede stemming moet overgaan (art. 59 van de Grondwet).

2. Vrije raadpleging door den Groot-hertog over de wetsontwerpen of amendementen, over alle andere zaken...

b) **Bevoegdheid inzake geschillen :**

1. Nietigverklaring der bestuurlijke daden waarin een machtsmisbruik voorkomt;

2° Geschillen inzake vergoeding (rechtsmacht voor advies).

KONINKRIJK NEDERLAND.

Er bestaat een **Raad van State** waarvan de samenstelling en de bevoegdheden geregeld worden bij de wet.

SAMENSTELLING. — De Koning, Voorzitter; de Prins van Oranje en de dochter des Konings, vermoedelijke troonopvolgster; een onder-voorzitter en veertien Staatsraadsleden, benoemd door den Koning. Een wisselend aantal Staatsraadsleden in buitengewonen dienst.

ONDERVERDEELING. — Negen afdeelingen : acht administratieve afdeelingen; een afdeeling voor geschillen (waarin de raadsleden in buitengewonen dienst geen zitting mogen nemen).

ROL. — *a*) **Consultatieve bevoegdheid inzake wetgeving of bestuur :**

1. De Koning moet aan het advies van den Raad van State (verplichtende raadpleging) al de wetsontwerpen onderwerpen die hij aan de Staten-generaal wil voorleggen of die hem door de Staten-Generaal ter afkondiging voorgelegd worden; al de ontwerpen van reglement van openbaar bestuur van het Rijk, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao;

2. De Koning kan het advies van den Raad van State inwinnen in alle zaken waarin hij dit nuttig acht (vrije raadpleging).

b) **Bevoegdheid van Regeering en uitvoerende macht :** De Raad van State oefent de koninklijke macht uit :

1. Bij het overlijden des Konings, zoolang niet in de troonopvolging voorzien is, zoolang geen Regent benoemd werd of de troonopvolger of Regent afwezig is of ontbreekt;

2. Bij het overlijden van den Regent, zoolang zijn opvolger niet benoemd werd of het regentschap waarneemt;

3. Wanneer de troonopvolging onzeker is.

c) **Bevoegdheid inzake geschillen :**

De Raad van State (afdeeling geschillen) oordeelt over het machtsmisbruik wat betreft zekere daden der bestuurlijke overheden bepaald door de wetten (geschillen inzake nietigverklaring). Hij heeft geen opdracht van rechtsmacht, doch alleen adviseerende rechtsmacht.

POLEN.

De Grondwet van 23 April 1935 voorziet niet het bestaan van een Raad van State.

Maar een **Hoogere Administratieve Rechtbank** oordeelt over het machtsmisbruik (art. 70) en doet uitspraak over de wettelijkheid der bestuurlijke akten.

Bij de **gerechtelijke rechtbanken** worden de administratieve geschillen inzake vergoeding aanhangig gemaakt (art. 68, par. 1) en alle zaken waarin straffen uitgesproken werden door de bestuurlijke overheden (art. 68, par. 6).

Een **rechtbank van bevoegdheid** doet uitspraak over de geschillen tusschen de rechtbanken en de andere openbare organen.

PORTUGAL.

Naast den Voorzitter van de Republiek, is een **Raad van State** samengesteld uit de volgende leden :

1° De Voorzitter van den Ministerraad;

2° De Voorzitter van de Nationale Vergadering;

3° De Voorzitter van de Corporatieve Kamer;

4° De Voorzitter van het Opperste gerechtshof;

5° De Procureur-Generaal van de Republiek;

6° Vijf openbare personen, van uitzonderlijke bevoegdheid, levenslang door het Staatshoofd benoemd (art. 83 der Grondwet van 19 Maart 1933).

ROL. — Raadgevend lichaam van de Regeering :

a) De Voorzitter van de Republiek is **verplicht** zijn advies in te winnen :

1° om aan de Nationale Vergadering grondwetgevende macht te geven en aan een volksraadpleging de wijzigingen van de Grondwet te onderwerpen, die slaan op de wetgevende functie of haar organen;

2° om in geval van dringende openbare noodzakelijkheid de Nationale Vergadering buitengewoon bijeen te roepen en haar zittingen te verdagen, ongeacht den duur vastgesteld voor den jaarlijkschen wetgevenden zittijd;

3° om de Nationale Vergadering te ontbinden wanneer het hooger belang van de Natie dit vereischt;

4° om, in geval van ontbinding der Nationale Vergadering, den voorzienen termijn binnen denwelke de verkiezingen moeten plaats hebben, met zes maand te verlengen;

5° In alle ernstige oogenblikken van het leven van den Staat,

b) De Voorzitter van de Republiek **kan** het advies van den Raad van State inwinnen telkens hij het noodig acht.

***

De Portugeesche Raad van State heeft geen bevoegdheid inzake geschillen.

ROEMENIË.

De Grondwet van 28 Maart 1923 voorziet in artikel 76 een Wetgevenden Raad die tot doel heeft adviseerend te helpen bij de redactie en de samenordening der wetten uitgaande ofwel van de uitvoerende macht, ofwel van parlementaire zijde, even goed als bij de redactie der algemeene reglementen tot toepassing der wetten.

De Wetgevende Raad moet verplichtend geraadpleegd worden voor al de wetsontwerpen, buiten deze slaande op de begrootingskredieten; indien evenwel binnen een termijn bepaald door de wet, de Wetgevende Raad geen advies uitbrengt, kunnen de Vergaderingen de ontwerpen behandelen en goedkeuren. Zelfde stelsel voor de reglementen tot toepassing der wetten.

De **administratieve geschillen** vallen onder de bevoegdheid der gerechtelijke rechtbanken :

Al wie geschaad wordt in zijn rechten hetzij door een bestuursdaad van gezagswege, hetzij door een daad van beheer in strijd met de wetten en reglementen begaan, hetzij door den slechten wil

vanwege de bestuursoverheden tegen **de inwilliging** van een verzoek om recht, kan, tot de rechterlijke colleges een enkwest richten om recht te verkrijgen.

De inrichtingen van de rechterlijke macht beoordeelen de onwettelijkheid van de daad; zij kunnen ze nietig verklaren of schadevergoeding toekennen voor het geleden onrecht; zij zijn insgelijks bevoegd om uitspraak te doen over het verzoek om schadevergoeding ingesteld hetzij tegen het in rechten gedaagd bestuurlijk gezag, hetzij tegen den schuldigen ambtenaar.

De rechterlijke macht is niet bevoegd om de daden der Regeering noch de daden van het legercommando te vonnissen. (Volgens STRATIS ANDRÉADES : *Le Contentieux administratif des Etats modernes*, Parijs, SIREY, 1934, vermeld door B. PERRIN ; *La situation juridique du pétrole roumain en* 1937. *Revue pétrolifère*, 10 December 1937.)

De gewone rechtbanken nemen dus kennis van :

a) geschillen aangebracht voor nietigverklaring;

b) geschillen inzake vergoeding.

en de tenuitvoerlegging van hun vonnissen en arresten wordt gewaarborgd door de mogelijkheid die zij hebben de administratie te onderwerpen aan geldelijke verplichtingen per dag vertraging.

Gespecialiseerde bestuursrechtbanken : voorzien door de wetten en reglementen betreffende de zuiver technische bedrijvigheid van den Staat op gebied van nationale economie.

Bij voorbeeld : Mijncommissies;

Hooge Mijnraad.

Al hun uitspraken echter, in betwiste zaken, zijn vatbaar voor verhaal bij het Opperste Hof van Verbreking.

RUSLAND.

Tsaristisch Rusland bezat een RIJKSRAAD (Gosoudorsvennyi Soviet) met verschillende opdrachten van wetgevenden en bestuurlijken aard en betwiste zaken; hij bracht advies uit bij den vorst wanneer deze hem raadpleegde.

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

KONINKRIJK ZWEDEN.

Grondwet van 6 Juni 1809 :

a) **Raad van State der Regeering,** samengesteld uit :

1° Raadsheeren titularis van portefeuilles (Ministers);

2° Drie Raadsheeren zonder portefeuille die voor « opdracht hebben te zorgen dat de beslissingen genomen worden volgens de bestuurstradities en overeenkomstig de van kracht zijnde wetten ».

De zaken worden voorbereid en gereed gemaakt vooraleer aan den Raad voorgelegd te worden door een voorbereidingscommissie bestaande uit drie raadgevende raadsleden, den secretarisgeneraal van het betrokken Ministerie en een anderen ambtenaar.

De notulen van de beraadslagingen van den Raad van State, met de uitgebrachte meeningen (die al dan niet met het advies der meerderheid strooken) worden medegedeeld aan het Parlement, dat aldus op de Regeering een eigen parlementaire controle uitoefent.

b) **Raad van wetgeving van den Koning** : raadgevend orgaan bestaande uit drie leden van het Hooger Hof en een lid van de Administratieve Rechtbank waaraan, voor een bepaalde zaak, kan worden toegevoegd een specialist « bekend voor zijn bekwaamheid, zijn ondervinding en zijn onaanvechtbaarheid ». De Raad voor wetgeving wordt vrij door den Koning geraadpleegd « over de ontwerpen tot samenstelling, intrekking, wijziging of verklaring van de wetten en ordonnantiën ».

c) **Administratieve rechtbank van den Koning** : rechterlijk orgaan (opgedragen rechtsmacht) bestaande uit ten minste zeven raadsleden benoemd door den Koning (wijziging van 26 Mei 1909).

Bevoegdheid door de wet onder 18 rubrieken bepaald.

Geschillen aangebracht voor nietigverklaring (bestuursdaden en vonnissen) en in zake vergoeding.

TSJECHO-SLOWAKIJE. (Dit land hield in 1939 op te bestaan).

Geen Raad van State; geen enkele inrichting wordt voorzien om er de werkelijke bestuurlijke bedrijvigheid van te vervullen (administratieve adviezen).

De administratieve rechtsmacht hoort toe aan het Hooger Administratief Hof en aan bijzondere bestuursrechtbanken.

1. **Hooger Administratief Hof** (art. 88 der Grondwet van 29 Februari 1920).

Is alleen bevoegd voor de vorderingen tot **nietigverklaring**. Bij het Hof kan een zaak slechts aanhangig gemaakt worden na hiërarchisch beroep voor de hoogst mogelijke instantie van het actief bestuur en het is de door deze overheid getroffen beslissing die de belanghebbende burger aan het Hof overmaakt door de procedure van de machtsoverschrijding.

Het besluit van het Hof is alleen vatbaar om desnoods de betwiste beslissing te doen verdwijnen, doch niet om haar te hervormen of te wijzigen.

Het Hof kan dus geen uitspraak doen wat den grond betreft van het geschil; dit recht is aan het actief bestuur voorbehouden.

Het Hof is eveneens werkzaam als rechtbank voor geschillen, om de geschillen van bevoegdheid tusschen de verschillende organen van het bestuur te beslechten.

2. **Speciale administratieve rechtbanken.**

Mijnoverheden : doen uitspraak over zaken die onder de bevoegdheid der mijnreglementeering vallen. De zaak wordt in beroep gebracht voor de **Scheidsrechtbank der mijnen.**

Dienst der brevetten : Vergunning of vernietiging der brevetten. In hooger beroep :

a) voor het weigeren van vergunning van brevetten, bij den **klachtendienst van het bureau voor brevetten;**

b) voor de vernietiging der brevetten, bij de **rechtbank der brevetten.**

Instellingen voor sociale verzekering, die in beroep kunnen gaan bij de rechtbanken voor verzekeringen.

Kiesrechtbank voor alle zaken betreffende de verkiezingen.

TURKSCHE REPUBLIEK.

Raad van State voorzien bij artikel 51 der Grondwet van 20 April 1924 en naar Fransch model ingericht bij de wet van 23 November 1925.

VIJF AFDEELINGEN : Drie afdeelingen administratie of wetgeving; twee afdeelingen betwiste zaken.

PERSONEEL. — Een Voorzitter van den Raad van State, 5 voorzitters van afdeelingen, 25 raadsheeren. Allen verkozen door de Groote Nationale Vergadering in aanwezigheid der Ministers van Binnenlandsche Zaken en van Justitie, op een lijst, voorbereid door de Parlementaire Commissiën van Binnenlandsche Zaken en van Justitie, en behelzend driemaal meer candidaten dan er plaatsen te begeven zijn.

Een Secretaris-generaal wordt benoemd door den Voorzitter onder de raadsheeren.

Rekwestmeesters, auditeurs van eerste en tweede klasse, bureeldirecteurs en secretarissen, benoemd bij bestuursbeslissing.

Afdeelingen, wetgeving en administratie.

Zij brengen advies uit over :

a) de wetsontwerpen opgemaakt en aan den Raad van State onderworpen door de Regeering;

b) de ontwerpen van reglementen en verzoeken om interpretatie van de reglementen;

c) de geschillen gerezen tusschen openbare besturen in verband met hun rol en bevoegdheid;

d) de vraagstukken in verband met de departementen van Binnenlandsche Zaken, van Openbaar Onderwijs, van Volksgezondheid en van Sociale Voorzorg;

e) de vraagstukken betreffende de wetgeving op de plaatselijke besturen;

f) de financieele-, economische- en tolvraagstukken;

g) de mijnconcessies en andere.

Afdeelingen betwiste zaken.

1. Rechtsmacht van eersten en hoogsten aanleg :

a) Aanvragen om vergoeding gesteund op de verantwoordelijkheid van de openbare macht en die vallen buiten de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken.

b) Geschillen gerezen tusschen de contracteerende partijen in verband met de uitvoering van contracten van openbaar nut.

c) Aanvragen tot tenietdoening van beslissingen of daden van het bestuur die worden geacht in strijd te zijn met de wetten en de reglementen.

d) Geschillen gerezen tusschen lagere administratieve rechtscolleges aangaande hun bevoegdheid.

2. Rechtsmacht in verbreking : Eindvonnis betreffende de beslissingen gewezen door de lagere administratieve rechtscolleges.

U. S. S. R.

(Unie der Socialistische Sovjetrepublieken.)

Het PRAESIDIUM VAN DEN OPPERRAAD die, eensdeels, « de verklaring geeft van de vigeerende wetten der U.S.S.R. en bevelschriften uitvaardigt », heeft ook voor opdracht de besluiten en beslissingen te vernietigen van den Raad der Volkscommissarissen van de U.S.S.R. en van den Raad der Volkscommissarissen van de GEFEDEREERDE REPUBLIEKEN, in geval zij niet zouden strooken met de wet.

(*N. B.* — De Opperraad is vooral een wetgevend orgaan. Hij benoemt evenwel de Volkscommissarissen van de Unie. Zijn præsidium is een hoofdzakelijk uitvoerend lichaam.)

***

De jongste hervorming van het statuut der Staatsbedrijven, die gansch het economisch leven van de U.S.S.R. monopoliseeren (vroegere « trusts »), voorziet commissiën belast met het beslechten der geschillen die deze bedrijven tegenover andere bedrijven kunnen stellen, tegenover leidende en uitvoerende organen der Unie of der gefedereerde republieken, of zelfs tegenover particulieren.

Deze scheidsrechterlijke commissiën, waarvoor een gansche rechtspleging in betwiste zaken werd opgesteld, zouden dus de macht hebben sommige bestuurlijke akten te vernietigen of vergoedingen toe te staan.

Maar buiten de geschillen die aldus een geëtatiseerd bedrijf aanbelangen, bestaat er geen ander middel dan het HIËRARCHISCH BEROEP om zich te voorzien tegen de openbare macht.

De procureur der U. S. S. R., belast met het waken over de REVOLUTIONNAIRE WETTELIJKHEID van alle bestuurlijke akten, schijnt veeleer bevoegd om in strafrecht den steller te vervolgen van een betwistbare beslissing dan om den maatregel zelf te hervormen, rol die (desnoods op eisch van den procureur) aan het hooger bestuur toebedeeld is.

VATICAANSTAD.

De Algemeene Raadgever der Vaticaanstad.

Bevoegdheid :

a) **Van raadgevenden aard :** de Algemeene Raadgever wordt **verplichtend** om advies verzocht door den Gouverneur :

1° voor het opmaken van het ontwerp van begrooting en van de rekeningenwet der Vaticaanstad die den Heiligen Vader ter goedkeuring moeten voorgelegd worden;

2° In geval de Heilige Vader zijn wetgevende macht aan den Gouverneur overlaat;

3° wanneer de Gouverneur reglementen en verordeningen uitschrijft;

4° wanneer debetbesluiten tegen ambtenaren getroffen worden;

5° wanneer een bestuursdaad de verantwoordelijkheid van een ambtenaar of bediende erkent.

De algemeene Raadgever zit den Centralen Raad voor, bestaande uit de drie Directeurs-generaal, hoofden der administratieve bureelen. Deze Centrale Raad staat den Gouverneur bij voor het bijwerken der zaken.

Ten slotte, moet de algemeene Raadgever zijn advies geven telkens de Heilige Vader of de Gouverneur hem daarom verzoeken voor het opmaken der wetten, reglementen, of alle andere zaken.

b) **In zake betwistingen :** de algemeene Raadgever ontvangt de verzoekschriften houdende kritiek op bestuursdaden, stelt er een onderzoek naar in, en legt aan den Heiligen Vader de ontwerpen van besluit ter goedkeuring voor (aangehouden justitie);

Bestuurlijke rechtsmacht :

a) De rechtbank van de Vaticaanstad (in beroep de Heilige Romeinsche Rota, in verbreking de Hoogere Rechtbank der Signaturen), is bevoegd om de gevolgen van een bestuursdaad te beoordeelen, doch niet om uitspraak te doen over de daad zelf;

b) Op elk oogenblik van de procedure kan de Heilige Vader het geschil aan de rechtbank en de Hoven onttrekken, en de zaak voor een bijzondere commissie brengen hebbende macht om naar billijkheid, zonder beroep, uitspraak te doen;

c) Van elke bestuursdaad kunnen twee soorten beroep aangeteekend worden bij den Heiligen Vader door tusschenkomst van den algemeenen Raadgever der Vaticaanstad, die de verzoekschriften uitgaande van de getroffen personen ontvangt en onderzoekt :

a) een vrijwillig beroep;

b) een beroep in zake betwisting, volgens een procedure die niet veel verschilt van deze in zwang voor de Fransche administratieve rechtsmachten.

(Zie M. Tricaud en B. Perrin, « Le Régime administratif de la Cité du Vatican », *Revue de droit international*, 1934, p. 508.)

JOEGOSLAVIE.

(Koninkrijk der Serviërs, Croaten en Slovenen.)

De instelling van een **Raad van State,** voorzien in het Koninkrijk Servië als orgaan van de actieve administratie lang vóór de Servische Grondwet van 1869, als rechter in zake machtsmisbruik vanaf de organieke wet van 5 October 1870, is behouden gebleven in al de volgende Grondwetten en bijzonderlijk in deze van het Koninkrijk Joegoslavie van 28 Juni 1911 en van 3 September 1931.

Inrichting en rol van den Joegoslavischen Raad van State.

PERSONEEL. — Door den Koning benoemd op voordracht van den Ministerraad : 1 voorzitter, 1 onder-voorzitter, 30 Staatsraadsleden, 1 secretaris-generaal, 6 vertegenwoordigers.

Bij decreet van den Voorzitter van den Raad benoemd : 6 secretarissen, 6 griffiers, 1 archivaris.

ONDERVERDEELING. — Afdeelingen administratie en Afdeelingen betwiste zaken (voor sommige zaken in algemeene vergadering vereenigd).

ROL. — **Actieve administratie :**

a) Goedkeuring door den Raad van State vereischt vóór de afkondiging door den Ban (provinciegouverneur) van de decreten gestemd door den Raad van Banovine (Provincieraad). Indien de Raad van State geen uitspraak doet gedurende den reglementairen termijn van één maand waarover de Hooge Vergadering beschikt om uitspraak te doen, beteekent dit goedkeuring.

De weigering van goedkeuring vanwege den Raad van State maakt de afkondiging van het decreet onmogelijk (art. 91 en 92 der Grondwet van 1931);

b) Wanneer de Ban gebruik maakt van zijn macht om al de beslissingen in te trekken getroffen door den Raad van Banovine, het Comité van Banovine, de Stadsvergaderingen of de Stadsraden, beslissingen die hij in strijd acht met de Grondwet of met de van kracht zijnde wetgeving, is het mogelijk van deze intrekkingen in beroep te gaan bij den Raad van State (art. 93);

c) Wanneer de besluiten van den Raad van State en van de administratieve rechtbanken een nieuwe bestuursdaad eischen en wanneer de bestuursoverheid deze daad niet stelt binnen drie maand na kennisgeving van het vonnis, heeft de persoon te wiens gunste het vonnis uitgesproken werd, het recht beroep aan te teekenen bij den Raad van State. In dit geval zal de Raad van State een beslissing treffen waardoor de bestuursdaad heelemaal vervangen wordt (art. 43 der wet van 7 Januari 1929).

Bestuurlijke Rechtsmacht.

De Raad van State doet uitspraak :

a) **In hoogsten aanleg,** over al de beslissingen der lagere rechtsmachten (bestuurlijke rechtbanken van eersten aanleg, doch niet Rekenhof) die hij kan verbreken;

b) **In eersten en laatsten aanleg :**

Geschillen aangebracht voor nietigverklaring : de Raad van State oordeelt over het machtsmisbruik voor wat aangaat de daden van een minister of van een overheid die hiërarchisch onmiddellijk onder den minister staat (in dit geval inderdaad zal de macht gevormd worden tegen de beslissing van den minister, verplichtend vooraf betrokken door hiërarchisch verhaal).

Het verhaal tegen machtsmisbruik kan eveneens ingesteld worden tegen een bestuurlijk orgaan, bij voorbeeld het Rekenhof, voor den Raad van State, aangaande een bestuurlijke beslissing in strijd met de wet ten gunste van een particulier belang.

Geschillen inzake vergoeding : worden voor de gewone rechtbanken gebracht, behalve wanneer het gaat om de particulieren te vergoeden die rechten hebben verworven krachtens een bestuurlijke handeling in hoogsten aanleg door den Raad van State nietig verklaard of gewijzigd

Geschillen aangebracht voor wijziging : Na een besluit tot nietigverklaring van een bestuurlijke beslissing wanneer het bestuur zich niet wil schikken naar het advies van den Raad van State (zie hooger). Deze, op verzoek van den betrokkene, gaat dan zelf over tot de wijziging of de vervanging der aangeklaagde beslissing. Aldus trouwens stelt hij een daad van actief bestuur.

BIJLAGE Nr III.

BEVOEGDHEID VAN HET HOF VAN VERBREKING.

L. W. — *Deze bevoegdheid omvat burgerlijke, politieke, tucht- en, in sommige gevallen, bestuurszaken.*

1. Het berechten van de Ministers. Grondwet, 93.

2. Geschillen van bevoegdheid. { Grondwet, 106. / Wet van 4 Augustus 1832, 15. / Wet van 18 Juni 1869, 132.

3. Verhaal op den rechter; reglementen van rechtsbevoegdheid en verzoeken van verwijzing van een rechtbank naar een andere. — Wet, 25 Maart 1876, 19.

4. Misdaden in hun ambt gepleegd door rechtscolleges of leden van de parketten in hooger beroep. — Strafvordering, 9, 12, 486, 500 en 502.

5. Misdrijven gepleegd door leden van de Hoven van beroep. — Strafvordering, 482.

6. Schorsing en afzetting van rechters. — Wet, 20 April 1810, 59.

7. Herzieningen.

8. *Verbreking* van de uitspraken gedaan door de rechtbanken van het moederland en van de kolonie, en van de uitspraken in laatste instantie gedaan door de consuls in de landen buiten de christenheid. — Zie wet van 25 Maart 1876, artikelen 19 en 20.

L. W. — De strafvonnissen van de Kolonie ontsnappen aan het verhaal.

Het Opperste Gerechtshof neemt kennis van de arresten en vonnissen in hoogsten aanleg uitgesproken, wanneer er wetsovertreding is of verzuim van hetzij wezensvormen, hetzij van die op straffe van nietigheid voorgeschreven. Het is dus bevoegd om al de volgende rechterlijke beslissingen te verbreken :

a) Al de eindbeslissingen uitgesproken door de burgerlijke, straf- en handelsrechtbanken en door de werkrechtersraden;

b) De arresten van het militair Gerechtshof en de uitspraken der Tuchtraden van de burgerwacht;

c) De arresten van Hoven van beroep in kieszaken. (Herziening van de kiezerslijsten voor de Wetgevende Kamers, de provincie- en gemeenteraden, de handelsrechtbanken en de werkrechtersraden. — Geldigverklaring der verkiezingen van handelsrechters en werkrechters);

d) De arresten van de Hoven van beroep in fiskale zaken;

e) De arresten van de Hoven van beroep in militiezaken;

f) De arresten en uitspraken in hoogsten aanleg in tuchtzaken (rechters, advocaten, notarissen, deurwaarders, enz.) wanneer de beslissing niet eenvoudig een maatregel van inwendige orde is;

g) Arresten die beslissen over de op ruststelling van onafzetbare rechters.

***

Daarbuiten is het Hof van Verbreking nog bevoegd om kennis te nemen van de volgende beslissingen :

9. Arresten van het Rekenhof. — Wet van 29 October 1846, art. 13;

10. Arresten van de Herzieningsraden in militiezaken;

11. Beslissingen van de Bestendige Deputatiën inzake aanwerving van de burgerwacht. — Wet van 8 Mei 1848 en 13 Juli 1853, art. 19.

12. Beslissingen der Bestendige Deputatiën inzake gemeentebelastingen.

13. Beslissingen der Raden van Beroep van de Orde der geneesheeren.

BIJLAGE IV

OVERZICHT VAN DE BESTAANDE ORGANEN VOOR ADMINISTRATIEVE GESCHILLEN.

In een andere bijlage hebben wij de geschillen opgesomd die tot de bevoegdheid van de gewone rechtbanken behooren. Wij geven hier een overzicht van die welke worden aanhangig gemaakt bij de door onze wetten voorziene organismen voor administratieve geschillen — geschillen die zullen worden voorgelegd aan de juridictioneele hoogere controle van den Raad van State.

De « *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique* » (Brussel, 1935), heeft een verslag gegeven van den h. J. LESPÈS, hoogleeraar bij de Universiteit te Brussel, op een studiedag ingericht op 23 April 1934 door zijne Faculteit. Dit verslag draagt voor titel « Situation actuelle du Contentieux administratif en Belgique », en is een bijna volledig inventaris van den wettelijken chaos waarop wij elders hebben gewezen. Na de uiteenloopende procedures te hebben opgesomd waarbij administratieve geschillen worden voorgelegd dan eens aan overheden, dan aan politieke korpsen, dan nog aan bijzondere rechtsmachten, en ook aan gewone rechtbanken, doet de auteur opmerken dat er, in de meeste gevallen, geen werkelijk organisme voor geschillen bestaat. De administratieve procedure geschiedt zonder tegenspraak, zonder waarborg van bekendmaking en motiveering. De Bestendige Deputatie komt in de meeste instanties tusschenbeide... zij heeft noch de bevoegdheid, noch de onafhankelijkheid, noch het gezag van een ware rechtsmacht.

***

Als organen voor administratieve geschillen moet men eerst vermelden den burgemeester, het College van Burgemeester en Schepenen, den gemeenteraad, den arrondissementscommissaris, den provincieraad, zijn bestendige deputatie en tenslotte, de centrale macht (Koning, Regeering, Ministers al naar het geval.)

In zeer talrijke gevallen kreeg de bestendige deputatie van den Provincieraad juridictioneele bevoegdheid. Zie dienaangaande de provinciewet, artikel 106.

***

De arrondissementscommissarissen geven over het algemeen adviezen betreffende de door hen onderzochte zaken. Doch zij beslissen in sommige zaken : aflevering van jacht- en vogelvangstverloven, van paspoorten en leurderskaarten. Zie bovendien de provinciewet, titel X, artikelen 132 tot 140.

De daden van de gemeenteoverheden behooren, wat ons betreft, tot drie categorieën :

1° daden voor geen beroep vatbaar;

2° daden waarvan in beroep wordt gekomen;

3° daden waarvan tweemaal in beroep wordt gekomen.

Anderzijds vindt men een omstandige tabel opgemaakt door den bestuurder van den dienst voor betwiste zaken van een onzer groote steden. Hij wees uw verslaggever erop dat zijn tabel wellicht niet volledig was. De verschillende gevallen zijn over de wetgeving verspreid, en, bij gemis van elken stelselmatigen inventaris, konden sommige gevallen hem ontsnappen.

***

Administratieve Centrale Rechtsmachten.

Uw verslaggever heeft gemeend aan al de Ministers de volgende parlementaire vraag te moeten stellen :

« *Gelieve mij de volledige en omstandige lijst mede te deelen van de administratieve commissiën of rechtsmachten van elken aard die binnen het kader of onder de leiding van uw departement werken? Gelieve tevens hun bevoegdheid nader te bepalen; mij te zeggen of hun beslissingen voor beroep vatbaar zijn en zoo ja, voor wie of voor welk organisme; mij diegenen op te geven die beslissingen mogen nemen, alsook diegenen die slechts van advies mogen dienen; de gevallen op te sommen waarin hun raadpleging, door den Minister of door zijn ambtenaren, voorgeschreven wordt door een wet of een reglement; met een woord, mij de tabel over te maken van de kern van administratieve rechtsmacht waarover uw departement beschikt.* »

Al de Ministers, met uitzondering van dien van Economische Zaken, hebben op deze vraag geantwoord. Op grond van hun gegevens— die wij bij gelegenheid zullen aanvullen — geven wij hier een opsomming van de betwiste zaken afhangende van georganiseerde administratieve rechtsmachten, die *bevoegd zijn om eindbeslissingen te nemen.*

I. — NEGATIEVE ANTWOORDEN.

LANDBOUW :

Het Departement heeft ons geantwoord dat in zijn bestuur geen enkele commissie bestaat waarvan de besluiten den Minister kunnen binden. In zijn hooger aangehaald verslag wijst de h. Lespès er evenwel op dat een bijzondere commissie bevoegd is op het stuk van verbod van abnormale of buitenmatige hakken in bosschen en wouden. (Wet van 28 December 1931.)

BUITENLANDSCHE ZAKEN :

Zelfde antwoord. Wij wijzen evenwel op de commissiën bevoegd inzake vreemde arbeidskrachten.

KOLONIËN :

Antwoord : Nihil, zoo min in Afrika als in den zetel van het Koloniaal bestuur in het moederland.

OPENBAAR ONDERWIJS :

Negatief antwoord.

JUSTITIE :

Zelfde antwoord. Wij wijzen evenwel op het bestaan van de commissiën voor filmkeuring (eerste aanleg en beroep).

OPENBARE WERKEN EN WERKVERSCHAFFING :

Negatief antwoord.

***

II. — BEVESTIGENDE ANTWOORDEN.

LANDSVERDEDIGING :

a) Commissie in hooger beroep voor het « Vuurkruis », koninklijk besluit nr 1275 van 13 Mei 1936;

b) Administratieve Commissie ingesteld krachtens artikel 57 der wet op de militie, de aanwerving en de dienstverplichtingen.

Deze commissie wordt belast met de bepaling van de categorieën miliciens die van actieven dienst worden vrijgesteld in geval van overvloedig contingent;

c) Hoogere Commissie voor beroep inzake pensioenen en militaire tegemoetkomingen;

d) Bijzondere commissie voor de toepassing der wet van 13 Mei 1929;

e) Bijzondere commissie voor de toepassing der wet van 21 Juli 1930.

Deze bijzondere commissiën hebben alleen opdracht, overeenkomstig de onderscheidene wetten waarbij zij worden opgericht, uitspraak te doen in geval van twijfel of betwisting inzake rechten op pensioensverhoogingen bij deze wetten voorzien.

FINANCIEN :

Provinciale commissiën voor burgerlijke pensioenen, opgericht bij de wet van 17 Februari 1849, artikel 3. In hoogsten aanleg doen zij uitspraak over de ziekten en lichaamsgebreken der verschijnenden.

***

Uw verslaggever meent het antwoord van het Departement te moeten aanvullen door de vermelding van de *Bankcommissie* opgericht bij koninklijk besluit nr 185 van 9 Juli 1935, op de controle der banken en het regime der uitgiften van titels en waarden (artikelen 35 en volgende).

***

Blijkens een ministerieel besluit van 22 November 1935, is het de Bankcommissie die de revisors aanneemt en oppermachtig uitspraak doet over de titels, de ervaring en de moraliteit van de candidaten (beslissingen zonder beroep en die niet moeten worden beredeneerd).

Het is ook zij die op ieder oogenblik de aanneming kan intrekken wanneer zij oordeelt dat de bij het reglement vereischte voorwaarden niet meer vervuld zijn.

De Bankcommissie maakt de lijst op van de als dusdanig erkende banken. Zij machtigt op straffe van nietigheid de versmelting van de banken. Inzake inschrijvingen op de lijst bestaat er recht van beroep bij den Minister van Financiën ten bate der uitgeschakelde instellingen.

BINNENLANDSCHE ZAKEN EN VOLKSGEZONDHEID :

Antwoord : hoogere militieraad; militieraden; herzieningsraden.

N. B. — Daar de beslissingen van deze administratieve rechtscolleges krachtens de wet worden onderworpen aan de controle van het Hof van Verbreking, zullen zij natuurlijk ontsnappen aan de controle van den Raad van State. Hetzelfde geldt voor de vonnissen van den Raad van Beroep van de Orde der geneesheeren, die niet vermeld was in het antwoord.

VERKEERSWEZEN, P.T.T. EN N.I.R. :

Raad van bestuur (inzake signalement van het personeel).

N. B. — Dit rechtscollege bestaat in al de departementen krachtens het statuut van het Staatspersoneel :

Beheerscommissie van de Kas der Arbeiders;

Administratieve gezondheidsdienst;

Keurraad van P.T.T.;

Commissie van beroep voor het vervoer van zaken door middel van autovoertuigen (dienst van het vervoer langs de baan);

De beslissingen van dit organisme die strooken met deze van den dienst van het vervoer langs de baan, zijn uitvoerbaar;

Commissie voor oplevering van papier, drukwerk, kantoorbehoeften, enz.

Raad voor maritiem onderzoek;

Beheerraad van de rol der marine;

Commissie van beroep der hulp- en voorzorgskas ten bate der zeelieden varende onder Belgische vlag;

Bestendig Comité van de Schelde;

Commissie voor schadeloosstelling inzake luchtvaartdienstbaarheden.

***

Wij wijzen er op dat de Commissie van beroep bij den dienst van het vervoer langs de baan uitspraak doet op bescheiden (zooals vele administratieve rechtscolleges). Zij hoort den persoon die beroep aanteekent *indien zij het goedvindt* en in dit geval mag hij zich laten bijstaan. Het recht van verdediging is dus niet behoorlijk ingericht.

***

Ter aanvulling van de door het Departement verstrekte inlichtingen, voegen wij er bij dat er te Antwerpen een *Prijsgerecht* bestaat dat uitspraak doet zonder beroep, indien de waarde van het geschil niet méér bedraagt dan 20,000 frank. Boven dit bedrag wordt het beroep aanhangig gemaakt bij het Hof van beroep te Brussel dat uitspraak doet alle Kamers vereenigd.

Indien het Internationaal Prijzenhof ingesteld bij artikel 3 der Overeenkomst van Den Haag, van 18 October 1907, tot stand komt, dan is het bij dit Hof dat de beroepen aanhangig zullen gemaakt worden. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de Raad van State geen controle zal hebben over de beslissingen van het Prijsgerecht, ofschoon het een administratief rechtscollege geldt, en ofschoon het Hof van Verbreking niet bevoegd is om de arresten ervan te censureeren. Er zou een bijzondere wet noodig zijn om er anders over te beslissen.

ARBEID EN SOCIALE VOORZORG :

Voorzorgsfonds ten bate der slachtoffers van beroepsziekten.

N. B. — Verhaal bij den vrederechter en derhalve onbevoegdheid van den Raad van State.

Algemeene Raad van den Nationalen Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Werkverschaffing;

Klachtencommissiën en provinciale commissiën van beroep inzake werkloosheid;

Commissie voor verhaal (zelfde zaken).

N. B. — Dit rechtscollege doet uitspraak in rechte en zijn beslissingen zijn definitief behoudens herziening wegens een nieuw feit; maar het spreekt vanzelf dat na de oprichting van den Raad van State, deze zijn hoogere controle zal kunnen uitoefenen over bedoelde beslissingen;

Commissie voor de thuisarbeiders;

Vaste commissie der werkloozenkassen;

Commissie voor invorderingen (inzake werkloozensteun);

Geneeskundige commissiën (verzekerde werkloozen).

N. B. — Wijzen wij erop dat de Nationale Dienst voor Arbeidsbemiddeling soms uitspraak doet zonder beroep; dit is o.m. het geval inzake uitsluiting van de diamantbewerkers van het voordeel der vergoedingen wegens werkloosheid en van den werkloozensteun. (Zie koninklijk besluit van 10 December 1938, artikel 3). Dit sluit natuurlijk niet de controle van den Raad van State uit;

Paritaire medisch-mutualistische provinciale commissiën;

Sub-Commissie belast met het vaststellen van de normale prijzen der pharmaceutische producten te leveren aan de mutualiteiten en met het nagaan van de toepassing daarvan;

Commissie belast met het toezicht over de uitgifte van het gezondheidsboekje door den Nationalen Bond voor Preventieve Geneeskunde alsmede over de andere bedrijvigheden toevertrouwd aan deze vereeniging zonder winstoogmerken bij artikel 2 van het ministerieel besluit van 27 November 1936;

Klachtencommissie bij de werkloozenfondsen, provinciale commissiën van beroep, met verhaal bij den Raad van Beheer van het Nationaal Crisisfonds;

Hoogere Raad der Pensioenen voor Bedienden;

Commissiën gelast uitspraak te doen over de toekenning ,de wijziging, en de intrekking van den ouderdomsrentebijslag, enz. (Gewestelijke commissiën van beroep, hoogere commissie van beroep voor ouderdomspensioenen).

N. B. — Merken wij op dat bij de Hoogere Commissie enkel een verhaal van den Minister aanhangig kan worden gemaakt en dat zij uitspraak doet op bescheiden.

***

MIJNRAAD :

De Ministerieele antwoorden maakten er geen melding van. Het geldt evenwel een administratief korps dat in zekere zaken rechtsbevoegdheid bezit.

Hij regelt de geschillen die bestaan tusschen de onderscheidene aanspraakmakers op een concessie.

De Regeering kan geen concessie verleenen aan een aanvrager die aan de Regeering niet zou zijn aangeduid geworden door den Mijnraad.

In geval van verklaring van openbaar nut voor het aanleggen van verkeerswegen voor de mijnen, beslist de Mijnraad of er aanleiding toe bestaat een dienstbaarheid op te leggen aan een eigenaar van den bovengrond.

Ten slotte, een zonderlinge toestand die moeilijk kan worden uitgelegd : De Mijnraad is het rechtscollege ,ingesteld bij de wetten van 31 Maart 1898 en van 3 Augustus 1924, om uitspraak te doen over de geldigheid van de oprichting der beroepsvereenigingen.

BIJLAGE Nr V.

DADEN VAN DE GEMEENTEOVERHEDEN, GERANGSCHIKT IN DRIE REEKSEN, IN VERBAND MET HET THANS DOOR DE WETTEN VOORZIEN HOOGER BEROEP.

Het valt op te merken dat de bevoegde hoogere overheden veranderlijk zijn in geval van hooger beroep. Meestal moeten Koning of Bestendige Deputatie optreden. Soms zijn het de rechtbanken of nog andere instellingen. De wetten op de tabel aangeduid zullen, voor elk geval, toelaten de bevoegde overheid te bepalen.

I.— *Daden zonder beroep.*

1. Politiedaden van den burgemeester (namelijk slooping van gebouwen die dreigen in te storten) : Gemeentewet, art. 90 (slot).
   Politieverordeningen voor dringende gevallen : Gemeentewet, art. 94.
2. Politiereglementen (van den gemeenteraad) : Gemeentewet, art. 78.
3. Ontucht (huizen, personen) : Gemeentewet, art. 96.
4. Politie van de vertooningen : Gemeentewet, art. 97.

L. W. — Op te merken valt dat bedoelde daden *nochtans door den Koning nietig verklaard kunnen worden*, zoo de voorwaarden van *artikel* 87 der Gemeentewet vervuld zijn.

II. — *Daden vatbaar voor een enkel verhaal.*

1. Genot van gemeentegoederen : Gemeentewet, art. 77, 1°.
2. Vruchten en houthak der gemeente : Gemeentewet, art. 77, 2°.
3. Verkoopingen, ruilingen en dadingen betreffende zekere roerende zaken : Gemeentewet, art. 77, 3°.
4. Klauwengang en stoppelweide : Gemeentewet, art. 77, 4°.
5. Vergeldingstaxes : Gemeentewet, art. 77, 5°.
6. Buurtwegen : Gemeentewet, art. 77, 6°.
7. Gemeentegebouwen : Gemeentewet, art. 77, 7°.
8. Begrootingen : Gemeentewet, art. 77, 8°.
9. Rekeningen : Gemeentewet, art. 77, 9°.
10. Kwijtscheldingen aan de pachters en aannemers *op gronden van* billijkheid Gemeentewet, art. 82.
11. Rooilijnen (zie tabel III, nr 15). (Het betreft hier de kleine wegen) : Gemeentewet, art. 90, 7°.

12. Schorsing van politiecommissarissen : Gemeentewet, art. 123.
13. Schorsing en afzetting van adjunct-commissarissen : Gemeentewet, art. 124/127*bis*.
14. Schorsing en afzetting van veldwachters : Gemeentewet, art. 129.
15. Dringende uitgaven : Gemeentewet, art. 143/147.
16. Bijzondere geschillen : Gemeentewet, art. 149/152.
17. Kiezerslijsten : koninklijk besluit 12-8-1928, art. 32*s*, 46*s*, 71*s*.
18. Militie : Koninklijk besluit 5-3-1929, art. 70, 19*s*, 22*s*, 44*s*.

L. W. — Bij weigering van goedkeuring in de gevallen 1 tot 9 *kunnen d gemeenten echter in beroep gaan bij den Koning.* (Zie Gemeentewet, art. 77, na nr 10).

III. — *Daden vatbaar voor twee verhalen.*

1. Vervreemding, dading, ruiling van onroerende goederen (meer dan 50,000 frank waard) : Gemeentewet, art. 76, 1°.
2. Erfpachten : Gemeentewet, art. 76, 1°.
3. Leeningen en vestiging van hypotheken. (Leeningen : koninklijk besluit 9-3-1935) : Gemeentewet, art. 76, 1°.
4. Verdeeling van onverdeelde onroerende goederen : Gemeentewet, art. 76, 1°.
5. Bepaling van in de gemeente te heffen tol- en doorgangsrechten : Gemeentewet, art. 76, 2°.
6. Aanneming van schenkingen en legaten : Gemeentewet, art. 76, 3°.
7. Aankoopen van onroerende goederen : Gemeentewet, art. 76, 4°.
8. Gemeentebelastingen. (Enkele taxes : koninklijk besluit 9-3-1935) : Gemeentewet, art. 76, 5°.
9. Verkoop van onbebouwd land en bosschen : Gemeentewet, art. 76, 6°.
10. Hoofdwegen en algemeene rooiplannen : Gemeentewet, art. 76, 7°.
11. Bepaling van de wedden der gemeentebedienden : Wet van 21-12-1927, art. 13.
12. Afzetting en schorsing van gemeentebedienden. (Wet van 30-7-1903) : Gemeentewet, art. 85.
13. Afschaffing van bedieningen. (Wet van 30-7-1903) : Gemeentewet, art. 86, 93.
14. Akten « die buiten de bevoegdheid vallen of het algemeen belang krenken » : Gemeentewet, art. 87, 94.
15. Rooilijnen (hoofdwegen) : Gemeentewet, art. 90, 7°.
16. Toelating om te bouwen : Gemeentewet, art. 90, 8°.
17. Benoeming, schorsing, ontslag van den gemeentesecretaris : (Wet van 30-7-1903) : Gemeentewet, art. 109.
18. Benoeming, schorsing, ontslag van den gemeenteontvanger : Gemeentewet : art. 114 tot 116, 122.
19. Benoeming, schorsing, ontslag van de onderwijzers : koninklijk besluit 25-10-1921, art. 25.

20. Verplichte uitgaven die verschillende gemeenten aanbelangen : Gemeentewet, art. 132.
21. Verplichte uitgaven. (Inschrijving van ambtswege door de B. D.) : Gemeentewet, art. 133.
22. Inning van de gemeentebelastingen : (Wet van 29-4-1819) : Gemeentewet, art. 138.
23. Begrootingen en rekeningen : Gemeentewet, art. 141.
24. Gevaarlijke, hinderlijke, ongezonde inrichtingen : koninklijk besluit 10-8-1933, art. 15, 26.
25. Niet bevaarbare waterloopen : wet van 7-5-1877, art. 19 tot 23.
26. Domicilie van onderstand en terugbetalingen : wet van 27-11-1891, art. 23.
27. Intercommunale ziekenhuizen : wet van 6-8-1897, art. 9.
28. Nieuwe of verbreede openbare wegen : wetten 1844/1897/1914, art. 8.
29. Buurtwegen : wet van 10-4-1841, art. 23*s*.
30. Krankzinnigen : Wetten 1850/1873, art. 1 en 25 : Gemeentewet, art. 95.
31. Gebouwen en landschappen : Wet van 7-8-1931, art. 1 tot 7.
32. Schouwburgzalen : Koninklijk besluit van 30-7-1935, art. 59 tot 62.
33. Stoomketels en -machines : Koninklijke besluiten van 28-3-1919 en 1-3-1926, art. 3 tot 8.
34. Tramwegen : Wet van 9-7-1875, art. 2.
35. Autobussen en trolleybussen : wet van 21-3-1932, art. 3.
36. Mijnen : Koninklijk besluit van 15-9-1919, art. 25.
37. Electriciteitsvergunningen : Wet van 10-3-1925, art. 8.

L. W. — Nochtans, voor de gevallen 1 tot 10, volstaat de goedkeuring door de Bestendige Deputatie in sommige voorwaarden, d. w. z. wanneer een zekere waarde of bedrag niet overschreden wordt (zie Gemeentewet, art. 76).

BIBLIOGRAPHIE.

Lijst van de juridische studiën en werken die de verslaggever geraadpleegd heeft en die de grondige studie van het ontwerp kunnen vergemakkelijken.

1° ALGEMEENE WERKEN.

BOURQUIN (M.). — *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique.* — Bruxelles, Bruylant, 1912.

CENTRE D'ÉTUDES POUR LA RÉFORME DE L'ETAT. — *La réforme de l'Etat.* — Bruxelles, 1937, rue Ravenstein, 60.

COLIN (J.-P.). — *Répertoire général de la jurisprudence congolaise.*

DE BEYRE (G.). — *La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique.* — Paris, SIREY, 1936.

DUEZ (P.). — *La responsabitité de la puissance publique (en dehors du contrat).* Paris, Dalloz, 1938.

DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel.*—1re édition, Paris, Fontemoing, 1911, 2 vol.; 2e édition, Paris, Boccard, 1921-1925, 5 volumes.

ERRERA (P.). — *Traité de droit public.* — Paris, Giard et Brière, 1re édition, 1909; 2e édition, 1918.

GIRON (A.). — *Du contentieux administratif en Belgique.* — Bruxelles, Weissenbruch, 1857.

HAURIOU (M.). — *Précis de droit administratif et de droit public.* — 10e édition, Paris, SIREY, 1921; 11e édition, Paris, SIREY, 1927.

JÈZE. — *Les principes généraux du droit administratif.* — Paris, Giard, 3e édition, 1926-1934.

LAFERRIÈRE (J.). — *Cours de contentieux administratif :* 1° Droit administratif (contentieux), 1931-1932; 2° Droit administratif (recours contentieux), 1932-1933.

MARCQ (R.). — *La responsabilité de la puissance publique.* — Paris, SIREY, et Bruxelles, Veuve Ferdinand Larcier, 1911.

MOUREAU (Léon). — *L'institution du recours pour excès de pouvoir en Belgique.* — Bruxelles, Bruylant, 1938.

OCKRENT (Roger). — *Concours universitaire* 1936-1938. Mémoire sur la possibilité d'utiliser en Belgique la jurisprudence du Conseil d'Etat français.

ORBAN (O.). — *Manuel de Droit administratif notarial,* 2e édition. — Namur, Godenne, 1913.

ORBAN (P.-M.). — *La responsabilité des pouvoirs publics devant la doctrine et la jurisprudence belges.* — Paris, de Bocard, 1931.

PICARD (E.). — *Pandectes belges.* — *Les juridictions administratives.* — Tome IV, 1880. — *De la confection vicieuse des lois en Belgique et des moyens d'y remédier.* — Bruxelles, Larcier, 1881, 2e édition.

SIAO (King-Fang). — *L'évolution constitutionnelle de la Chine.* (Dissertation présentée à l'Université de Bruxelles pour l'obtention du doctorat spécial en Droit,) 1938.

SPEYER (H.). — *La réforme de l'Etat en Belgique.* — Bruylant, 1927, Bruxelles.

SPEYER (H.). — *Corporatisme ou parlementarisme réformé ?* — Bruxelles, Bruylant, 1935.

VAUTHIER (M.). — *Précis de droit administratif de la Belgique.* — Bruxelles, Larcier, 1928. — Nouvelle édition, complétée par Marcel VAUTHIER, 1937.

VELGE (H.). — *L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique.* — Société d'études morales, sociales et juridiques, 1930.

VELGE (H.). — *Y a-t-il lieu de créer une Cour de Contentieux en Belgique ?* — Mémoire couronné par l'Académie royale de Belgique. — Bruxelles, 1935.

WODON (L.). — *Le contrôle juridictionnel de l'Administration et la responsabilité des services publics en Belgique.* — Bruxelles, Lamertin, et Paris, Rivière, 1920.

WODON (L.). — *Du recours pour excès de pouvoir devant la Constitution belge.* — Communication à l'Académie royale, en séance du 5 décembre 1938. (Bulletin.)

2° BROCHURES, ARTIKELEN, NOTA'S OVER RECHTSPRAAK.

BAAR (A.). — *Réforme du Contentieux en matière fiscale.* (*Revue de l'Administration*, 1935).

CUVELIER (F.). — *Technique de l'arbitraire, ou le « Statut » des étrangers en Belgique.* — Larcier, 1939.

DE COSTER (H.). — *De oprichting van een rechterlijke Raad van State.* — Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1935.

ERRERA (P.). — « Pour nos libertés ». — *Journal des Tribunaux*, 1910.

ERRERA (P.). — « L'indépendance des pouvoirs en Belgique ». — *Revue de l'Institut belge de droit comparé*, 1936, pp. 99 et ss.

HOMMEL (L.). — « Le Conseil d'Etat luxembourgeois ». — *Journal des Tribunaux*, 12 décembre 1937.

LAFERRIÈRE (J.). — « Le recours contre le silence de l'Administration ». — *Revista de Drept public*, 5e année, nos 3-4, Bucarest, 1931.

LAFERRIÈRE (J.). — « Le régime administratif français. » — *Revista de Drept public*, Bucarest, 1933.

LECLERCQ (M.). — « Un chapitre du droit constitutionnel des Belges ». — *Mémoire de l'Académie de Belgique*, t. XXVII et XXXI; *Belgique Judiciaire*, 1889.

LECLERCQ (P.). Procureur général. — Avis, *Pasic.*, 1920, I, 193.

LECLERCQ (P.). — « Propos constitutionnels ». — *Belgique Judiciaire*, 1929, col. 161.

LESPES (J.). — « Situation actuelle du Contentieux administratif en Belgique ». — *Revue de l'Administration*, 1935.

MATTON. — « La Cour des Comptes et le problème du Contentieux administratif ». — *Revue de l'Administration*, 1935.

MEYERS (Baron A.), Procureur général honoraire. — « La Compétence des tribunaux et l'Administration ». — Discours prononcé à la rentrée de la Cour d'appel de Liége, 1er octobre 1921. — Bruxelles, 1921.

MOUREAU (L.). — « Deux incidents montrant les dangers de la pratique du Ministre-juge ». — *Belgique judiciaire*, 1934, col. 161.

MOUREAU (L.). — « La position de la doctrine belge à l'égard du principe de la séparation des pouvoirs. — *Mélanges Mahaim*, t. II, page 207, 1935.

MOUREAU (L.). — « L'article 108, 5°, de la Constitution et la proposition de loi portant création d'une Cour du Contentieux administratif. — *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique*, 1935.

MOUREAU (L.). — « Le Statut des Fonctionnaires ». — Extrait de la *Belgique judiciaire*. — 1 brochure, éditée par Bruylant, à Bruxelles.

REMY (F.). — « L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique ». (Extrait de la revue *Le Flambeau* (Bruxelles) de Noël 1930). — Etude traitant des droits administratifs des officiers de l'armée.

Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique. — Bruxelles, 1935. Le Contentieux administratif, Journée d'études de l'Université de Bruxelles, 23 avril 1934.

SIAO (King-Fang), Doctor. Secretaris van de Chineesche Ambassade in België. — « Exposé historique et analytique de la théorie des Cinq Pouvoirs en Chine. » — *Revue de l'Université de Bruxelles*, n° 2, décembre 1938-janvier 1939.

Union interparlementaire, XXXIVe Conférence, La Haye, 1938. — Documents et résolutions. — Genève, Bureau interparlementaire, 6, rue Constantin.

VELGE (H.). — « L'octroi d'une compétence juridictionnelle au Conseil d'Etat est-il contraire à notre Constitution »? — *Annales de droit et de sciences politiques*. — Louvain, 1937.

WETSONTWERP TOT INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE.

Tekst overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers.	Tekst voorgesteld door de Commissiën van Justitie en van Binnenlandsche Zaken van den Senaat.	Toelichting en aanvullende opmerkingen.
—	—	—
EERSTE ARTIKEL.	EERSTE ARTIKEL.	
Voor België en Belgisch-Congo bestaat een Raad van State, omvattende een Afdeeling voor Wetgeving (Afdeeling Wetgeving) en een Afdeeling voor Administratieve Zaken (Afdeeling Administratie).	Als hiernaast.	Onder Belgisch-Congo verstaat men in dezen tekst niet alleen onze kolonie in Afrika maar ook de gebieden onder ons mandaat.
EERSTE TITEL.	EERSTE TITEL.	
Afdeeling Wetgeving.	**Afdeeling Wetgeving.**	
ART. 2.	ART. 2.	
De Afdeeling Wetgeving dient van gemotiveerd advies over den tekst van alle ontwerpen, voorstellen van wet en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door den Voorzitter van een der Wetgevende Kamers of door den Eerste-Minister zijn aanhangig gemaakt.	De Afdeeling Wetgeving dient van gemotiveerd advies over den tekst van alle ontwerpen, voorstellen van wet en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door den Voorzitter van een der Wetgevende Kamers zijn aanhangig gemaakt.	
Zij dient eveneens van advies over den tekst van alle voorontwerpen, ontwerpen van decreten, van besluiten en van reglementen, die bij haar door den Eerste-Minister zijn aanhangig gemaakt.	Buiten de gevallen van hoogdringendheid en de ontwerpen van begrootingswetten uitgezonderd, onderwerpen de Ministers aan het gemotiveerd advies van de afdeeling den tekst van alle voorontwerpen van wetten, ontwerpen van decreten of van	De Ministers moeten het advies van den Raad van State inwinnen, maar zij zijn niet verplicht het te volgen. Trouwens, wat de wetten betreft, blijven de Kamers natuurlijk vrij de teksten die hun voorkeur wegdragen, aan te nemen.

[Nr 80.]

	organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten. Het advies wordt gehecht aan de memorie van toelichting van de wetsontwerpen alsmede aan de verslagen aan den Koning.	Onder besluiten verstaat men de koninklijke en ministerieele besluiten. De koninklijke besluiten getroffen krachtens bijzondere machten of kaderwetten vallen onder de toepassing van het artikel.
	De Ministers mogen het gemotiveerd advies van de afdeeling aanvragen over alle wetsvoorstellen alsmede over alle amendementen op ontwerpen of voorstellen van wet.	
ART. 3.	ART. 3.	
De Eerste-Minister kan de Afdeeling Wetgeving belasten met het opmaken van den tekst van voorontwerpen van wetten, van decreten, van besluiten, van reglementen of van amendementen, waarvan de stof en het voorwerp door hem worden vastgesteld.	De Eerste-Minister, enz... (ongewijzigd).	De Raad van State heeft dus geenerlei recht van initiatief.
TITEL II.	TITEL II.	
Afdeeling Administratie.	**Afdeeling Administratie.**	
ART. 4.	ART. 4.	
De Afdeeling Administratie dient van gemotiveerd advies in de bij hoofdstuk I van dezen titel voorziene gevallen. Zij doet uitspraak bij wijze van arresten in de gevallen voorzien bij hoofdstuk II.	De Afdeeling Administratie dient van gemotiveerd advies of doet uitspraak bij wijze van arresten in de gevallen voorzien bij deze wet en de bijzondere wetten.	Deze tekst houdt rekening met de wijzigingen die verder zullen worden voorgesteld alsook met de mogelijke latere uitbreiding van de bevoegdheid van den Raad van State, zoowel op het stuk van advies als van administratieve geschillen.

EERSTE HOOFDSTUK.

Gemotiveerde adviezen.

ART. 5.

De afdeeling wordt enkel geraadpleegd en dient slechts van advies over de moeilijkheden en geschillen, waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid der uitvoerende macht behoort.

ART. 6.

De ministers mogen aan het advies der Afdeeling Administratie onderwerpen alle zaken en aangelegenheden van administratieven aard, met uitzondering van deze bedoeld bij artikel 15.

Zij mogen, onder meer, dit advies inwinnen omtrent :

1° De beroepen, welke de gemeenten bij den Koning openstaan krachtens artikel 77 der gemeentewet, voor zoover het gaat over onthouding van goedkeuring aan de beslissingen over de punten, bedoeld bij 2°, 4° en 6° van genoemd artikel;

2° De beroepen en beslissingen aan den Koning onderworpen krachtens de artikelen 88, 132, 150, 151 en 152 van de Gemeentewet;

EERSTE HOOFDSTUK.

Gemotiveerde adviezen.

ART. 5.

De Afdeeling, enz...
(Ongewijzigd.)

ART. 6.

De ministers, enz..., van administratieven aard welke niet betwist worden.

Het overige van artikel 6 moet wegvallen.

Zoo ook artikel 7.

Eveneens de artikelen 8 tot en met 14.

Onder betwiste zaken dienen voor de toepassing van artikel 6 verstaan de zaken die hangende zijn bij den Raad van State, of bij een lager administratief rechtscollege.

De handhaving van het stelsel der adviezen, zooals was voorzien bij de artikelen 6 en 7 ware onlogisch van het oogenblik dat de dienst van betwiste zaken, aangebracht voor vernietiging, wordt ingesteld. Men kan de beroepen voor betwiste zaken, die in België bestaan, laten voortbestaan, onder voorbehoud dat zij worden verbeterd en samengeordend, in de toekomst, door partikuliere wetten, op voorwaarde dat er een hooger rechtscollege, een soort Hof van Verbreking voor administratieve zaken, worde ingesteld, dat het recht zal hebben censuur uit te

3° De aanvragen aan de Regeering gedaan krachtens artikel 16, alinea 2, van de wet van 10 Maart 1925 betreffende de electriciteitsvoorziening, en over de beroepen bij den Koning en de beslissingen door den Koning te nemen krachtens de artikelen 7, alinea 3; 8, alinea's 4 en 5, en artikel 11, alinea 1, van gezegde wet;

4° De vorderingen om vergoeding tot den Staat, de Provinciën en de Gemeenten gericht wegens bestuurlijke dienstfouten, telkens de Grondwet en de wetten den eischer geen rechtsingang verleenen;

5° De klaag- of bezwaarschriften, gesteund op het uitblijven of de laattijdigheid der beslissing, welke een administratieve overheid krachtens de wetten en reglementen te nemen heeft;

6° De moeilijkheden betreffende de onderscheidenlijke bevoegdheid van de ministerieele departementen of deze van de overheden der provinciën, gemeenten of openbare instellingen;

7° De aanvragen tot intrekking, wegens onbevoegdheid, overschrijding of afwending van macht, of wegens niet-nakoming der wettelijke vormen, van een door den Koning genomen besluit of reglement;

8° Op de aanvragen tot vernietiging, door den Koning, wegens onbevoegdheid, overschrijding of afwending van

oefenen op al de beslissingen van betwiste administratieve zaken krachtens zijn recht van nietigverklaring. Dit laatste zal verder in het ontwerp worden omschreven.

De afschaffing van het grootste gedeelte van artikel 6 en van artikel 7 in zijn geheel, geeft aanleiding tot het wegvallen van de artikelen 8 tot en met 14. Deze artikelen richten het stelsel in van de « adviezen » van hetwelk wij oordeelen dat moet worden afgezien ten bate van den dienst voor geschillen aangebracht voor nietigverklaring.

Het 6° van artikel 6 was toepasselijk op de geschillen van bevoegdheid onder besturen, welke geschillen wij verder zullen voorstellen te doen *beslechten* door den Raad van State. (Art. 8 nieuw.)

Ten slotte, zal de dienst der betwiste zaken aangebracht voor vergoeding, die was ingericht onder den uitsluitenden vorm van advies door het 4° van artikel 6, anders worden geregeld door de nieuwe artikelen 7 en 9, al. 2.

macht of wegens niet-naleving van de door de wet, een decreet of een koninklijk besluit vastgestelde vormen, van een besluit of een reglement, genomen door een Minister, door een hem hiërarchisch ondergeschikt ambtenaar of door een provinciegouverneur;

9° Op de aanvragen tot vernietiging, door den Koning, wegens onbevoegdheid, overschrijding of afwending van macht of wegens niet-naleving van de door de wet, een decreet, een koninklijk besluit, een ministerieel besluit of een verordening vastgestelde vormen, van een verordening, een besluit of een reglement genomen door den Gouverneur-Generaal der Kolonie of een ander koloniaal gezag;

10° Op de beroepen of aanvragen tot vernietiging, door den Koning, wegens onbevoegdheid, overschrijding of afwending van macht of wegens niet-nakoming van de wettelijke vormen, van een besluit of een reglement genomen door een provinciale of gemeentelijke overheid of door de onder de provinciën en gemeenten ressorteerende inrichtingen.

ART. 7.

De bevoegde Minister moet het advies der Afdeeling Administratie inwinnen omtrent :

ART. 7.

De afdeeling administratie neemt kennis, in de gevallen dat er geen ander bevoegd rechtscollege bestaat, van de

Artikel 7 (nieuw) stelt den dienst voor geschillen inzake vergoeding in. Zooals men weet zijn de gewone rechtbanken enkel bevoegd om de betwis-

1° De beroepen op den Koning, voorzien bij artikel 13 van de wet van 21 December 1927, betreffende de beroepsklerken, technici, agenten van politie en over 't algemeen al de bedienden der gemeenten en daaraan ondergeschikte besturen;

2° De beroepen op den Koning en de voorstellen van door den Koning te nemen beslissingen, voorzien bij artikel 25 der wet tot inrichting van het lager onderwijs;

3° Alle ontwerpen van beslissingen tot terugstelling in graad, ongevraagd ontslag of afzetting van Rijksambtenaren;

4° De ontwerpen van beslissingen, betreffende de Rijksambtenaren, tot inhouding van wedde, overplaatsing, disciplinaire schorsing, weddeverlaging of als tuchtstraf beschouwde geldelijke schadeloosstelling, telkens wanneer bij het definitieve ontwerp van beslissing een zwaardere straf voorzien is dan die in het advies van den Raad van Beroep aangegeven;

5° De voordrachten tot het stellen op non-activiteit van de Rijksambtenaren wegens ambtsopheffing of wegens ambtsontheffing in het belang van den dienst, wanneer deze maatregelen een individueel karakter dragen en de voordrachten tot ambtsneerlegging door Rijksambtenaren wegens aanvragen om vergoeding betreffende het herstel van een buitengewone schade voortvloeiende uit een maatregel getroffen of gelast door den Staat, de provincie of de gemeente, hetzij dat de uitvoering er van normaal is geweest hetzij dat zij gebrekkig is geweest, of werd vertraagd. De afdeeling administratie doet in billijkheid uitspraak bij wijze van beredeneerd advies, met inachtneming van al de omstandigheden van openbaar en privaat belang.

De vraag om advies is enkel ontvankelijk nadat de Staat, de provincie of de gemeente geheel of gedeeltelijk een verzoekschrift om vergoeding heeft verworpen of heeft verwaarloosd gedurende zestig dagen daarover uitspraak te doen.

Het advies wordt gegeven binnen den termijn die zal worden bepaald bij koninklijk besluit. Het wordt openbaar gemaakt en aan de belanghebbenden medegedeeld. Evenwel kan de afdeeling administratie beslissen enkel het beschikkend gedeelte van het advies openbaar te maken en mede te deelen, bijaldien zij mocht oordeelen dat het algemeen belang zulks gebiedt. De beslissingen der overheden, betreffende de zaken omtrent dewelke de afdeeling administratie advies heeft uitgebracht bij toepassing van dit artikel, slaan uitdrukkelijk op dit tingen te beslechten in verband met de burgerlijke en de politieke rechten. Zij zelf interpreteeren in dit opzicht de grondwet en de wetten en bepalen aldus den kring hunner bevoegdheid. Deze van den Raad van State op gebied van vergoeding, zal dus van residuairen aard zijn. Dit hooge rechtscollege zal enkel adviezen uitbrengen, behoudens in de gevallen die zullen voorzien worden in de 2de alinea van artikel 9 (nieuw).

onherroepelijk vastgestelde beroepsonbekwaamheid;

6° De beroepen op den Koning, voorzien bij artikel 11 van de wet van 3 Augustus 1919, aangevuld bij de wetten van 21 Juli 1924 en 28 December 1931, waarbij den verminkten, strijders, gemobiliseerden, enz., de toegang tot de openbare ambten en betrekkingen vergemakkelijkt wordt;

7° De beslissingen te nemen door den Koning krachtens artikel 87 der Gemeentewet wegens overschrijding van macht of schending der wet;

8° Alle gevallen waarin deze verplichting bij een decreet aan den Minister van Koloniën is opgelegd.

ART. 8.

Ieder belanghebbende mag, bij verzoekschrift aan den Raad van State, gesteld onder de voorwaarden, in de vormen en binnen de tijdsbestekken bij koninklijk besluit te bepalen, bij de Afdeeling Administratie aanhangig maken, de moeilijkheden, aanvragen, reclamaties, klachten en beroepen, bedoeld bij lid 2 en volgende van artikel 6, zoomede bij artikel 7.

ART. 9.

Tenzij de Regeering haar de zaak reeds heeft aanhangig gemaakt, deelt advies en geven er de beteekenis van aan.

Wel te verstaan moeten de overheden er zich bij bepalen het advies van den Raad van State weer te geven, *zonder het te interpreteeren*, door de strekking ervan in herinnering te brengen.

de Afdeeling Administratie, na de ontvankelijkheid van het verzoekschrift te hebben geconstateerd, voor kennisgeving afschrift daarvan mede aan den bevoegden Minister; deze onderwerpt het dossier der zaak aan de Afdeeling, binnen den tijd bij koninklijk besluit te bepalen.

ART. 10.

De belanghebbenden die, hetzij een aanvraag of een bezwaarschrift bij de Regeering, hetzij het verzoekschrift voorzien bij artikel 8 ingediend hebben, worden door de Afdeeling Administratie, naar de vormen en binnen den tijd bij Koninklijk besluit te bepalen, aangezocht de middelen tot staving hunner aanvraag schriftelijk voor te brengen; zij mag elken belanghebbende oproepen en hooren; zij mag de bevoegde ministers om inlichtingen verzoeken; zij hoort, op verzoek van laatstgenoemden, deze afgevaardigden, in welk geval zij de belanghebbenden er van verwittigt, dat zij het recht hebben door haar te worden gehoord.

De belanghebbenden mogen bijgestaan worden onder de voorwaarden bij Koninklijk besluit te bepalen.

ART. 11.

De Afdeeling Administratie brengt hare adviezen uit, binnen den tijd bij

Koninklijk besluit te bepalen. Na verloop van dezen tijd, behoeft niet langer op deze adviezen te worden gewacht.

De adviezen worden publiek gemaakt en medegedeeld aan de belanghebbenden die, hetzij een aanvraag of een bezwaarschrift volgens artikel 8 ingediend hebben, tenzij de Afdeeling oordeelt dat zulks strijdt met het algemeen belang.

Aan die bevoegde overheden wordt ten spoedigste van de adviezen schriftelijk kennis gegeven.

ART. 12.

In de beslissingen betreffende alle aangelegenheden, waaromtrent de Afdeeling Administratie haar advies heeft uitgebracht, wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van dit advies, onder aanduiding van den zin waarin het luidt.

ART. 13.

Alle beslissing omtrent een der bij artikel 7 opgesomde aangelegenheden, die niet overeenkomt met het advies der Afdeeling Administratie, moet in den Ministerraad behandeld worden; zij wordt behoorlijk met redenen omkleed en *in extenso* in den *Moniteur* bekendgemaakt, voorafgegaan van een

verslag aan den Koning, waarin de tekst van het beschikkend gedeelte van het advies der Afdeeling voorkomt.

Wanneer de Afdeeling Administratie, bij wie de zaak krachtens artikel 8 is aanhangig gemaakt, omtrent de aangelegenheden voorzien onder 7°, 8°, 9° van artikel 6, een advies tot intrekking of vernietiging van een beslissing heeft uitgebracht, wordt binnen twee maanden, nadat de bevoegde Minister het advies heeft ontvangen, bij Koninklijk besluit over de aanvraag uitspraak gedaan. Ieder Koninklijk besluit dat bij toepassing van dit lid is genomen en niet strookt met het advies der Afdeeling Administratie, is onderworpen aan de bepalingen van het eerste lid van dit artikel.

ART. 14.

Wanneer op de zaken die aan de Afdeeling Administratie voor advies zijn medegedeeld, een wettelijke of reglementaire beslissingstermijn is gesteld, wordt deze termijn ambtshalve verlengd met zooveel dagen als er verstreken zijn tusschen den datum waarop het administratief dossier naar den Raad van State werd opgezonden en dezen waarop het advies van de Afdeeling Administratie bij den bevoegden Minister is ingekomen.

HOOFDSTUK II.

Arresten.

HOOFDSTUK II.

Arresten.

ART. 8.

De Afdeeling Administratie beslecht bij wijze van arresten de moeilijkheden betreffende de respectieve bevoegdheid van de provinciale en gemeentelijke overheden of van de openbare instellingen.

Deze moeilijkheden mogen bij bedoelde sectie aanhangig worden gemaakt door iedere betrokken administratieve overheid.

Het is logisch het hoogste administratief rechtscollege, bewaarder van het administratief recht, te belasten met het beslechten der geschillen van bevoegdheid onder besturen. De regeling der geschillen die mochten rijzen onder ministerieele departementen zal verder aan de Regeering behooren.

Het verhaal ingesteld bij artikel 8 nieuw, moet worden voorbehouden aan de besturen, daar de partikulieren beschikken over het verhaal tot vernietiging (art. 9 nieuw) wanneer zij oordeelen dat eenige bestuursoverheid, handelende te hunnen nadeele, haar bevoegdheid is te buiten gegaan of zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard door een uitdrukkelijke beslissing of impliciter. Trouwens, wanneer daarentegen een overheid nalaat een beslissing te treffen of eenige daad te stellen, zullen de betrokken partikulieren ook kunnen handelen op grond van artikel 7 of van artikel 9, al. 2.

ART. 9.

De Afdeeling Administratie doet uitspraak, bij wijze van arresten. over de beroepen tot nietigverklaring wegens

Het geldt een algemeen verhaal waarvan het toepassingsveld zich uitbreidt tot al de daden, reglementen

overtreding van de hetzij substantieele hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden of tegen de administratieve beslissingen in betwiste zaken.

De afdeeling administratie doet uitspraak bij wijze van arresten over de aanvragen om vergoeding die verband houden met een verhaal tot nietigverklaring in overweging genomen door den Raad van State, op voorwaarde dat deze aanvragen niet behooren tot de bevoegdheid van een ander rechtscollege en dat zij werden ingediend door een van partijen of door een derde, uiterlijk binnen de zes maanden van het besluit tot nietigverklaring. De afdeeling doet uitspraak in billijkheid, met inachtneming van al de omstandigheden van openbaar en privaat belang.

en beslissingen van al de administratieve overheden en rechtscolleges. Dit verhaal staat open voor al wie een persoonlijk belang heeft bij de vernietiging van een geheele of gedeeltelijke akte, reglement of beslissing; de lichamelijke en de rechtspersonen alsmede de bestuurders, de besturen en de openbare instellingen mogen dit verhaal nemen zoodra zij er belang bij hebben.

Het verhaal zal slaan op de daden en reglementen waarvoor wetten het bestuur in de toekomst bevoegd mochten hebben verklaard; eveneens op de beslissingen van de administratieve rechters en rechtscolleges, die de wet later mocht aanstellen.

Onder daden, dient verstaan, in de meest algemeene beteekenis, de daden van de besturen, hetzij dat zij slaan op een of meer onderhoorigen, op de algemeenheid der onderhoorigen, ofwel nog op een of meer ondergeschikte besturen of openbare instellingen.

De Raad van State zal evenwel zelf te beslissen hebben of een bepaalde gewraakte daad geen daad van de Regeering is; want in dit geval zou hij zich klaarblijkelijk onbevoegd moeten verklaren.

Merken wij evenwel op dat de tenuitvoerlegging der Regeeringsdaden van administratieven aard kan zijn waardoor het verhaal ontvankelijk wordt.

De koninklijke, de reglementaire of organieke besluiten, de decreten, de besluiten genomen krachtens bijzondere machten verleend door de wetgevende Kamers ofwel nog in uitvoering van een « kaderwet », mogen, krachtens artikel 9, nietig worden verklaard.

Ieder beheerder moet, bij het beoordeelen als bij het besturen, de wetten, de koninklijke besluiten, de decreten, de ministerieele besluiten, de verordeningen, de besluiten en reglementen eerbiedigen. Zooniet stelt hij zich bloot aan nietigverklaring door den Raad van State. Evenzoo voor de bestuurlijke lichamen.

***

De nietigverklaring van een bestuursdaad kan in billijkheid de toekenning van een vergoeding wettigen. Het is logisch — buiten de gevallen dat er een ander verhaal bestaat — met deze taak te belasten het rechtscollege bij hetwelk het verhaal tot nietigverklaring werd aanhangig gemaakt en dat het betwiste geval heeft onderzocht.

De klagers die niet mochten verkeeren in de voorwaarden voorzien bij de 2e alinea van artikel 9, kunnen zich voorzien, hetzij bij het bevoegde rechtscollege, hetzij bij den Raad van State op grond van artikel 7 der wet, wel te verstaan buiten het geval van uitsluiting.

ART. 15.

De Afdeeling Administratie doet uitspraak bij wijze van arresten op :

1° De beroepen voorzien bij de artikelen 85, 85*bis*, 93, 109, 114*bis* en 122 der Gemeentewet;

ART. 10.

De afdeeling Administratie doet uitspraak bij wijze van arresten op :

1° de beroepen voorzien bij de titels V en VI van de gemeentekieswet;

2° De verzoekschriften voorzien bij artikel 7 van de wet van 11 October 1919, gewijzigd bij de wet van 23 Juli 1924, met betrekking tot het verbreken en het herzien van sommige vóór of tijdens den oorlog afgesloten contracten;

3° de beroepen voorzien bij lid 4 en lid 5 van artikel 19 en bij het eerste lid van artikel 33 van de wet van 27 November 1891 op den openbaren onderstand, zoomede de geschillen bedoeld bij het 2e lid van voornoemd artikel 33;

4° de beslissingen, beroepen, geschillen en moeilijkheden voorzien bij het laatste lid van artikel 19, zoomede bij de artikelen 20, 22 en 88 der wet van 10 Maart 1925 tot inrichting van den openbaren onderstand.

Artikel 15 te doen wegvallen.

De tekst van dit artikel, die gedeeltelijk werd ontleend aan artikel 15 van het door de Kamer aangenomen ontwerp, heeft ten doel aan den Raad van State sommige zaken op te dragen die thans behooren tot de juridictioneele bevoegdheid van den Koning of van de Regeering.

Dit artikel gaf volledige rechtsbevoegdheid aan den Raad van State (afdeeling administratie) ten opzichte van enkele administratieve geschillen die worden onttrokken aan hun huidigen rechter. Men wou aldus een proefneming wagen door aan het nieuw

2° De beroepen voorzien bij artikel 7 der wet van 21 December 1927, betreffende de beroepsklerken, beambten, technici, agenten van politie en, over 't algemeen ,al de bedienden der gemeenten en daaraan ondergeschikte besturen;

3° De beroepen voorzien bij de artikelen 1, 3 en 4 van de wet van 6 Augustus 1909, omtrent de stabiliteit der gemeentebedieningen afhangende van de openbare instellingen van weldadigheid en van de bergen van barmhartigheid;

4° De beroepen voorzien bij de titels V en VI der gemeentekieswet;

5° De verzoekschriften voorzien bij artikel 7 van de wet van 11 October 1919, gewijzigd bij de wet van 23 Juli 1924, met betrekking tot het verbreken en het herzien van sommige vóór of tijdens den oorlog afgesloten contracten;

6° De hoogere beroepen voorzien bij het tweede lid van artikel 15 en bij het laatste lid van artikel 26 van het koninklijk besluit van 10 Augustus 1933, betreffende de politie op de als gevaarlijk, schadelijk of hinderlijk ingedeelde inrichtingen;

7° De beroepen voorzien bij lid 4 en lid 5 van artikel 19 en bij het eerste lid van artikel 33, zoomede de geschillen bedoeld bij het tweede lid van

organisme een geringe rechtsmacht te verleenen, mits deze later uit te breiden tot de zeer talrijke administratieve verhalen verspreid in onze wetten. Wij geven er de voorkeur aan, met artikel 15 te doen wegvallen, bevoegdheid te laten aan de huidige administratieve rechters en rechtscolleges, vermits krachtens het verhaal tot nietigverklaring de Raad van State zijn hooge censuur zal uitoefenen over al de betwiste administratieve beslissingen zonder uitzondering.

Evenwel hebben wij ons aangesloten bij het voorstel der Regeering door den tekst aan te nemen van het nieuwe artikel 10, dat het vroeger artikel 15 gedeeltelijk overneemt, zooals wij hooger hebben gezegd.

voornoemd artikel 33 van de wet van 27 November 1891 op den openbaren onderstand;

8° De beslissingen, beroepen en geschillen voorzien bij het laatste lid van artikel 19, zoomede bij de artikelen 22 en 88 van de wet van 10 Maart 1925, tot inrichting van den openbaren onderstand.

HOOFDSTUK III.

De procedure bij de afdeeling administratie.

ART. 11.

De aanvragen, moeilijkheden en beroepen bedoeld bij de artikelen 7, 8, 9 en 10 worden bij de Afdeeling Administratie schriftelijk ingediend in de vormen en binnen den tijd door den Koning bepaald.

ART. 12.

De Regeering heeft het recht te worden gehoord bij monde van door haar aangewezen commissarissen. De auditeur-generaal wijst den Eersten Minister op ieder beroep gesteund op artikel 9, en op iedere aanvraag gesteund op artikel 7, wanneer zij den Staat betreft.

ART. 16.

De beroepen, hoogere beroepen en verzoekschriften, bedoeld bij artikel 15, worden bij den Raad van State schriftelijk ingediend in de vormen en binnen den tijd bij koninklijk besluit bepaald.

ART. 17.

De Afdeeling Administratie stelt den bevoegden Minister in kennis met alle beroepen, hoogere beroepen en verzoekschriften die bij haar zijn ingediend en waarover zij krachtens artikel 15 moet uitspraak doen.

Het administratief dossier der zaak wordt door den Minister aan de Afdeeling onderworpen, binnen den termijn bij koninklijk besluit te bepalen.

De artikelen van hoofdstuk III van het ontwerp der vereenigde commissiën, zijn gesteund op artikelen verschillende van den tekst overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

Evenwel moesten daaraan enkele wijzigingen worden toegebracht, naar aanleiding van de wijzigingen voorgesteld op de regelen die de rol van de Afdeeling Administratie bepalen.

Bovendien, is de slotbepaling van artikel 12 nuttig om aan de Regeering toe te laten deel te nemen aan de meest belangrijke debatten voor den Raad van State.

De Regeering heeft het recht te worden gehoord bij monde van door haar aangewezen commissarissen.

ART. 18.

De behandeling geschiedt schriftelijk.

De Afdeeling kan echter de partijen oproepen en hooren. Is een commissaris der Regeering aangewezen, zoo laat de Afdeeling dit weten aan de partijen en verwittigt deze dat zij er toe gerechtigd zijn te worden gehoord.

De partijen mogen bijgestaan worden onder voorwaarden bij koninklijk besluit te bepalen.

ART. 19.

De Afdeeling Administratie correspondeert rechtstreeks met de Ministers, de provinciegouverneurs, de gemeentelijke overheden en de ondergeschikte openbare besturen.

Zij is er toe gerechtigd om zich alle bescheiden en inlichtingen omtrent de zaken waarover zij zich uit te spreken heeft, door deze overheden en besturen te doen verstrekken.

ART. 13.

De termijnen binnen dewelke de bevoegde Minister aan de sectie het administratief dossier betreffende het geschil waarop zij hem heeft gewezen, moet overmaken, worden bij koninklijk besluit bepaald.

ART. 14.

De behandeling geschiedt schriftelijk.

De Afdeeling kan echter de partijen oproepen en hooren. Is een commissaris der Regeering aangewezen, zoo laat de Afdeeling dit weten aan partijen, en verwittigt deze dat zij het recht hebben te worden gehoord.

De partijen mogen zich laten vertegenwoordigen of bijstaan door advocaten van Belgische nationaliteit die tien jaren inschrijving bij de balie tellen.

ART. 15.

Als hiernaast.

Het schijnt dat het misschien zal nuttig zijn een sanctie uit te vaardigen voor het geval dat men zich zou verzetten tegen de toepassing van dit artikel. De ervaring zal aan den wetgever de te volgen gedragslijn voorschrijven.

ART. 20. Bestaat er aanleiding tot onderzoek, dan beveelt de Afdeeling Administratie dat daartoe, hetzij op hare terechtzitting, hetzij door den door haar gecommitteerden raadsheer of auditeur wordt overgegaan.	ART. 16. Als hiernaast.	De gecommitteerde Raadsheer of auditeur kan eventueel zijn onderzoek doen buiten den zetel van den Raad van State, en desnoods zelfs in de Kolonie.
ART. 21. Wanneer een zaak, na afloop van den wettelijken of reglementairen beslissingstermijn, niet in staat van wijzen is, kan de Afdeeling Administratie, bij gemotiveerd arrest, dezen termijn voor den benoodigden tijd verlengen. Zoo noodig, kan deze verlenging vernieuwd worden, zonder dat evenwel de totale duur der verlengingen het dubbele van den organieken termijn mag overtreffen.	ART. 17. Wanneer een zaak, na afloop van den reglementairen termijn binnen denwelke het arrest of het advies moet tusschenbeide komen, niet in staat van wijzen is, kan de Afdeeling Administratie, bij gemotiveerd arrest... (enz., als hiernaast).	Het woord « wettelijken » moet wegvallen vermits de beslissingstermijn zal worden bepaald bij koninklijk besluit.
ART. 22. De terechtzittingen van de Afdeeling Administratie, zetelende krachtens artikel 15, zijn publiek, tenware zulks voor de orde en de zeden gevaar mocht opleveren; in dat geval wordt zulks door de Afdeeling bij beredeneerde beslissing verklaard.	ART. 18. De terechtzittingen van de Afdeeling Administratie, zetelende krachtens de artikelen 7, 9 en 10, zijn publiek,... (enz., als hiernaast).	Wijziging van nummering ten gevolge van de hooger voorgestelde wijzigingen. Wij hebben de woorden « een beredeneerde beslissing » in de plaats gesteld van « arrest » vermits in betwiste zaken, aangebracht voor vergoeding, de Raad van State soms uitspraak doet bij wijze van advies.
ART. 23. Elk arrest is gemotiveerd; het wordt uitgesproken in publieke terechtzitting. Alle interlocutoir of eindarrest	ART. 19. Als hiernaast.	

wordt den partijen zoomede den bevoegden minister schriftelijk ter kennis gebracht.		
ART. 24.	ART. 20.	
De arresten der Afdeeling Administratie worden in hoogsten aanleg gewezen. Zij kunnen slechts wegens vormgebrek of onbevoegdheid bij het Hof van Verbreking aangebracht worden.	De arresten der Afdeeling Administratie zijn niet vatbaar voor beroep. Evenwel zullen de geschillen van bevoegdheid voorzien bij artikel 106 van de Grondwet, worden beslecht door het Hof van Verbreking op verzoekschrift ingediend bij zijn griffie door ieder belanghebbende, in de vormen en binnen de termijnen bepaald door den Koning.	
ART. 25.		
Wanneer de zaak, na verbreking, naar de uit andere leden samengestelde Afdeeling Administratie is verwezen, schikt zich dit rechtscollege naar de beslissing van het Hof van Verbreking, wat het rechtspunt betreft waarover dit Hof heeft gevonnist.	Te doen wegvallen.	De tekst van artikel 25 van het aan den Senaat overgemaakt ontwerp heeft geen reden van bestaan meer, ten gevolge van de goedkeuring van ons artikel 20.
ART. 26.	ART. 21.	
De procedure welke in de bij artikel 15 bedoelde gevallen voor de Afdeeling Administratie dient in acht genomen, wordt vastgesteld bij in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten. Deze	De procedure welke in de bij de artikelen 7, 8, 9 en 10, bedoelde gevallen voor de Afdeeling Administratie dient in acht genomen,... (enz. als hiernaast).	Daar het cijfer 15 niet strookt met den tekst der vereenigde commissiën, moet het worden vervangen door de cijfers 7, 8, 9 en 10.

procedure moet overeenstemmen met de in dit hoofdstuk gestelde regelen; aan de belanghebbenden moet zij de noodige waarborgen voor de verdediging hunner rechten bieden; ten aanzien van den meestal spoedeischenden aard der arresten, zal zij zich gedragen naar de bepalingen toepasselijk op de vonnissen welke door de rechtbanken van eersten aanleg in summaire behandeling worden gewezen.

ART. 27.

ART. 258 van het Strafwetboek, betreffende de rechtsweigering is, ter zake van de bij artikel 15 voorziene aangelegenheden, toepasselijk op de leden van den Raad van State.

De koninklijke besluiten bepalen onder meer de termijnen van verjaring voor de indiening der aanvragen en beroepen voorzien bij de artikelen 7 en 9; deze termijnen moeten minstens zestig dagen bedragen. Bedoelde besluiten regelen de voorwaarden van uitoefening van het verzet en van het derden-verzet; zij bepalen het tarief der kosten en uitgaven alsmede de rechten van zegel en registratie; zij voorzien het verleenen van het voordeel van het *Pro Deo* aan de onvermogenden.

ART. 22.

Artikel 258, enz...

... ter zake van de bij de artikelen 7, 8, 9 en 10 voorziene enz...

De beginselen die de wraking van rechters en raadsleden van de rechterlijke orde regelen zijn toepasselijk op de leden van de Afdeeling Administratie. Bovendien mogen deze geen kennis nemen van de aanvragen tot nietigverklaring van besluit, decreet en reglement, over den tekst waarvan zij hun advies hebben uitgebracht als leden van de Afdeeling Wetgeving.

Wijzen wij erop dat in sommige gevallen het indienen van een verhaal tot vernietiging de uitvoering van de aangevatte beslissing kan schorsen. Een vlugge procedure gelijk aan deze van de burgerlijke kortgedingen is in deze gevallen geboden. Aan den Raad van State zal het behooren de schorsing te bevelen

Wijzen wij er ook op dat eventueel de verwijzing naar de lagere administratieve rechtscolleges zou dienen ingericht na tenietdoening van sommige hunner vonnissen door den Raad van State.

Zelfde rechtvaardiging als voor den aanhef van het vorig artikel.

TITEL III.

Taalgebruik in den Raad van State.

ART. 28.

De teksten welke, bij toepassing van artikel 2, aan de Afdeeling Wetgeving worden onderworpen, zijn in de Nederlandsche en de Fransche taal gesteld.

Het onderzoek der Afdeeling loopt zoowel over de in ieder der twee talen gestelde teksten als over dezer overeenstemming.

Het advies van de Afdeeling wordt in de twee talen gesteld.

ART. 29.

Wanneer de Afdeeling Wetgeving belast is met het opstellen van een der bij artikel 3 bedoelde voorontwerpen, wordt de tekst er van in de Nederlandsche en in de Fransche taal gesteld.

ART. 30.

De adviezen die door de Afdeeling Administratie ,krachtens het bepaalde in hoofdstuk I van titel II, worden uitgebracht, dienen gesteld in de taal waarvan artikel 4, paragraaf 1, van de wet van 28 Juni 1932 het gebruik oplegt.

TITEL III.

Taalgebruik in den Raad van State.

ART. 23.

(Zonder andere wijziging dan het nummer van het artikel).

ART. 24.

Idem.

ART. 25.

De adviezen aan de Ministers gegeven door de Afdeeling Administratie, worden gesteld in de taal waarvan artikel 4, paragraaf 1 van de wet van 28 Juni 1932, het gebruik oplegt.

Het geldt de taal waarvan de wet van 1932 het gebruik oplegt voor het voorafgaand onderzoek van de zaak.

ART. 31.

De arresten welke door de Afdeeling Administratie krachtens artikel 15 worden gewezen, dienen in het Nederlandsch en in het Fransch gesteld.

Zij worden uitgesproken in de taal waarin de in eersten aanleg gewezen beslissing is gesteld of, wanneer de Afdeeling in eersten en hoogsten aanleg beschikt , in de taal waarvan artikel 4, paragraaf 1, van de wet van 28 Juni 1932 het gebruik oplegt.

De arresten worden in de Duitsche taal opgesteld, telkens de zaak een belanghebbende betreft van de kantons Eupen, Malmedy of Saint-Vith, die daartoe een aanvraag zal hebben gedaan.

ART. 32.

Bij een in den Ministerraad overlegd koninklijk besluit wordt, overeenkomstig de bepalingen van dezen titel en met inachtneming van de principes van de wet van 28 Juni 1932, betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken, zoomede van de wet van 15 Juni 1935, betreffende het gebruik der talen in gerechtszaken, het complex van de regelen met betrekking tot het gebruik der talen in den Raad van State vastgesteld.

ART. 26.

De arresten gewezen door de Afdeeling Administratie, worden gesteld in de taal of in de talen van de akte, van het reglement, of van de beslissing, waarvan de tenietdoening wordt gevraagd.

De arresten en adviezen worden uitgesproken in de taal van het beroep, het verzoekschrift of de aanvraag in de gevallen voorzien bij de artikelen 7, 8 en 10.

De arresten en adviezen worden in de Duitsche taal opgesteld, voor de zaken betreffende een inwoner van de kantons Eupen, Malmedy of Saint-Vith, of van de gemeenten Membach, Gemmenich, Moresnet en Kelmis, die daartoe een aanvraag zou hebben gedaan.

ART. 27.

Als hiernaast.

De koninklijke besluiten zijn verplicht tweetalig. Derhalve zullen sommige arresten het eveneens moeten zijn.

Hebben recht op de procedure in de Duitsche taal voor de gewone rechtbanken, niet alleen de inwoners van de kantons Eupen, Malmedy en Saint-Vith, maar ook nog deze van de gemeenten Membach, Gemmenich, Moresnet en Kelmis. Het is logisch dat een soortgelijke regel worde aangenomen voor den Raad van State.

TITEL IV.

Organisatie van den Raad van State.

EERSTE HOOFDSTUK.

Algemeene bepalingen.

ART. 33.

De Raad van State is samengesteld uit ten minste dertien en ten hoogste vijftien leden, die zijn één eerstevoorzitter, één voorzitter, ten minste elf en ten hoogste dertien raadsheeren.

Bovendien, telt hij ten minste zeven en ten hoogste tien auditeurs, één griffier en ten minste twee adjunctgriffiers.

ART. 34.

Daarenboven, telt de Afdeeling Wetgeving bijzitters, doch niet meer dan tien.

ART. 35.

Niemand kan tot lid van den Raad van State of tot bijzitter van de Afdeeling Wetgeving benoemd worden, tenzij hij volle 35 jaar oud en doctor in de rechten is, mitsgaders hij gedurende ten minste tien jaren bij de balie is ingeschreven geweest, bedieningen van algemeen bestuur of

TITEL IV.

Organisatie van den Raad van State.

EERSTE HOOFDSTUK.

Algemeene bepalingen.

ART. 28.

Als hiernaast.

ART. 29.

Idem.

ART. 30.

Niemand kan tot lid van den Raad van State of tot bijzitter van de Afdeeling Wetgeving benoemd worden, *tenzij hij Belg is door geboorte of door Staatsburgerschap*, tenzij hij volle 35 jaar oud... (enz., als hiernaast).

Men zou niet kunnen begrijpen dat een dergelijk ambt worde toevertrouwd aan een vreemdeling. Artikel 6, alinea 2 van de Grondwet zou, in dit verband, de goedkeuring van een bijzondere wet eischen. Dergelijke wet ware onaanneembaar te dezer zake.

rechterlijke ambten heeft bekleed of het recht in een Belgische Universiteit heeft gedoceerd.

ART. 36.

Niemand kan tot auditeur benoemd worden, tenzij hij volle 28 jaar oud en doctor in de rechten is, mitsgaders gedurende ten minste vijf jaren voldaan heeft aan een der andere vereischten, bij artikel 35 gesteld.

De auditeurs worden aangeworven uit een vergelijkend examen, waarvan de toelatingsvoorwaarden en het programma bij koninklijk besluit, op advies van den Ministerraad en den Raad van State, worden vastgesteld.

ART. 31.

Zelfde toevoeging als bij vorig artikel na den eersten regel.

... bij artikel 30 gesteld.

De tweede alinea te doen wegvallen.

Zelfde opmerking.

ART. 37.

Niemand kan tot griffier benoemd worden, tenzij hij volle 27 jaar oud en doctor in de rechten is.

Niemand kan tot adjunct-griffier benoemd worden, tenzij hij volle 25 jaar oud en doctor in de rechten is.

ART. 32.

Zelfde toevoeging als bij artikel 29, na de woorden « tot griffier benoemd worden » en « tot adjunct-griffier benoemd worden » in de twee alinea's.

Zelfde opmerking.

ART. 38.

Een voorzitter, ten minste twee raadsheeren, ten minste drie en ten hoogste vier auditeurs, zoomede de griffier moeten het bewijs leveren dat zij de twee landstalen kennen; ten

ART. 33.

Als hiernaast.

minste vijf of ten hoogste zes raadsheeren, ten minste twee en ten hoogste drie auditeurs en ten minste één adjunct-griffier dat zij de Fransche taal kennen; ten minste vijf of ten hoogste zes raadsheeren, ten minste twee en ten hoogste drie auditeurs, ten minste één adjunct-griffier dat zij de Nederlandsche taal machtig zijn.

Deze bewijzen worden geleverd overeenkomstig het bepaalde bij artikel 40 van de wet van 21 Mei 1929 op de begeving der academische graden, gewijzigd bij artikel 43, paragraaf 8, lid 2 van de wet van 15 Juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, of, in voorkomend geval, overeenkomstig artikel 60, paragraaf 1 van dezelfde wet.

Bij de benoemingen van de bijzitters der Afdeeling Wetgeving wordt ,in taalopzicht, een billijk evenwicht in acht genomen.

Een raadsheer, een auditeur, een griffier of adjunct-griffier moeten het bewijs leveren van een voldoende kennis van de Duitsche taal en van een der twee andere landstalen.

Een koninklijk besluit bepaalt de wijze waarop het bewijs van de kennis der Duitsche taal moet geleverd worden.

De derde alinea te vervangen door den volgenden tekst.

« Bij de benoemingen van de bijzitters der Afdeeling Wetgeving, de rekwestmeesters, adjunct-rekwestmeesters en leden van het bureau voor samenordening wordt, in taalopzicht, een billijk evenwicht in acht genomen ».

Het overige van het artikel als hiernaast.

ART. 39.

De eerste-voorzitter, de voorzitter en de raadsheeren worden, onder voorbehoud van het bepaalde bij artikel 55, door den Koning voor het leven benoemd.

ART. 40.

De Koning benoemt de bijzitters van de Afdeeling Wetgeving voor een vernieuwbaren termijn van vijf jaren of voor den tijd die nog te loopen blijft totdat zij hun zeven en zestigste jaar hebben volbracht, uit een drievoudige lijst van door de vergadering der leden van den Raad van State voorgedragen candidaten.

De candidaatstellingen geschieden met inachtneming van de regelen gesteld bij lid 1, lid 3 en lid 4 van artikel 221 van de wet van 18 Juni 1869.

ART. 41.

De Koning benoemt de auditeurs uit een lijst opgemaakt naar de orde hunner rangschikking in het vergelijkend examen. Zij kunnen, den Raad van State gehoord, door den Koning ontslagen worden.

De auditeurs verleenen, in de twee Afdeelingen, hun medewerking bij de behandeling der zaken; zij kunnen

ART. 34.

Zelfde tekst als hiernaast, mits op den derden regel 55 te vervangen door 51.

ART. 35.

Als hiernaast.

ART. 36.

De auditeurs worden door den Koning benoemd : zij kunnen door hem afgezet worden, den Raad van State gehoord. De 2e alinea behouden. Er een derde bijvoegen, luidende :

Een der auditeurs, aan denwelke de Koning den titel van auditeur-generaal bij den Raad van State verleent, leidt

Het is noodig de leiding van de auditeurs toe te vertrouwen aan een auditeur-generaal.

belast worden met de onderzoeken waartoe de Afdeeling Administratie heeft besloten.

de werkzaamheden van de leden van het auditoraat en verdeelt de zaken onder hen. De Koning kan, in geval van noodzakelijkheid, rekwestmeesters en adjunct-rekwestmeesters benoemen, geplaatst onder het gezag van den auditeur-generaal, en belast met het samenstellen van de dossiers der aan de Afdeeling Administratie voorgelegde zaken en met het opmaken van verslag. De auditeur-generaal oefent toezicht op de bedrijvigheid der leden van het bureau voor samenordening, die, ten getale van drie, tot opdracht hebben de wetten, de organieke koninklijke besluiten en de onderscheidene algemeene reglementaire teksten, van kracht in België en in de Kolonie, te bewaren, bij te houden en samen te ordenen, deze documentatie ter beschikking zijnde van beide afdeelingen van den Raad van State.

De Koning bepaalt het aantal rekwestmeesters en hun adjuncten.

De rekwestmeesters, hun adjuncten en de leden van het Bureau voor samenordening worden benoemd bij koninklijk besluit; zij worden gekozen onder de doctors in de rechten, van Belgische nationaliteit, meer dan 25 jaar oud. De Koning kan ze afzetten, den Raad van State gehoord.

Men moet ook aan den Raad van State de helpers toevoegen die onontbeerlijk zijn voor het degelijk volbrengen van zijn dubbele en belangrijke opdracht.

ART. 42.

De Koning benoemt en ontslaat den griffier en de adjunct-griffiers.

ART. 43.

De eerste-voorzitter legt, in handen van den Koning, persoonlijk of schriftelijk, den bij decreet van 20 Juli 1831 voorgeschreven eed af.

De voorzitter, de raadsheeren, de bijzitters van de Afdeeling Wetgeving, de auditeurs, de griffier en de adjunct-griffiers leggen dezen eed af in handen van den Eerste-Voorzitter.

Zij zijn tot de eedaflegging gehouden binnen de maand ingaande met den dag waarop hun benoeming hun werd bekendgemaakt, zooniet kan in hun vervanging worden voorzien.

ART. 44.

De algemeene vergadering van den Raad van State is samengesteld uit den eerste-voorzitter, den voorzitter en de raadsheeren. Zij wordt voorgezeten door den eerste-voorzitter, den voorzitter of den oudsten der aanwezige raadsheeren.

De bijzitters van de Afdeeling Wetgeving wonen de algemeene vergaderingen bij, telkens wanneer onderwerpen met betrekking tot genoemde Afdeeling op de agenda voorkomen.

ART. 37.

Als hiernaast.

ART. 38.

Idem.

Na de woorden « de auditeurs » toevoegen : de rekwestmeesters en de adjunct-rekwestmeesters, de leden van het bureau voor samenordening... (enz. als hiernaast).

ART. 39.

Als hiernaast.

Wat deze onderwerpen betreft, hebben zij beraadslagende stem.

ART. 45.

De werkzaamheden van de Afdeelingen, het beleggen van de vergaderingen, de bevoegdheden van de auditeurs en de ambtsbezigheden van den griffier en van de adjunct-griffiers worden geregeld en bepaald bij een reglement van inwendige orde, dat door de algemeene vergadering van den Raad van State vastgesteld en bij Koninklijk besluit wordt goedgekeurd.

De bijzitters van de Afdeeling Wetgeving hebben beraadslagende stem bij de voorbereiding van voornoemde reglementsbepalingen welke voornoemde Afdeeling betreffen.

ART. 46.

De beambten worden benoemd en ontslagen door de algemeene vergadering van den Raad van State, die deze bevoegdheid geheel of gedeeltelijk aan den eerste-voorzitter kan opdragen.

ART. 40.

Idem.

ART. 41.

Idem.

ART. 42.

Bij koninklijk besluit wordt voorgeschreven de ambtskleedij bij de terechtzittingen en op de officieele plechtigheden gedragen door de leden van den Raad van State, van het Auditoraat, van de Griffie, door de rekwestmeesters en de adjunct-rekwestmeesters.

Het Hof van Verbreking, door de Grondwet (art. 106) gelast uitspraak te doen over de geschillen van bevoegdheid, zal logisch den voorrang hebben op den Raad van State.

	De Koning regelt den voorrang en de eerbewijzen.	
HOOFDSTUK II.	HOOFDSTUK II.	
Organisatie der Afdeeling Wetgeving.	*Organisatie der Afdeeling Wetgeving.*	
ART. 47.	ART. 43.	
De Afdeeling Wetgeving is samengesteld uit zes leden van den Raad van State en uit de bij artikel 34 bedoelde bijzitters. Worden door den Koning aangewezen om voor één jaar van de Afdeeling Wetgeving deel uit te maken, de voorzitter en een der raadsheeren die de twee landstalen kennen, twee raadsheeren die de Fransche, twee raadsheeren die de Nederlandsche taal kennen. Hij duidt, voor denzelfden duur en ter vervanging van de titularissen, bij verhindering, een raadsheer aan, die de twee landstalen machtig is, een raadsheer die de Fransche en een raadsheer die de Nederlandsche taal kent.	De Afdeeling Wetgeving is samengesteld uit zes leden van den Raad van State en uit de bij artikel 29 bedoelde bijzitters. Worden door den Koning aangewezen om voor *drie* jaar van de Afdeeling Wetgeving deel uit te maken (enz... als hiernaast). Een 2e alinea toe te voegen, luidende : De vernieuwing van de leden der afdeeling Wetgeving geschiedt jaarlijks per derde. De Koning bepaalt de modaliteiten daarvan en treft de vereischte overgangsmaatregelen van aanpassing.	Het komt er op aan, aan de raadsheeren aangeduid voor de Afdeeling Wetgeving den noodigen tijd te geven om de noodige ervaring en bevoegdheid op te doen. De tweetalige voorzitter en raadsheer moeten natuurlijk beide van deze hoedanigheid doen blijken.
ART. 48.	ART. 44.	
De Afdeeling Wetgeving zetelt ten getale van vijf leden, die zijn : de drie leden van den Raad van State of hun plaatsvervangers, en twee bijzitters. De gewone vergaderingen van de Afdeeling Wetgeving worden voorge-	De Afdeeling Wetgeving zetelt ten getale van drie leden van den Raad van State en van twee bijzitters. *Tweede alinea :* ongewijzigd.	De weglating van het woord « de » aan het einde van den tweeden regel is geboden. Zooniet, zou er tegenstrijdigheid bestaan met het vorig artikel krachtens hetwelk de Koning zes titelvoerende leden en drie opvol-

zeten door den eerste-voorzitter of den voorzitter, die er deel van uitmaakt, of, bij dezes ontstentenis, door den oudsten der aanwezige raadsheeren.

De Afdeeling kan, bij uitzondering, over speciale kwesties bijzonder bevoegde rechtskundigen ter raadpleging oproepen.

De Afdeeling Wetgeving is onderverdeeld in twee Kamers waarvan de eene den voorzitter en de andere den tweetaligen raadsheer, of hun plaatsvervanger bevat. Een der beide Kamers is bovendien samengesteld uit twee raadsheeren die de Fransche taal kennen of uit hun plaatsvervanger en uit twee bijzitters die dezelfde taal machtig zijn. De andere Kamer wordt bovendien gevormd uit twee raadsheeren die de Nederlandsche taal kennen of uit hun plaatsvervanger en uit twee bijzitters die dezelfde taal machtig zijn.

De Eerste-Voorzitter van den Raad van State ontvangt de vragen om advies waarvan spraak in artikel 2 en onderwerpt ze om de beurt aan de eene of de andere der beide Kamers. Ieder dezer beraadslaagt in de taal die haar eigen is. De aldus in een van beide talen gestelde teksten worden in de andere vertaald en de overeenstemming tusschen den Franschen en Nederlandschen tekst wordt door de auditeurs geverifieerd

Derde alinea : te wijzigen als volgt :

De Afdeeling kan over speciale kwesties bijzonder bevoegde personen ter raadpleging oproepen.

Het overige van het artikel als hiernaast.

gers aanduidt. Aan den anderen kant is het overbodig den tekst te bezwaren door de vermelding van de opvolgers.

In de derde alinea doen wij het bijwoord wegvallen en laten wij aan den Raad van State de zorg over te beslissen wanneer er aanleiding bestaat tot raadpleging niet alleen van gespecialiseerde rechtskundigen maar ook van niet-rechtskundigen. Een bepaalde bijzondere wet zal, om goed te worden opgemaakt, de raadpleging vergen van sommige technici. Bij voorbeeld een wet op de beursverrichtingen. In andere gevallen zal het nuttig zijn hoogere ambtenaren te hooren, enz.

onder het toezicht van het lid der Kamer dat de twee landstalen kent.

ART. 49.

Wanneer, in spoedeischende gevallen, de overheid die ze voor de Afdeeling Wetgeving aanhangig maakt, binnen een tijdsbestek van ten hoogste drie dagen mededeeling van het advies of van het voorontwerp vraagt, mag de Kamer waaraan die zaak wordt toevertrouwd, zetelen ten getale van drie leden van den Raad van State of van hun plaatsvervanger, zonder de aanwezigheid der bijzitters.

ART. 50.

De Afdeeling Wetgeving zetelt in algemeene vergadering, telkens als de Voorzitter van een der Wetgevende Kamers of de Eerste-Minister, door wien zij wordt geraadpleegd, haar dit verzoekt.

De algemeene vergadering wordt voorgezeten door den Eerste-Voorziter of, bij dezes ontstentenis, door den Voorzitter van den Raad van State; bij beider ontstentenis, wordt het voorzitterschap waargenomen door den oudsten der krachtens artikel 47 aangewezen raadsheeren. De Voorzitter der algemeene vergadering heeft meebeslissende stem, zelfs indien hij van

ART. 45.

In den tekst hiernaast op den voorlaatsten regel de woorden « of van hun plaatsvervanger » te doen wegvallen.

Deze woorden bezwaren nutteloos den tekst.

ART. 46.

Als hiernaast, behoudens het woord «Eerste» te laten wegvallen op den vierden regel, en het cijfer 47 te wijzigen in 43 op den dertienden regel.

Wijziging opgelegd door het nieuw stellen van art. 2 en door de nieuwe nummering van de teksten.

de Afdeeling Wetgeving geen deel uitmaakt.

HOOFDSTUK III.

Organisatie der Afdeeling Administratie.

ART. 51.

De Afdeeling Administratie bestaat uit drie Kamers : een Vlaamsche Kamer, een Fransche Kamer, een tweetalige Kamer.

De Vlaamsche Kamer, samengesteld uit raadsheeren die de Nederlandsche taal kennen, zal kennis nemen van al de zaken welke, bij toepassing van de wet van 28 Juni 1932, in 't Nederlandsch moeten ingediend worden.

De Fransche Kamer, samengesteld uit de raadsheeren die de Fransche taal machtig zijn, zal kennis nemen van al de zaken welke, bij toepassing van dezelfde wet, in het Fransch moeten ingediend worden.

De tweetalige Kamer, bestaande uit den voorzitter en de twee raadsheeren die de beide landstalen kennen, vergadert telkens het indienen van een tweetalige zaak zulks noodzakelijk maakt.

HOOFDSTUK III.

Organisatie der Afdeeling Administratie.

ART. 47.

Als hiernaast.

De Kamer, waarvan de raadsheer die de Duitsche taal machtig is deel uitmaakt, zetelt iedermaal dat het instellen van een Duitsche zaak of van een tweetalige zaak waarin gebruik wordt gemaakt van de Duitsche taal en van een van de twee andere landstalen dit noodig maken.

De voorzitter en de raadsheeren, aangewezen om deel uit te maken van de Afdeeling Wetgeving, kunnen er toe geroepen worden in de Afdeeling Administratie te zetelen, telkens hier aanleiding toe bestaat, hetzij om de tweetalige Kamer te vormen, hetzij om een lid van de Vlaamsche of van de Fransche Kamer in geval van verhindering te vervangen, hetzij om aanvullende Kamers tot stand te brengen, zoo dit in verband met het getal ingediende zaken noodig blijkt.

ART. 52.

De Kamers der Afdeeling Administratie zetelen, zoo voor de adviezen als voor de arresten, ten getale van drie leden, wie voorzit daaronder begrepen.

Iedere advieszaak kan bij meerderheid van stemmen naar de algemeene vergadering der Afdeeling verwezen worden.

ART. 48.

De eerste twee alinea's van den tekst hiernaast blijven behouden.

Deze verwijzing is uitgesloten voor de zaken waaromtrent de Afdeeling bij wijze van arrest moet uitspraak doen.

ART. 53.

De algemeene vergadering, de terechtzittingen en andere samenkomsten der Afdeeling Administratie worden voorgezeten door den Eerste-Voorzitter, den Voorzitter of den oudsten der aanwezige raadsheeren.

HOOFDSTUK IV.

Bezoldiging en pensioenen.

ART. 54.

De wedden, verhoogingen en vergoedingen van de leden van den Raad van State en de auditeurs, zoomede de vergoedingen van de bijzitters der Afdeeling Wetgeving, worden vastgesteld bij een in den Ministerraad overlegd koninklijk besluit, dat naderhand niet mag gewijzigd worden, tenzij krachtens een wet.

De magistraten die tot bijzitters van de Afdeeling Wetgeving benoemd zijn, trekken de vergoedingen zoowel als de overige bijzitters.

De derde alinea te doen wegvallen.

ART. 49.

Als hiernaast.

HOOFDSTUK IV.

Bezoldiging en pensioenen.

ART. 50.

Als hiernaast.

De derde alinea moet wegvallen. Zij bezwaart nutteloos den tekst vermits de tweede alinea op zichzelf reeds de verwijzing uitsluit waarvan sprake in de derde alinea.

ART. 55.

De leden van den Raad van State worden op pensioen gesteld, wanneer zij wegens zware en blijvende gebrekkelijkheid niet meer in staat zijn hun ambt naar behooren te vervullen of wanneer zij volle zeven-en-zestig jaar oud zijn.

ART. 56.

De leden die uit hoofde van den bij artikel 55 bepaalden leeftijd in ruste zijn gesteld en vijf-en-twintig pensioengerechtigde dienstjaren tellen, waarvan ten minste tien als lid van den Raad van State, worden tot het emeritaat toegelaten. Het emeritaatspensioen is gelijk aan de gemiddelde wedde der laatste vijf jaren.

Zoo het lid dat als zoodanig sedert ten minste tien jaren fungeert en den leeftijd van *twee-en-zeventig* jaar bereikt heeft, nog geen vijf-en-twintig pensioengerechtigde dienstjaren telt, wordt zijn pensioen met één vijf-en-twintigste voor ieder ontbrekend jaar verminderd.

Zoo het lid dat bovenvermelden leeftijd bereikt heeft en vijf-en-twintig pensioengerechtigde dienstjaren telt, niet gedurende tien jaar lid van den Raad van State was, wordt zijn pensioen, op den voet der gemiddelde

ART. 51.

Als hiernaast, behoudens op den laatsten regel den leeftijd van zeven-en-zestig jaar te vervangen door *twee-en-zeventig jaar.*

ART. 52.

Als hiernaast behoudens 55 te vervangen door 51 op den tweeden regel.

In de overgangsbepalingen zullen wij een uitzonderingsmaatregel voorstellen op gebied van emeritaat ten bate der eerst-aanwezende raadsleden.

Wij hebben *zeven-en-zestig* door *twee-en-zeventig* vervangen.

wedde van de laatste vijf jaren, berekend tegen één vijf-en-twintigste per jaar dienst als lid van den Raad van State, tegen één drie-en-dertigste per jaar academischen dienst, zooals voorzien bij de wet van 30 Juli 1879 op het hoogleeraarsemeritaat, tegen één vijf-en-dertigste per jaar dienst in de magistratuur en tegen één zestigste per jaar andere pensioengerechtigde diensten.

Het lid dat wegens gebrekkelijkheden niet meer bekwaam wordt bevonden om zijn functie verder uit te oefenen, doch den leeftijd van *twee-en-zeventig* jaar niet bereikt heeft, kan gepensionneerd worden, om het even hoe oud hij is, na vijf jaren welkdanige pensioengerechtigde diensten. Het pensioen wordt dan, op den voet der gemiddelde wedde van de laatste vijf jaren, berekend tegen één vijf-en-twintigste per jaar dienst als lid van den Raad van State, tegen één drie-en-dertigste per jaar academischen dienst, zooals voorzien bij de wet van 30 Juli 1879 op het hoogleeraarsemeritaat, tegen één vijf-en-dertigste per jaar dienst in de magistratuur en tegen één zestigste per jaar andere pensioengerechtigde diensten.

De algemeene wet op de burgerlijke pensioenen blijft toepasselijk, telkens wanneer de bepalingen van dit artikel niet kunnen ingeroepen worden.

Wij hebben *zeven-en-zestig* door *twee-en-zeventig* vervangen.

ART. 57.

De auditeurs, griffier en adjunct-griffiers, evenals de beambten worden op pensioen gesteld, wanneer zij wegens zware en blijvende gebrekkelijkheid niet meer in staat zijn hun ambt naar behooren te vervullen of wanneer zij volle vijf-en-zestig jaar oud zijn.

De algemeene wet op de burgerlijke pensioenen is op hen toepasselijk.

HOOFDSTUK V.

Onvereenigbaarheid en Tucht.

ART. 58.

Het lidmaatschap van den Raad van State is onvereenigbaar met de rechterlijke ambten, met die van provincieraadslid, burgemeester, gemeenteraadslid, met alle bezoldigde openbare of private ambten en bedieningen, met elk openbaar ambt dat geldelijk rekenplichtig is, met de ambten van pleitbezorger, notaris en deurwaarder, met het beroep van advocaat, met den militairen en den geestelijken staat.

De Koning kan, in bijzondere gevallen, leden van den Raad van State bij gemotiveerd besluit er toe machtigen de betrekking van hoogleeraar of van docent aan het hooger onderwijs te blijven vervullen.

ART. 53.

De auditeurs, rekwestmeesters, adjunct-rekwestmeesters, leden van het bureau voor samenordening, griffier en adjunct-griffiers, evenals enz..... (als hiernaast).

HOOFDSTUK V.

Onvereenigbaarheid en Tucht.

ART. 54.

Als hiernaast, behalve wat betreft de laatste alinea die moet luiden als volgt : « De voorgaande bepalingen vinden toepassing op de auditeurs, de rekwestmeesters, de adjunct-rekwestmeesters, de leden van het bureau voor samenordening, den griffier, de adjunct-griffiers, zoomede op de beambten. »

Het is den leden van den Raad van State en den bijzitters van de Afdeeling Wetgeving verboden zich, mondeling of schriftelijk en zelfs bij wijze van raadgeving, met de verdediging der belanghebbenden te belasten.

Het is den leden van den Raad van State verboden als bezoldigd scheidsrechter op te treden, zelf of ten name van hun echtgenoote of van eenig ander tusschenpersoon, eenigen handel te drijven, zaakwaarnemer te zijn of deel te nemen aan het bestuur, het beheer of het toezicht over eender welke handelsvennootschap of nijverheids- en handelsinrichting.

In bijzondere gevallen, kan de Koning, bij gemotiveerd besluit, de leden van den Raad van State toelaten aan het toezicht over nijverheidsvennootschappen of -inrichtingen deel te nemen.

De voorgaande bepalingen vinden toepassing op de auditeurs, de griffiers en de adjunct-griffiers zoomede op de beambten.

ART. 59.

De bloed- en aanverwanten, tot en met den graad van oom en neef, mogen, tenzij de Koning dit verbod heeft opgeheven, niet tegelijkertijd van den Raad van State deel uitmaken; zij

ART. 55.

Als hiernaast.

mogen niet tegelijkertijd zetelen, behalve op de algemeene vergaderingen.

ART. 60.

Ieder lid van den Raad van State dat het aanzien van zijn hoedanigheid in opspraak heeft gebracht of aan de plichten van zijn staat is tekort gekomen, kan, volgens het geval, van zijn functie vervallen verklaard of daarin geschorst worden, bij een arrest dat door het Hof van Verbreking, in algemeene vergadering, op vordering van den Procureur-generaal bij dit Hof, wordt uitgesproken.

ART. 61.

Het bepaalde in hoofdstuk III van titel IV van boek II van het Wetboek van Strafvordering omtrent de door de leden der Hoven gepleegde misdaden en wanbedrijven, zoomede artikel 10 van de wet van 20 April 1810, zijn op de leden van den Raad van State toepasselijk.

Overgangsbepalingen.

ART. 62.

In afwijking van de bepalingen van hoofdstuk I van titel II, kunnen niet naar het advies van de Afdeeling Administratie van den Raad van State verwezen worden :

ART. 56.

Ieder lid van den Raad van State die is te kort gekomen aan de waardigheid van zijn ambt, of aan de plichten van zijn staat, kan... enz... (als hiernaast).

ART. 57.

Als hiernaast.

Overgangsbepalingen.

ART. 58.

Te doen wegvallen alsmede het volgend artikel (nr 63).

Beide teksten te vervangen als volgt :

De formule die wij voorstellen schijnt, wat het opstel betreft, te verkiezen boven den tekst van het oorspronkelijk ontwerp. Wijzen wij er evenwel op dat dit laatste was ingegeven door de bewoordingen van artikel 49 der wet van 20 April 1810 op de rechterlijke inrichting.

1° De beroepen, aanvragen en beslissingen, voorzien onder 1°, 2°, 7°, 8°, 9° en 10° van artikel 6, zoomede onder 1°, 2°, 6° en 7° van artikel 7 en betrekking hebbende, hetzij op de handelingen van den Koning, van de Ministers, van de aan laatstgenoemden hiërarchisch ondergeschikte ambtenaren, van de provinciegouverneurs, de provinciale overheden, van den Gouverneur-Generaal der Kolonie of van een andere koloniale overheid, die vóór den datum van algeheele inwerkingtreding dezer wet werden bekendgemaakt of genotificeerd, hetzij op de handelingen der gemeentelijke overheden of van de onder de gemeenten ressorteerende inrichtingen, die vóór bovenvermelden datum op het provinciaal gouvernement of op het arrondissementscommissariaat zijn ingekomen;

2° De aanvragen bedoeld onder 3° van artikel 6 en die, vóór den datum der algemeene inwerkingtreding dezer wet, bij de Regeering werden ingediend;

3° De vorderingen om vergoeding, bedoeld bij 4° van artikel 6, zoomede de voordrachten voorzien onder 3°, 4° en 5° van artikel 7 en waaraan vóór bovenvermelden datum gebeurde feiten ten grondslag liggen.

De beroepen, verzoekschriften of aanvragen voorzien bij de art, 7, 9 en 10 worden niet in aanmerking genomen indien de betwisting dagteekent van vóór de bekendmaking dezer wet.

De oprichting van een Raad van State mag de oude geschillen niet terug doen opduiken.

De datum van 24 Maart 1937 is deze van de indiening van het wetsontwerp tot instelling van een Raad van State.

ART. 63.

In afwijking van artikel 15, blijven aan de toepassing van de op den datum dezer wet van kracht zijnde wetsbepalingen onderworpen en vallen buiten de bevoegdheid bij dit artikel aan de Afdeeling Administratie van den Raad van State toegekend :

1° De beroepen en hoogere beroepen tegen alle beslissingen welke vóór den datum van inwerkingtreden dezer wet werden genotificeerd;

2° De bij 5° van artikel 15 voorziene verzoekschriften en de bij 8° van hetzelfde artikel bedoelde geschillen tusschen bestendige deputaties, welke vóór den onder 1° van dit artikel aangeduiden datum bij de Regeering zijn aanhangig gemaakt.

ART. 64.

Bij de instelling van den Raad van State :

1° Zullen de eerste vijf benoemingen tot bijzitter van de Afdeeling Wetgeving niet onderworpen zijn aan de candidaatstellingsvoorwaarden voorzien bij artikel 40;

2° Zal lid 2 van artikel 36 niet toegepast worden op de drie het eerst benoemde auditeurs; dezen zullen gekozen worden uit de doctors in de rech-

ART. 59.

Als hiernaast, behoudens in de tweede alinea, *in fine* 40 te vervangen door 35.

In de derde alinea 36 te vervangen door 31, en de woorden « lid 2 van » te doen wegvallen.

ART. 60.

De Koning kan het emeritaat verleenen aan de eerste vijftien leden van den Raad van State, zelfs indien zij

Wij hebben artikel 31 beperkt tot zijn eerste alinea,

Het is wenschelijk in de ruimste maat het aanwervingsgebied van de eerste raadsleden uit te breiden.

ten, die van een speciale bevoegdheid in publiek en administratief recht doen blijken, inzonderheid de laureaten van de wedstrijden voor reisbeurzen der Regeering en de geaggregeerden van het hooger onderwijs.

ART. 65.

Bij in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten, worden al de noodige aanvullende organieke maatregelen genomen, welke ter uitvoering van deze wet noodig zijn.

ART. 66.

De Regeering zal, in den loop der gewone zitting 1938-1939, aan de Wetgevende Kamers verslag uitbrengen omtrent de werkzaamheden van den Raad van State.

Additioneele bepalingen.

ART. 67.

Volgende wijzigingen worden in de hierna bedoelde bepalingen van de Gemeentewet aangebracht :

In het 3e lid van artikel 85, het 2e lid van artikel 85*bis*, het 5e lid van artikel 93, het 6e lid van artikel 109, het 3e lid van artikel 114*bis* en het 3e lid van artikel 122, wordt het woord « Koniet in de bij de eerste alinea van artikel 52 vastgestelde voorwaarden mochten verkeeren.

ART. 61.

Als hiernaast.

ART. 62.

1938-1939 te vervangen door 1940-1941.

Additioneele bepalingen.

De artikelen 67 tot en met 73 te doen wegvallen.

Deze zullen een bijzonder belangrijke, beslommerende en kiesche taak te vervullen hebben.

Men kan aannemen dat de Raad van State rond het einde van het jaar 1939 in werking zal kunnen treden.

Deze artikelen waren het gevolg van artikel 15 van het ontwerp van de Kamer.

ning » vervangen door « Raad van State ».

ART. 68.

Artikel 7 van de wet van 21 December 1927 betreffende de beroepsklerken, beambten, technici, agenten van politie en in 't algemeen al de bedienden der gemeenten en daaraan ondergeschikte besturen, wordt gewijzigd als volgt :

In lid 5, lid 6 en lid 7, wordt het woord « Koning » vervangen door « Raad van State ».

ART. 69.

Volgende wijzigingen worden in de bepalingen van de wet van 6 Augustus 1909 betreffende de stabiliteit der betrekkingen afhangende van de instellingen van weldadigheid en van de bergen van barmhartigheid aangebracht :

In het 2e lid van artikel 1, in artikel 3 en in het 2e lid van artikel 4, wordt het woord « Koning » vervangen door « Raad van State ».

ART. 70.

De volgende wijzigingen worden in navermelde bepalingen van titels V en VI van de gemeentekieswet aangebracht :

ART. 63.

De Koning wordt gemachtigd, door middel van besluiten waarover in den Ministerraad werd beraadslaagd, den tekst te wijzigen of aan te vullen van de wetten bedoeld bij art. 10, ten einde hem in overeenstemming te brengen met de bepalingen van dit artikel.

Deze bepaling moet de inrichting mogelijk maken van de verhalen ingesteld bij art. 10 op voorstel van de Regeering. Deze zal tevens moeten rekening houden met de overige bepalingen van deze wet inzake procedure, alsmede met de noodzakelijkheid de gelijkheid van partijen te verzekeren op gebied van gemeenteverkiezingen. Aldus zal er verhaal dienen verleend aan de personen die in verzet komen tegen de beslissingen van de Bestendige Deputatie waardoor een einde wordt gemaakt aan het regime van ongelijkheid dat alleen aan den Gouverneur het recht toekende in beroep te komen bij den Koning.

In de artikelen 73, 76 en 82, wordt het woord « Koning » vervangen door « Raad van State ».

ART. 71.

De wet van 11 October 1919, aangevuld bij de wet van 23 Juli 1924 en betreffende de verbreking en de herziening van sommige vóór of tijdens den oorlog afgesloten contracten, wordt gewijzigd als volgt :

In het 5e lid van artikel 7, wordt het woord « Regeering » vervangen door « Raad van State ».

ART. 72.

De wet van 27 November 1891 op den openbaren onderstand wordt gewijzigd als volgt :

In lid 4 en lid 5 van artikel 19, in lid 1 en lid 2 van artikel 33, wordt het woord « Koning » vervangen door « Raad van State ».

ART. 73.

De wet van 10 Maart 1925 tot inrichting van den openbaren onderstand wordt gewijzigd als volgt :

In het laatste lid van artikel 19, zoomede in de artikelen 22 en 88, wordt het woord « Koning » vervangen door « Raad van State ».

ART. 74.

De tegenwoordige wet treedt in werking op den datum bij koninklijk besluit te bepalen.

Dit besluit mag de inwerkingstelling van de bepalingen van artikel 1, van hoofdstuk I van titel IV en van artikel 64 vaststellen op een datum voorafgaande aan dezen die voor de algeheele inwerkingtreding der wet bepaald wordt.

ART. 75.

De Koninklijke uitvoeringsbesluiten op deze wet worden op de voordracht van den Minister van Binnenlandsche Zaken genomen.

ART. 64.

De tegenwoordige wet enz... (de eerste alinea als hiernaast).

Dit besluit mag de inwerkingstelling van de bepalingen van artikel 28 en van artikel 59 vaststellen op een datum voorafgaande... (enz. als hiernaast).

ART. 65.

Als hiernaast.

Het geldt in deze tweede alinea het inwerking brengen van de nieuwe instelling. De benoemingen van raadsheeren en van auditeurs zouden nuttig voorafgaan aan sommige andere maatregelen, met het oog op dewelke deze magistraten zullen kunnen worden geraadpleegd door den Minister van Binnenlandsche Zaken.

5172. — Imprimerie E. Guyot, société anonyme, rue Pachéco, Bruxelles (Dr-Gt A. Peeters).

(N° 80.)

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 15 JUIN 1939.

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

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

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

MESDAMES, MESSIEURS,

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

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

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

* * *

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

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

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

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

*
* *

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

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

*
* *

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

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

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

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

***

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

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

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

1° S'en tenir au système des *avis* en matière d'indemnités ;

2° Laisser au Gouvernement le soin de régler les conflits d'attribution entre départements ministériels ;

3° Déférer au jugement du Conseil d'Etat certaines des matières qui figuraient déjà à l'art. 15 du projet admis par la Chambre ;

4° Ne point instituer un Barreau spécial près le Conseil d'État ;

5° Prévoir la possibilité de récuser les membres de la Section d'administration ;

6° Ne pas organiser un service de Maîtres de requêtes, les auditeurs pouvant apparemment suffire à former les dossiers et à faire rapport ;

7° Instituer un roulement partiel triennal entre les membres de la section de législation et ceux de la section d'administration.

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

Analyse succincte du Projet transmis par la Chambre.

SECTION DE LÉGISLATION :

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

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

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

SECTION D'ADMINISTRATION :

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

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

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

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

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

***

MATIÈRES VISÉES PAR L'ARTICLE 6 DU PROJET.

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

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

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

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

5° *Plaintes ou réclamations* contre les autorités qui s'abstiennent de prendre une décision, ou la retardent.

6° *Conflits d'attribution entre administrations.*

7°, 8°, 9° et 10° *Demandes tendant à voir annuler des actes ou des règlements de l'administration.*

MATIÈRES VISÉES PAR L'ARTICLE 7 DU PROJET.

1° *Loi du 21 décembre 1927, article 13 :* Discipline des préposés des communes et des administrations subordonnées.

2° *Loi organique de l'enseignement primaire, article 25* : Discipline des instituteurs.

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

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

7° *Loi communale, article 87* : Cas où les communes sortent de leurs attributions ou violent la loi.

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

***

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

***

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

***

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

***

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

***

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

***

MATIÈRES VISÉES PAR L'ARTICLE 15 DU PROJET.

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

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

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

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

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

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

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

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

N. B. — *Colonie :* Néant.

***

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

***

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

***

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

DISPOSITIONS TRANSITOIRES :

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

Il dispose au sujet des premières nominations à faire.

***

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

DISPOSITIONS ADDITIONNELLES :

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

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

Critique générale du Projet transmis par la Chambre.

SECTION DE LÉGISLATION.

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

SECTION D'ADMINISTRATION.

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

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

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

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

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

***

CASSATION.

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

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

ORGANISATION.

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

***

BARREAU.

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

***

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

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

***

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

***

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

***

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

***

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

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

Du 4° au 8° (fin de l'article), simple transfert également de recours existants.

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

HISTORIQUE DE LA RÉFORME.

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

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

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

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

***

LA CONSTITUTION BELGE (7 février 1831).

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

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

***

Entre temps, la doctrine s'en était emparée.

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

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

***

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

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

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

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

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

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

***

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

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

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

***

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

***

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

Tandis qu'une Commission extraparlementaire étudiait la question, le

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

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

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

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

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

***

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

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

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

***

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

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

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

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

***

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

***

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

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

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

LA SECTION DE LÉGISLATION

La certitude est la première dignité de la loi.

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

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

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

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

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

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

***

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

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

***

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

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

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

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

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

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

***

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

***

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

Faute de logique, par manque de coordination !

***

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

Manque de coordination !

***

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

Manque de coordination, encore !

***

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

Manque de coordination, toujours !

***

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

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

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

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

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

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

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

***

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

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

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

Conséquences :

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

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

Application pratique :

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

***

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

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

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

***

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

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

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

*
* *

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

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

« M. LE PRÉSIDENT...

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

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

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

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

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

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

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

***

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

***

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

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

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

***

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

***

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

***

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

***

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

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

***

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

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

***

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

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

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

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

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

***

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

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

» 1° Les œufs dont la chambre à air présente une profondeur supérieure à 6 millimètres.

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

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

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

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

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

***

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

LE REMÈDE.

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

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

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

*
* *

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

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

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

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

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

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

*
* *

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

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

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

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

***

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

***

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

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

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

***

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

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

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

***

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

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

***

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

LA SECTION D'ADMINISTRATION.

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

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

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

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

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

Seule exception : les actes dits « de gouvernement ».

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

4° Jugement des conflits d'attribution *entre administrations*.

***

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

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

***

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

***

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

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

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

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

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

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

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

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

***

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

***

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

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

***

Délimitation de la compétence du Conseil d'Etat.

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

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

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

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

***

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

***

3º CONTENTIEUX ADMINISTRATIF PROPREMENT DIT :

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

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

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

***

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

***

LE CONTENTIEUX D'INDEMNITÉ.

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

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

***

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

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

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

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

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

***

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

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

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

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

***

Le Sénat est saisi en ce moment même d'un rapport de sa Commission des finances (Doc. nº 250) sur des dissentiments survenus entre la Cour des Comptes et le Gouvernement au sujet d'une affaire qui devrait ressortir au contentieux d'indemnité. Le Conseil des Ministres a estimé devoir indemniser des agents du Département des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes qui — par suite de la déclaration de guerre — n'ont pu parfaire ou commencer leur stage qu'après l'armistice, alors qu'ils avaient réussi aux concours avant le 4 août 1914. La Cour des Comptes refuse de s'associer à la liquidation d'une pension en conséquence de la décision gouvernementale. La Cour raisonne en droit; les Ministres, en équité.

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

***

Mais d'aucuns objectent :

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

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

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

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

***

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

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

On en a déduit ce qui suit :

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

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

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

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

***

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

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

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

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

***

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

En voici :

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

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

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

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

***

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

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

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

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

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

*
* *

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

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

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

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

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

LE CONTENTIEUX D'ANNULATION.

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

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

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

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

***

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

***

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

***

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

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

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

***

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

***

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

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

Si la Chambre a admis implicitement la constitutionnalité de l'annulation des actes des autorités décentralisées, elle s'est prononcée en sens contraire lorsqu'il s'est agi des arrêtés royaux. Son rapporteur a écrit : « On admet généralement que la Constitution s'oppose à l'introduction par voie législative, dans notre Droit public, d'un Contentieux d'annulation des arrêtés et règlements pris par le Roi ». (*Doc. parlem.* Chambre 1936-1937, nº 299, p. 17.)

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

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

***

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

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

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

***

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

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

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

***

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

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

***

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

» . . . . . .

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

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

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

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

» . . . . . .

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

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

***

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

***

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

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

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

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

Art. 73. — Il a le droit de grâce.

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

ETAT ACTUEL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

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

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

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

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

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

NATURE DU RECOURS.

Voici comment L. MOUREAU le définit :

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

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

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

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

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

***

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

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

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

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

***

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

***

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

A QUI APPARTIENT LE RECOURS EN ANNULATION ?

La réponse doit être : à tout intéressé.

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

M. KLUYSKENS, rapporteur de la Chambre, écrivait à la page 18 du document nº 299 qu'il faut être large, aussi large que possible quant à ces critères, et faire confiance à la nouvelle institution pour la protection des intérêts tant moraux que matériels.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOURS PARALLELES ET PREALABLES.

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

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

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

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

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

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

CONTRARIÉTÉ DE JUGEMENTS.

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

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

***

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

***

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

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

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

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

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

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

***

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

***

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

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

QUID DES DROITS ACQUIS ?

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

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

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

1° Les conséquences pécuniaires d'une *condamnation pénale ou fiscale* devront être effacées. L'intérêt social est ici en jeu.

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

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

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

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

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

AUTRES CONSÉQUENCES.

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

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

***

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

***

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

***

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

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

***

LA JURISPRUDENCE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

***

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

***

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

LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA COLONIE.

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

***

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

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

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

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

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

***

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

***

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

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

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

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

***

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

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

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

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

***

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

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

LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES MILITAIRES.

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

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

***

L'Exposé des motifs marquait nettement l'intention du Ministre de l'Intérieur de ne point étendre aux militaires frappés de peines disciplinaires le bénéfice du recours obligatoire à l'avis du Conseil d'Etat, que le projet organisait en faveur des agents civils. (*Doc. Parlem.*, nº 211 de la Chambre, p. 10, al. 1.).

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

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

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

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

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

M. De Schrijver répondit :

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

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

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

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

***

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

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

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Les refus de réhabilitation militaire.

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

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

***

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

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

ORGANISATION DU CONSEIL D'ÉTAT.

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

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

***

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

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

***

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

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

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

***

ASSISTANCE DU BARREAU.

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

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

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

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

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

***

RECRUTEMENT.

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

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

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

***

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

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

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

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

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

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

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

ÉCONOMIES POSSIBLES.

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

***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

APPEL AU GOUVERNEMENT ET A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

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

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

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

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

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

***

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

Le Rapporteur,
WILLIAM VAN REMOORTEL.

Le Président,
EMILE VINCK.

ANNEXE N° I.

CONSEIL D'ETAT FRANÇAIS : REPRODUCTION D'UN ROLE D'AUDIENCE.

CONSEIL D'ÉTAT STATUANT AU CONTENTIEUX.

Section du Contentieux.

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

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

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

Nos d'ordre.	Rapporteurs et Avocats.	Numéros d'Enregistrement. Analyse des affaires.	**Observations de M. Van Remoortel, Rapporteur du projet.**
6	M. Join-Lambert. Me de Segogne, demandeur. Me Hersant, défendeur.	No 57.710. — Requête de la Chambre de Commerce de Paris, contre un arrêté du Conseil de Préfecture de la Seine, en date du 16 décembre 1936, la condamnant à payer au sieur Durif une indemnité de 80,000 francs à raison du préjudice qu'il aurait subi du fait de sa révocation des fonctions de contremaître technique dans une école professionnelle.	Etablissement public. (Contentieux d'indemnité.)
7	M. Landron. Me Cartault, demandeur.	No 59.598. — Requête de la dame Barailhe, infirmière-major, de la Cité d'Assistance de Beni-Messous, contre un arrêté du Conseil de préfecture d'Alger, en date du 14 mai 1937, maintenant le principe de la sanction disciplinaire prise à son encontre le 17 juillet 1935 par le Préfet d'Alger et la mettant en disponibilité pour deux ans.	Infirmière de l'Assistance. (Excès de pouvoir.)
8	M. Landron.	No 60.067. — Requête du sieur Martin, inspecteur de la voirie et de l'hygiène de la ville de Pierrefitte, contre un arrêté du Maire de Pierrefitte, en date du 25 juin 1937, fixant de nouvelles échelles de salaires du personnel communal.	Agent communal. (Contentieux objectif, car l'acte seul est attaqué.)
9	M. Landron. Me Auger, demandeur.	No 62.631. — Requête du sieur Chaput (Simon), agent militaire principal, titulaire d'une pension d'ancienneté, contre une décision, en date du 26 décembre 1937, par laquelle le Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre persiste à lui appliquer les règles de non-cumul prévues par le décret du 29 octobre 1936.	Agent militaire pensionné. (Contentieux subjectif.)
10	M. Landron. Me Auger, demandeur.	No 62.910. — Requête du sieur Renouf (Albert), médecin, contre un arrêté, en date du 18 février 1938, par lequel le Conseil de préfecture interdépartemental de Rouen a rejeté son recours contre une décision du Préfet de l'Eure l'excluant de l'assistance médicale gratuite.	Médecin privé contre un Préfet, qui a lésé son intérêt, et peut-être son droit (si l'Administration n'avait pas à choisir).

ANNEXE N° II

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

ALBANIE.

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

Son rôle :

a) Il est obligatoirement chargé de la préparation des Codes;

b) il est obligatoirement consulté au sujet des conventions et concessions;

c) il est facultativement chargé de la préparation et de l'examen des projets de lois et de règlements.

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

ALLEMAGNE.

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

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

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

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

ETAT AUTRICHIEN
(disparu en 1938).

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

Il avait pour rôle :

a) **Participation au pouvoir législatif :**

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

b) **Participation au pouvoir exécutif :**

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

Il n'avait pas d'attributions contentieuses.

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

a) le contrôle de la constitutionnalité des lois (art. 163);

b) le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir (art. 164);

c) le contentieux de l'indemnité (art. 165).

BULGARIE.

a) **Juridiction administrative :**

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

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

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

CONFEDERATION HELVÉTIQUE.

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

Juridiction administrative.

A. **Contentieux administratif fédéral.**

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

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

B. **Contentieux administratif cantonal.**

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

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

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

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

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

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

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

Exceptions au principe :

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

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

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

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

ESPAGNE.

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

ESTHONIE.

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

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

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

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

FINLANDE.

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

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

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

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

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

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

ROYAUME DE GRÈCE.

Conseil d'Etat.

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

Divisé en deux sections : administrative et contentieuse.

ROLE. — *a*) **Administratif :**

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

b) **Contentieux :**

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

HONGRIE.

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

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

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

DIVISION. — Section administrative générale; Section financière.

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

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

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

Tribunal des conflits. Créé en 1907.

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

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

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

IRLANDE.
(Etat d'Eiré.)

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

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

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

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

a) Convocation des deux Chambres du Parlement ou d'une seule (art. 13, § 2, n° 3);

b) Envoi de messages présidentiels aux Chambres (art. 13, § 7, n° 1);

c) Conflit entre le Président d'Eiré et le Sénat, quant au caractère d'ordre financier d'un projet de loi. Le Président ne peut décider, sans prendre l'avis du Conseil d'Etat, si son opinion propre doit prévaloir ou s'il faut soumettre le différend à la Commission des Privilèges (art. 22, § 2, nos 2, 3, 4, 5).

d) Renvoi des projets de loi votés par les deux Chambres à la Cour Suprême, pour examen de constitutionnalité (art. 26, § 1er);

e) Requête adressée par la majorité des membres du Sénat et le tiers au moins des membres de la Chambre des Députés au Président d'Eiré pour qu'il refuse de promulguer une loi d'une importance nationale telle que la volonté du peuple, à son sujet, devrait être consultée. Le Président ne peut décider, sans prendre l'avis du Conseil d'Etat (art. 27).

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

ITALIE.

Conseil d'Etat.

COMPOSITION. — Fonctionnaires.

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

2° **Juridictionnelles** : Section du Contentieux.
(Tribunal administratif suprême possédant le pouvoir d'annulation quant aux actes des administrateurs, jusqu'aux préfets inclus.)

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

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

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

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

LETTONIE

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

LITHUANIE.

Conseil d'Etat, à mission législative.

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG.

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

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

DIVISION. — Sections administratives et une Section du contentieux.

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

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

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

b) **Attributions contentieuses :**

1° annulation des actes administratifs entachés d'excès de pouvoir;

2° contentieux de l'indemnité (juridiction d'**avis**).

MONACO (Principauté de).

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

1° de préparer des projets de lois et d'ordonnances à la demande du Prince;

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

3° justice administrative.

ROYAUME DES PAYS-BAS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Quant la succession au trône est incertaine.

c) **Attributions contentieuses :**

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

POLOGNE.

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

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

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

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

PORTUGAL.

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

1° Le Président du Conseil des Ministres;

2° Celui de l'Assemblée nationale;

3° Celui de la Chambre corporative;

4° Celui du Tribunal Suprême de Justice;

5° Le Procureur général de la République;

6° Cinq hommes publics, de compétence supérieure, nommés à vie par le chef de l'Etat. » (Art. 83 de la Constitution du 19 mars 1933.)

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

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

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

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

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

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

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

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

***

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

ROUMANIE.

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi les tribunaux judiciaires connaissent :

a) du contentieux de l'annulation;

b) du contentieux de l'indemnité,

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

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

Par exemple : Commissions minières;

Conseil supérieur des Mines.

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

RUSSIE.

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

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

ROYAUME DE SUÈDE.

Constitution du 6 juin 1809 :

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

1° Conseillers d'Etat titulaires de portefeuilles (Ministres);

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

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

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

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

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

Compétence déterminée par la loi sous 18 rubriques.

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

TCHÉCO-SLOVAQUIE. (État disparu en 1939.)

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

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

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

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

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

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

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

2. **Tribunaux administratifs spéciaux.**

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

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

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

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

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

Tribunal électoral pour toutes questions concernant les élections.

RÉPUBLIQUE TURQUE.

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

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

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

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

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

Sections de législation ou administratives.

donnent leur avis sur :

a) Les projets de loi élaborés et soumis au Conseil d'Etat par le Gouvernement;

b) Les projets de règlements et demandes d'interprétation des règlements;

c) Les différends surgis entre administrations publiques, relativement à leurs rôles et attributions.

d) Les questions concernant les départements de l'Intérieur, de l'Instruction publique, l'Hygiène et la Prévoyance sociale;

e) Les questions ayant trait à la législation sur les pouvoirs locaux;

f) Les questions financières, économiques, douanières;

g) Les concessions minières et autres.

Sections du Contentieux :

1. Juridiction de premier et de dernier ressort :

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

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

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

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

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

U. R. S. S.

(Union des Républiques Socialistes Soviétiques)

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

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

***

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

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

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

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

CITÉ DU VATICAN.

Le Conseiller général de la Cité du Vatican.

Attributions :

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

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

2° au cas où le Saint Père délègue au gouverneur ses pouvoirs législatifs;

3° lorsque le gouverneur rend des règlements et des ordonnances;

4° lorsque sont pris des arrêtés de débet à l'encontre de fonctionnaires;

5° lorsqu'un acte administratif reconnaît la responsabilité d'un fonctionnaire ou d'un employé.

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

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

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

Juridiction administrative :

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

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

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

a) un recours gracieux;

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

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

YOUGO-SLAVIE
(Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.)

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

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

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

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

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

ROLE. — **Administration active :**

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

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

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

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

Juridiction administrative.

Le Conseil d'Etat connaît :

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

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

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

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

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

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

ANNEXE Nº III.

COMPÉTENCE DE LA COUR DE CASSATION.

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

1. Jugement des Ministres. Const., 93.

2. Conflits d'attribution { Const., 106. / Loi 4 août 1832, 15. / Loi 18 juin 1869, 132.

3. Prises à partie; règlements de juge et demandes de renvoi d'un tribunal à un autre. — Loi, 25 mars 1876, 19.

4. Crimes commis dans leurs fonctions par des corps judiciaires ou des membres des parquets d'appel. — Instr. crim., 9, 92, 486, 500 et 502.

5. Infractions commises par des membres des Cours d'appel. — Instr. crim., 482.

6. Suspension et déchéance des juges. — Loi, 20 avril 1810, 59.

7. Revisions.

8. *Cassation* des décisions rendues par les tribunaux judiciaires de la métropole et de la Colonie, et des jugements rendus en dernier ressort par les consuls dans les pays hors chrétienté. — Voy. loi du 25 mars 1876, articles 19 et 20.

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

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

a) Toutes les décisions définitives rendues par les juridictions civiles, répressives, commerciales et prud'hommales;

b) Les arrêts de la Cour militaire et les jugements des Conseils de discipline de la garde civique;

c) Les arrêts des Cours d'appel en matière électorale. (Revision des listes d'électeurs pour les Chambres législatives, les conseils provinciaux et communaux, les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes. — Validation des élections des juges commerciaux et des prud'hommes);

d) Les arrêts des Cours d'appel en matière fiscale;

e) Les arrêts des Cours d'appel en matière de milice;

f) Les arrêts et jugements en dernier ressort en matières disciplinaires (juges, avocats, notaires, huissiers, etc.) quand la décision n'a pas simplement le caractère d'une mesure d'ordre intérieur;

g) Arrêts statuant sur la mise à la retraite des magistrats inamovibles.

***

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

9. Arrêts de la Cour des Comptes. — Loi du 29 octobre 1846, art. 13;

10. Arrêts des Conseils de revision en matière de milice;

11. Décisions des Députations permanentes en matière de recrutement de la garde civique. — Loi des 8 mai 1848 et 13 juillet 1853, art. 19.

12. Décisions des Députations permanentes en matière d'impositions communales;

13. Décisions des Conseils d'appel de l'Ordre des Médecins.

ANNEXE N IV.

APERÇU DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EXISTANT.

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

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

***

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

***

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

***

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

***

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

1° Actes non susceptibles de recours;

2° Actes soumis à un recours;

3° Actes soumis à deux recours.

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

***

Corps juridictionnels administratifs centraux.

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

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

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

I. — RÉPONSES NÉGATIVES.

AGRICULTURE :

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

AFFAIRES ÉTRANGÈRES :

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

COLONIES :

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

INSTRUCTION PUBLIQUE :

Réponse négative.

JUSTICE :

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

TRAVAUX PUBLICS ET RÉSORPTION DU CHÔMAGE :

Réponse négative.

* * *

II. — RÉPONSES AFFIRMATIVES.

DÉFENSE NATIONALE :

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

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

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

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

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

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

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

FINANCES :

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

* * *

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

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

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

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

INTÉRIEUR ET SANTÉ PUBLIQUE :

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

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

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

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

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

Commission administrative de la Caisse des ouvriers ;

Service de santé administratif ;

Commission de réception des P.T.T. ;

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

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

Conseil d'enquête maritime ;

Conseil d'administration du rôle de la marine ;

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

Comité permanent de l'Escaut ;

Commission d'indemnisation en matière de servitudes aéronautiques.

***

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

***

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

TRAVAIL ET PRÉVOYANCE SOCIALE :

Fonds de prévoyance en faveur des victimes des maladies professionnelles.

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

Conseil général de l'Office national du Placement et du Chômage;

Commissions des réclamations et Commissions provinciales d'appel en matière de chômage;

Commission des recours (même matière).

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

Commission des travailleurs à domicile;

Commission permanente des caisses de chômage;

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

Commissions médicales (chômeurs assurés).

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

Commissions provinciales médico-mutualistes paritaires;

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

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

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

Conseil supérieur des pensions pour employés;

Commissions chargées de statuer sur l'attribution, la modification et le retrait des majorations de rente de vieillesse, etc. (commissions d'appel régionales; commission supérieure d'appel des pensions de vieillesse). *N. B.* Remarquons que la Commission supérieure ne peut être saisie que par un recours du ministre et qu'elle statue sur pièces.

***

CONSEIL DES MINES :

Les réponses ministérielles n'en faisaient point mention. Il s'agit cependant d'un corps administratif ayant pouvoir juridictionnel en certaines matières.

Il règle les conflits existants entre les divers prétendants à une concession.

Le Gouvernement ne peut accorder une concession à un demandeur qui ne lui aurait pas été désigné par le Conseil des mines.

En cas de déclaration d'utilité publique pour l'établissement de voies de communications minières, le Conseil des mines décide s'il y a lieu d'imposer une servitude à un propriétaire de la surface.

Enfin, bizarrerie difficilement explicable, le Conseil des mines est la juridiction instituée par les lois des 31 mars 1898 et 3 août 1924 pour statuer sur la validité de la constitution des Unions professionnelles.

ANNEXE N° V.

ACTES DES AUTORITÉS COMMUNALES, CLASSÉS EN TROIS CATÉGORIES, PAR RAPPORT AUX RECOURS ACTUELLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS.

Il est à remarquer que les autorités supérieures compétentes en cas de recours sont variables. Le plus souvent, le Roi ou la Députation permanente auront à intervenir. Parfois, ce seront les tribunaux, ou d'autres organismes encore. Les lois indiquées au tableau permettront de déterminer, dans chaque cas, l'autorité compétente.

I. — *Actes sans recours.*

1. Actes de police du Bourgmestre (notamment démolition des bâtiments menaçant ruines) : Loi communale, art. 90 (fin).
   Ordonnances de police en cas d'urgence : Loi communale, art. 94.
2. Règlements de police (du Conseil communal) : Loi communale, art. 78.
3. Débauche (maisons, personnes) : Loi communale, art. 96.
4. Police des spectacles : Loi communale, art. 97.

N. B. — Il est à remarquer que les dits actes *peuvent cependant être annulés par le Roi,* si les conditions de l'*article* 87 de la Loi communale sont réunies.

II. — *Actes soumis à un seul recours.*

1. Jouissance des biens communaux : Loi communale, art. 77, 1°.
2. Pâturage et affouage des biens communaux : Loi communale, art. 77, 2°.
3. Ventes, échanges, transactions en certaines matières mobilières : Loi communale, art. 77, 3°.
4. Parcours et vaine pâture : Loi communale, art. 77, 4°.
5. Taxes rémunératoires : Loi communale, art. 77, 5°.
6. Chemins vicinaux : Loi communale, art. 77, 6°.
7. Edifices communaux : Loi communale, art. 77, 7°.
8. Budgets : Loi communale, art. 77, 8°.
9. Comptes : Loi communale, art. 77, 9°.
10. Remises aux fermiers et adjudicataires *par équité :* Loi communale, art. 82.
11. Alignements (voir tableau III, n° 15). (Il s'agit ici de la petite voirie) : Loi communale, art. 90, 7°.

12. Suspension de commissaires de police : Loi communale, art. 123.
13. Suspension et révocation des commissaires-adjoints : Loi communale, art. 124/127*bis*.
14. Suspension et révocation des gardes champêtres : Loi communale, art. 129.
15. Dépenses urgentes : Loi communale, art. 143/147.
16. Litiges spéciaux : Loi communale, art. 149/152.
17. Listes électorales : Arrêté royal 12-8-1928, art. 32*s*, 46*s*, 71*s*.
18. Milice : Arrêté royal 5-3-1929, art. 70, 19*s*, 22*s*, 44*s*.

N. B. — Néanmoins, *en cas de refus d'approbation* dans les cas 1 à 9, les *communes* pourront *recourir au Roi*. (Voir Loi communale, art. 77, après le nº 10.)

III. — *Actes soumis à deux recours.*

1. Aliénation, transaction, échanges de biens immobiliers (valant plus de 50,000 francs) : Loi communale, art. 76, 1º.
2. Baux emphytéotiques : Loi communale, art. 76, 1º.
3. Emprunts et constitutions d'hypothèques. (Emprunts : arrêté royal 9-3-1935) : Loi communale, art. 76, 1º.
4. Partages de biens immobiliers indivis : Loi communale, art. 76, 1º.
5. Fixation des péages et droits de passage dans la commune : Loi communale, art. 76, 2º.
6. Acceptation de dons et legs : Loi communale, art. 76, 3º.
7. Acquisition de biens immobiliers : Loi communale, art. 76, 4º.
8. Impôts communaux. (Quelques taxes : arrêté royal 9-3-1935) : Loi communale, art. 76, 5º.
9. Vente de terrains incultes et bois : Loi communale, art. 76, 6º.
10. Grande voirie et plans généraux d'alignement : Loi communale, art. 76, 7º.
11. Fixation des traitements des employés communaux : Loi du 21-12-1927, art. 13.
12. Révocation et suspension d'employés communaux. (Loi du 30-7-1903) : Loi communale, art. 85.
13. Suppression d'emplois. (Loi du 30-7-1903) : Loi communale, art. 86, 93.
14. Actes « sortant des attributions ou blessant l'intérêt général » : Loi communale, art. 87, 94.
15. Alignements (grande voirie) : Loi communale, art. 90, 7º.
16. Autorisations de bâtir : Loi communale, art. 90, 8º.
17. Nomination, suspension, révocation du secrétaire communal. (Loi du 30-7-1903) : Loi communale, art. 109.
18. Nomination, suspension, révocation du receveur communal : Loi communale, art. 114 à 116, 122.

19. Nomination, suspension, révocation des instituteurs : Arrêté royal 25-10-1921, art. 25.
20. Dépenses obligatoires intéressant plusieurs communes : Loi communale, art. 132.
21. Dépenses obligatoires. (Inscription d'office par le D. P.) : Loi communale, art. 133.
22. Recouvrement des taxes communales. (Loi du 29-4-1819) : Loi communale art. 138.
23. Budgets et comptes : Loi communale, art. 141.
24. Etablissements dangereux, incommodes, insalubres : Arrêté royal 10-8-1933, art. 15, 26.
25. Cours d'eau non navigables : Loi du 7-5-1877, art. 19 à 23.
26. Domicile de secours et remboursements : Loi du 27-11-1891, art. 33.
27. Etablissements hospitaliers intercommunaux : Loi du 6-8-1897, art. 9.
28. Voies publiques nouvelles ou élargies : Lois 1844/1897/1914, art. 8.
29. Voirie vicinale : Loi du 10-4-1841, art. 23*s*.
30. Aliénés : Lois 1850/1873, art. 1 et 25. — Loi communale, art. 95.
31. Monuments et sites : Loi du 7-8-1931, art. 1 à 7.
32. Salles de spectacles : Arrêté royal du 30-7-1935, art. 59 à 62.
33. Chaudières et machines à vapeur : Arrêtés royaux des 28-3-1919 et 1-3-1926, art. 3 à 8.
34. Tramways : Loi du 9-7-1875, art. 2.
35. Autobus et Trolleybus : Loi du 21-3-1932, art. 3.
36. Mines : Arrêté royal du 15-9-1919, art. 25.
37. Concessions d'électricité : Loi du 10-3-1925, art. 8.

N. B. — Néanmoins, pour les cas 1 à 10, l'approbation par la Députation permanente seule est suffisante, dans certaines conditions, c'est-à-dire quand une certaine valeur ou quotité n'est pas dépassée. (Voir Loi communale, art. 76.)

BIBLIOGRAPHIE.

1° OUVRAGES GÉNÉRAUX.

BOURQUIN (M.). — *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique.* — Bruxelles, Bruylant, 1912.

CENTRE D'ÉTUDES POUR LA RÉFORME DE L'ETAT. — *La réforme de l'Etat.* — Bruxelles, 1937, rue Ravenstein, 60.

COLIN (J.-P.). — *Répertoire général de la jurisprudence congolaise.*

DE BEYRE (G.). — *La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique.* — Paris, SIREY, 1936.

DUEZ (P.). — *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat).* — Paris, Dalloz, 1938.

DUGUIT (L.). — *Traité de droit constitutionnel.* — 1re édition, Paris, Fontemoing, 1911, 2 vol.; 2e édition, Paris, Boccard, 1921-1925, 5 volumes.

ERRERA (P.). — *Traité de droit public.* — Paris, Giard et Brière, 1re édition, 1909; 2e édition, 1918.

GIRON (A.). — *Du contentieux administratif en Belgique.* — Bruxelles, Weissenbruch, 1857.

HAURIOU (M.). — *Précis de droit administratif et de droit public.* — 10e édition, Paris, SIREY 1921; 11e édition, Paris, Sirey, 1927.

JÈZE. — *Les principes généraux du droit administratif.* — Paris, Giard, 3e édition, 1926-1934.

LAFERRIÈRE (J.). — *Cours de contentieux administratif :* 1° Droit administratif (contentieux), 1931-1932; 2° Droit administratif (recours contentieux) 1932-1933.

MARCQ (R.). — *La responsabilité de la puissance publique.* — Paris, Sirey, et Bruxelles, Veuve Ferdinand Larcier, 1911.

MOUREAU (Léon). — *L'institution du recours pour excès de pouvoir en Belgique.* — Bruxelles, Bruylant, 1938.

OCKRENT (Roger). — *Concours universitaire* 1936-1938. Mémoire sur la possibilité d'utiliser en Belgique la jurisprudence du Conseil d'Etat français.

ORBAN (O.). — *Manuel de Droit administratif notarial,* 2e édition. — Namur, Godenne, 1913.

ORBAN (P.-M.). — *La responsabilité des pouvoirs publics devant la doctrine et la jurisprudence belges.* — Paris, de Bocard, 1931.

PICARD (E.). — *Pandectes belges.* — *Les juridictions administratives.* — Tome IV, 1880. — *De la confection vicieuse des lois en Belgique et des moyens d'y remédier.* — Bruxelles, Larcier, 1881, 2e édition.

SIAO (King-Fang). — *L'évolution constitutionnelle de la Chine.* (Dissertation présentée à l'Université de Bruxelles pour l'obtention du doctorat spécial en Droit), 1938.

SPEYER (H.). — *La réforme de l'Etat en Belgique.* — Bruylant, 1927, Bruxelles.

SPEYER (H.). — *Corporatisme ou parlementarisme réformé?* — Bruxelles, Bruylant, 1935.

VAUTHIER (Maurice). — *Précis de droit administratif de la Belgique.* — Bruxelles, Larcier, 1928. — Nouvelle édition, complétée par Marcel VAUTHIER, 1937.

VELGE (H.). — *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique.* — Société d'études morales, sociales et juridiques, 1930.

VELGE (H.). — *Y a-t-il lieu de créer une Cour de Contentieux en Belgique?* Mémoire couronné par l'Académie royale de Belgique. Bruxelles, 1935.

WODON (L.). — *Le contrôle juridictionnel de l'Administration et la responsabilité des services publics en Belgique.* — Bruxelles, Lamertin, et Paris, Rivière, 1920.

WODON (L.). — *Du recours pour excès de pouvoir devant la Constitution belge.* — Communication à l'Académie royale, en séance du 5 décembre 1938. (Bulletin.)

2° BROCHURES, ARTICLES, NOTES DE JURISPRUDENCE.

BAAR (A.). — *Réforme du Contentieux en matière fiscale.* (*Revue de l'Administration,* 1935.)

CUVELIER (F.). — *Technique de l'arbitraire, ou le « Statut » des étrangers en Belgique.* — Larcier, 1939.

DE COSTER (H.). — *De oprichting van een rechterlijke Raad van State.* — Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1935.

ERRERA (P.). — « Pour nos libertés ». — *Journal des Tribunaux,* 1910.

ERRERA (P.). — « L'indépendance des pouvoirs en Belgique ». — *Revue de l'Institut belge de droit comparé,* 1936, pp. 99 et ss.

HOMMEL (L.) — Le Conseil d'Etat luxembourgeois. — *Journal des Tribunaux,* 12 décembre 1937.

LAFERRIÈRE (J.). — « Le recours contre le silence de l'Administration. » — *Revista de Drept public,* 5e année, nos 3-4, Bucarest, 1931.

LAFERRIÈRE (J.). — « Le régime administratif français. » — *Revista de Drept public,* Bucarest, 1933.

LECLERCQ (M.). — « Un chapitre du droit constitutionnel des Belges. » — *Mémoire de l'Académie de Belgique,* t. XXVII et XXXI; *Belgique Judiciaire,* 1889.

LECLERCQ (P.), Proc. Gén. — Avis : *Pasic.,* 1920, I, 193.

LECLERCQ (P.). — « Propos constitutionnels. » — *Belgique judiciaire,* 1929, col. 161.

LESPES (J.). — « Situation actuelle du Contentieux administratif en Belgique. » — *Revue de l'Administration,* 1935.

MATTON. — « La Cour des Comptes et le problème du Contentieux administratif. » — *Revue de l'Administration,* 1935.

MEYERS (Baron A.), Procureur général honoraire. — « La Compétence des tribunaux et l'Administration. » — Discours prononcé à la rentrée de la Cour d'appel de Liége, 1er octobre 1921. — Bruxelles, 1921.

MOUREAU (L.). — « Deux incidents montrant les dangers de la pratique du Ministre-juge. » — *Belgique judiciaire*, 1934, col. 161.

MOUREAU (L.). — « La position de la doctrine belge à l'égard du principe de la séparation des pouvoirs. » — *Mélanges Mahaim*, t. II, page 207, 1935.

MOUREAU (L.). — « L'article 108, 5°, de la Constitution et la proposition de loi portant création d'une Cour du Contentieux administratif. » — *Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique*, 1935.

MOUREAU (L.). — « Le Statut des Fonctionnaires. » — Extrait de la *Belgique judiciaire*. — 1 brochure, éditée par Bruylant, à Bruxelles.

REMY (F.). — « L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique. » (Extrait de la revue *Le Flambeau* (Bruxelles) de Noël 1930.) — Etude traitant des droits administratifs des officiers de l'armée.

Revue de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique. — Bruxelles, 1935. Le Contentieux administratif, Journée d'études de l'Université de Bruxelles, 23 avril 1934.

SIAO (King-Fang), Docteur. Secrétaire de l'Ambassade de Chine en Belgique. — « Exposé historique et analytique de la théorie des Cinq Pouvoirs en Chine. » — *Revue de l'Université de Bruxelles*, nº 2, décembre 1938-janvier 1939.

Union interparlementaire. XXXIVe Conférence, La Haye, 1938. — Documents et résolutions. — Genève, Bureau interparlementaire, 6, rue Constantin.

VELGE (H.). — « L'octroi d'une compétence juridictionnelle au Conseil d'Etat est-il contraire à notre Constitution ? » — *Annales de droit et de sciences politiques*. — Louvain, 1937.

PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL D'ÉTAT.

Texte transmis par la Chambre des Représentants.	Texte proposé par les Commissions de la Justice et de l'Intérieur du Sénat.	Justification et observations complémentaires au rapport.
ARTICLE PREMIER.	ARTICLE PREMIER.	
Il y a, pour la Belgique et le Congo belge, un Conseil d'État comprenant une Section de législation et une Section d'administration.	Comme ci-contre.	Par Congo belge on entend dans le présent texte non seulement notre colonie d'Afrique, mais encore les territoires sous notre mandat.
TITRE PREMIER.	TITRE PREMIER.	
De la Section de législation.	**De la Section de législation.**	
ART. 2.	ART. 2.	
La Section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président de l'une des Chambres législatives ou par le Premier Ministre.	La Section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président de l'une des deux Chambres législatives.	Les ministres doivent prendre l'avis du Conseil d'Etat, mais n'ont point l'obligation de le suivre. Au surplus, en ce qui concerne les lois, les Chambres restent évidemment maîtresses d'adopter les textes qui ont leur préférence.
Elle donne également son avis sur le texte de tous avant-projets de lois, projets de décrets, d'arrêtés et de règlements dont elle est saisie par le Premier Ministre.	Hors les cas d'urgence, et les projets de lois budgétaires exceptés, les ministres soumettent à l'avis motivé de la Section le texte de tous avant-projets de lois, projets de décrets ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires. L'avis est annexé à l'exposé des motifs des projets de lois, ainsi qu'aux rapports faits au Roi.	Par arrêtés, on entend les arrêtés
	Les ministres peuvent demander	

ART. 3.

Le Premier Ministre peut charger la Section de législation de rédiger le texte d'avant-projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de règlements ou d'amendements dont il détermine la matière et l'objet.

TITRE II.

De la Section d'administration.

ART. 4.

La Section d'administration donne des avis motivés dans les cas prévus au chapitre Ier du présent titre. Elle statue par voie d'arrêts dans les cas prévus au chapitre II.

CHAPITRE PREMIER.

Des avis motivés.

ART. 5.

La Section n'est consultée et n'émet d'avis que sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre ou de trancher.

l'avis motivé de la Section sur toutes propositions de lois, ainsi que sur tous amendements à des projets ou propositions de lois.

ART. 3.

Le Premier Ministre, etc...
(Sans changement.)

TITRE II.

De la Section d'administration.

ART. 4.

La Section d'administration donne des avis motivés ou statue par voie d'arrêts, dans les cas prévus par la présente loi et les lois particulières.

CHAPITRE PREMIER.

Des avis motivés.

ART. 5.

La Section, etc...
(Sans changement.)

royaux et ministériels. Les arrêtés royaux pris en vertu de pouvoirs spéciaux ou de lois de cadre tombent sous le coup de l'article.

Le Conseil d'Etat n'a donc aucunement le droit d'initiative.

Rédaction tenant compte des modifications qui seront proposées ci-dessous, ainsi que de l'extension ultérieure éventuelle de la compétence du Conseil d'Etat, tant en matière d'avis que de contentieux administratif.

ART. 6.

Les ministres peuvent soumettre à l'avis de la Section d'administration toutes questions et affaires d'ordre administratif, à l'exclusion de celles qui sont visées à l'article 15.

Ils peuvent notamment demander cet avis :

1° Sur les recours au Roi ouverts aux communes par l'article 77 de la loi communale en tant qu'ils visent le refus d'approbation des délibérations prises sur les objets visés aux 2°, 4° et 6° du dit article;

2° Sur les recours et décisions soumis au Roi en vertu des articles 88, 132, 150, 151 et 152 de la loi communale;

3° Sur les demandes adressées au Gouvernement en vertu de l'article 16, alinéa 2 de la loi du 10 mars 1925 concernant les distributions d'énergie électrique et sur les recours au Roi et les décisions à prendre par Lui en vertu des articles 7, alinéa 3; 8, alinéas 4 et 5, et de l'article 11, alinéa 1er, de la dite loi;

4° Sur les demandes d'indemnité adressées à l'Etat, les provinces et les communes pour fautes de service d'ordre administratif, dans les cas où la Constitution et les lois n'accordent pas d'action au requérant;

ART. 6.

Les Ministres, etc..., administratif non litigieuses.

Le surplus de l'article 6 est à supprimer.

De même, l'article 7.

De même, les articles 8 à 14 inclus.

Par affaires litigieuses il faut entendre, pour l'application de l'article 6, celles qui sont pendantes devant le Conseil d'Etat ou devant une Juridiction administrative inférieure.

Le maintien du système des « avis » tel qu'il était prévu aux articles 6 et 7, serait illogique, du moment que l'on institue le Contentieux de l'annulation. On peut laisser subsister les recours contentieux existants en Belgique, sous réserve de les améliorer et de les coordonner dans l'avenir par des lois particulières, à condition de créer une juridiction supérieure, sorte de Cour de Cassation administrative, qui aura le pouvoir de censurer toutes les décisions contentieuses administratives en vertu de son pouvoir d'annulation. Celui-ci sera défini dans la suite du projet.

La suppression de la majeure partie de l'article 6 et de l'article 7 en son entier entraîne, par voie de conséquence, la suppression des articles 8 à 14 inclus. Ces articles organisaient le système des « avis » auquel nous estimons qu'il faut renoncer, en faveur du Contentieux d'annulation.

5° Sur les plaintes ou réclamations basées sur l'absence ou le retard de la décision qu'une autorité administrative a le devoir de prendre en vertu des lois et règlements;

6° Sur les difficultés relatives à la compétence respective des départements ministériels ou à celle des autorités provinciales et communales ou des établissements publics;

7° Sur les demandes tendant à voir rapporter pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir, ou pour inobservation des formes légales, un arrêté ou un règlement pris par le Roi;

8° Sur les demandes tendant à voir annuler par le Roi pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes que la loi, un décret ou un arrêté royal ont fixées, un arrêté ou un règlement pris par un ministre, par un fonctionnaire hiérarchiquement subordonné à celui-ci ou par un gouverneur de province;

9° Sur les demandes tendant à voir annuler par le Roi pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes que la loi, un décret, un arrêté royal, un arrêté ministériel ou une ordonnance ont fixées, une ordonnance, un

Le 6° de l'article 6 s'appliquait aux conflits d'attribution entre administrations, conflits que nous proposerons ci-après de faire *juger* par le Conseil d'État, (article 8 nouveau).

Enfin, le contentieux d'indemnité, qui était organisé sous forme exclusive d'avis par le 4° de l'article 6, sera réglé d'une autre manière par les nouveaux articles 7 et 9, al. 2.

arrêté ou un règlement pris par le Gouverneur général de la Colonie ou une autre autorité coloniale;

10° Sur les recours ou demandes tendant à voir annuler par le Roi pour incompétence, pour excès ou pour détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes légales, un arrêté ou un règlement pris par une autorité provinciale ou communale ou par les établissements subordonnés aux communes.

ART. 7.

L'avis de la Section d'administration doit être demandé par le Ministre compétent :

1° Sur les recours au Roi prévus par l'article 13 de la loi du 21 décembre 1927, relative aux commis de carrière, employés, techniciens, agents de police et généralement tous les préposés des communes et des administrations subordonnées;

2° Sur les recours au Roi et les propositions de décisions à prendre par le Roi, prévus par l'article 25 de la loi organique de l'enseignement primaire;

3° Sur tous projets de décisions portant rétrogradation, démission d'office ou révocation des agents de l'Etat;

ART. 7.

La Section d'administration connaît, dans les cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, des demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise ou ordonnée par l'Etat, la province ou la commune, soit que l'exécution en ait été normale, soit qu'elle ait été défectueuse ou différée. La Section d'administration statue en équité par voie d'avis motivé, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé.

La demande d'avis ne sera recevable qu'après que l'Etat, la province ou la commune aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard.

L'article 7 nouveau institue le Contentieux d'indemnité. Les tribunaux judiciaires, on le sait, ne sont compétents que pour trancher les contestations relatives aux droits civils et aux droits politiques. Ils interprètent eux-mêmes, à cet égard, la Constitution et les lois, et déterminent ainsi le champ de leur compétence. Celle du Conseil d'Etat, en matière d'indemnité, sera donc résiduaire. Cette haute juridiction n'émettra que des *avis*, sauf dans les cas qui seront prévus au 2d alinéa de l'art. 9 nouveau.

4° Sur les projets de décisions visant les agents de l'Etat et portant retenue de traitement, déplacement, suspension disciplinaire, réduction de traitement ou réparation pécuniaire assimilée à une peine disciplinaire, chaque fois que le projet définitif de décision comporte une peine plus grave que celle qui est prévue dans l'avis de la Chambre des Recours;

5° Sur les propositions de mise en disponibilité des agents de l'Etat par suppression d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service lorsque ces mesures ont un caractère individuel et sur les propositions portant cessation des fonctions des agents de l'Etat pour inaptitude professionnelle définitivement constatée;

6° Sur les recours au Roi prévus par l'article 11 de la loi du 3 août 1919, complétée par les lois des 21 juillet 1924 et 28 décembre 1931, facilitant aux mutilés, combattants, mobilisés, etc., l'admission aux fonctions et emplois publics;

7° Sur les décisions que le Roi prendra en vertu de l'article 87 de la loi communale, pour excès de pouvoir ou violation de la loi;

8° Dans tous les cas où un décret impose cette obligation au Ministre des Colonies.

L'avis est donné dans le délai qui sera déterminé par arrêté royal. Il est rendu public et communiqué aux intéressés. Toutefois, la Section d'administration pourra décider de ne publier et communiquer que le dispositif de l'avis, au cas où elle estimerait que l'intérêt général le commande.

Les décisions des autorités, relatives aux affaires au sujet desquelles la Section d'administration a émis un avis par application du présent article, visent expressément cet avis et en indiquent le sens.

Bien entendu, les autorités doivent se borner à reproduire, *sans l'interpréter*, l'avis du Conseil d'Etat, en rappelant sa portée.

ART. 8.

Tout intéressé peut, par requête adressée au Conseil d'Etat dans les conditions, formes et délais qui seront déterminés par arrêté royal, saisir la Section d'administration des difficultés, demandes, réclamations, plaintes et recours visés par les alinéas 2 et suivants de l'article 6 ainsi que par l'article 7.

ART. 9.

La Section d'administration, après constatation de la recevabilité de la requête, communique copie de celle-ci, pour notification, au ministre compétent, à moins qu'elle ne soit déjà saisie de l'affaire en cause par le Gouvernement. Le ministre compétent soumet le dossier de l'affaire à la Section dans les délais qui seront fixés par arrêté royal.

ART. 10.

Les intéressés qui ont introduit, soit une demande ou une réclamation auprès du Gouvernement, soit la requête prévue à l'article 8, sont invités par la Section d'administration, dans les formes et délais à déterminer par arrêté royal, à produire leurs moyens par écrit; elle peut convoquer et entendre tous intéressés; elle peut réclamer des renseignements aux mi-

nistres compétents; lorsque ces derniers en font la demande, elle entend leurs délégués et dans ce cas elle avise les intéressés qu'ils ont le droit d'être entendus par elle.

Les intéressés peuvent être assistés dans les conditions à déterminer par arrêté royal.

ART. 11.

La Section d'administration donne ses avis dans les délais qui seront déterminés par arrêté royal. A l'expiration de ces délais, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

A moins que la Section n'estime que l'intérêt général s'y oppose, les avis sont rendus publics et communiqués aux intéressés qui ont introduit, soit une demande ou une réclamation auprès du Gouvernement, soit la requête prévue à l'article 8.

Notification des avis est donnée sans délai aux autorités compétentes.

ART. 12.

Les décisions relatives à toutes affaires au sujet desquelles la Section d'administration a émis son avis visent expressément cet avis et en indiquent le sens.

ART. 13.

Toute décision relative à l'une des

matières énumérées à l'article 7 et qui n'est pas conforme à l'avis émis par la Section d'administration doit être délibérée en Conseil des Ministres; elle est dûment motivée et publiée *in extenso* au *Moniteur*, précédée d'un rapport au Roi contenant le texte du dispositif de l'avis de la Section.

Lorsque, saisie en vertu de l'article 8, la Section d'administration a, dans les matières prévues aux 7°, 8° et 9° de l'article 6, émis un avis tendant à voir rapporter ou annuler une décision, il est statué sur la demande par arrêté royal, dans un délai de deux mois à dater de la réception de l'avis par le Ministre compétent. Tout arrêté royal pris en application du présent alinéa et qui n'est pas conforme à l'avis de la Section d'administration est soumis aux dispositions de l'alinéa premier du présent article.

ART. 14.

Lorsque les affaires communiquées à l'avis de la Section d'administration sont assujetties à un délai légal ou réglementaire de décision, ce délai est prolongé d'office du nombre de jours qui se seront écoulés entre la date de l'envoi du dossier administratif au Conseil d'Etat et celle de la réception de l'avis de la Section d'administration par le Ministre compétent.

CHAPITRE II.

Des arrêts.

CHAPITRE II.

Des arrêts.

ART. 8,

La Section d'administration tranche par voie d'arrêts les difficultés relatives à la compétence respective des autorités provinciales et communales, ou des établissements publics.

Ces difficultés peuvent être portées devant elle par toute autorité administrative intéressée.

Il est logique de charger la plus haute juridiction administrative, gardienne du droit administratif, du jugement des conflits d'attribution entre administrations. Le règlement des conflits qui surgiraient entre départements ministériels continuera d'appartenir au Gouvernement.

Le recours institué par l'article 8 nouveau doit être réservé aux administrations, les particuliers disposant du recours en annulation (art. 9 nouveau) lorsqu'ils estiment qu'une autorité administrative quelconque, agissant à leur détriment, est sortie de sa compétence ou qu'elle s'est à tort déclarée incompétente par une décision explicite, ou implicitement.

Au surplus, lorsqu'une autorité se sera abstenue de prendre une décision ou d'accomplir quelque acte, les particuliers intéressés pourront agir aussi sur la base de l'article 7 ou de l'article 9, al. 2.

ART. 9.

La Section d'administration statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives.

La Section d'administration statue par voie d'arrêts sur les demandes d'indemnité connexes à un recours en annulation accueilli par le Conseil d'État, à condition que ces demandes ne soient pas de la compétence d'une autre juridiction et qu'elles aient été introduites par une partie ou par un tiers, au plus tard dans les six mois de l'arrêt d'annulation. La Section statue en équité, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé.

Il s'agit d'un recours général, dont le champ d'application s'étend à tous les actes, règlements et décisions de toutes les autorités et juridictions administratives. Ce recours appartient à quiconque possède un intérêt personnel à l'annulation de tout ou partie d'un acte, d'un règlement ou d'une décision; les personnes physiques et juridiques, ainsi que les administrateurs, les administrations et les établissements publics, peuvent le prendre dès qu'ils y ont intérêt.

Le recours s'appliquera aux actes et règlements pour lesquels des lois habiliteraient l'Administration dans l'avenir; de même aux décisions des juges et juridictions administratifs que la loi établirait ultérieurement.

Par « actes » il faut entendre, dans le sens le plus général, tous ceux des administrations, qu'ils concernent un ou plusieurs administrés, l'ensemble des administrés, ou bien encore un ou plusieurs pouvoirs ou établissements publics subordonnés.

Le Conseil d'Etat aura toutefois à décider lui-même si tel acte critiqué ne constitue pas un acte de Gouver-

nement, auquel cas il devrait, à toute évidence, se déclarer incompétent. Remarquons cependant que la mise en œuvre des actes de gouvernement pourra revêtir un caractère administratif qui rendra le recours recevable.

Les arrêtés royaux, réglementaires ou organiques, les décrets, les arrêtés pris en vertu de « pouvoirs spéciaux » accordés par les Chambres législatives, ou bien encore en exécution d'une « loi de cadre », peuvent être annulés en vertu de l'article 9.

Tout administrateur doit, en jugeant comme en administrant, respecter les lois, les arrêtés royaux, les décrets, les arrêtés ministériels, les ordonnances, les arrêtés et règlements. Dans la négative, il s'expose à l'annulation par le Conseil d'Etat. Il en est de même pour les corps d'administration.

***

L'annulation d'un acte administratif pourra justifier, en équité, l'attribution d'une indemnité. Il est logique de charger de cette mission — hors les cas où un autre recours existe — la juridiction qui, saisie du recours en annulation, aura instruit le cas litigieux.

ART. 10.

La Section d'administration statue par voie d'arrêts :

1° sur les recours prévus aux Titres V et VI de la loi électorale communale ;

2° sur les requêtes prévues à l'art. 7 de la loi du 11 octobre 1919 modifiée par la loi du 23 juillet 1924 et relative à la résiliation et à la revision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre ;

3° sur les recours prévus aux alinéas 4 et 5 de l'art. 19 et au premier alinea de l'art. 33 de la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique, ainsi que sur les différends visés au deuxième alinéa du dit art. 33 ;

4° sur les résolutions, recours, conflits et difficultés visés au dernier alinéa de

Les réclamants qui ne se trouveraient pas dans les conditions prévues au second alinéa de l'art. 9 pourront se pourvoir, soit devant la juridiction compétente, soit devant le Conseil d'Etat sur la base de l'art. 7 de la loi, bien entendu hors le cas de forclusion.

Le texte de cet article, repris en partie de l'art. 15 du projet admis par la Chambre, a pour but de transférer au Conseil d'Etat certaines matières qui sont actuellement de la compétence juridictionnelle du Roi ou du Gouvernement.

ART. 15.	l'art. 19, aux articles 20, 22 et 88 de la loi du 10 mars 1925, organique de l'assistance publique.	Cet article donnait pleine juridiction au Conseil d'Etat (Section d'administration) à l'égard de quelques litiges administratifs, enlevés à leur juge actuel. L'on voulait ainsi tenter une expérience, en donnant au nouvel organisme un modeste pouvoir juridictionnel, quitte à l'étendre ultérieurement aux très nombreux recours administratifs disséminés dans nos lois. Nous préférions, en supprimant l'article 15, laisser compétence aux juges et juridictions administratifs actuels, étant donné qu'en vertu du recours en annulation le Conseil d'Etat exercera sa haute censure sur toutes les décisions contentieuses administratives, sans exception. Toutefois, nous nous sommes ralliés à la suggestion du Gouvernement, en adoptant le texte du nouvel article 10, lequel reprend en partie l'article 15 ancien, comme nous l'avons dit ci-dessus.
La Section d'administration statue par voie d'arrêts :	Article à supprimer.	
1° Sur les recours prévus par les articles 85, 85*bis*, 93, 109, 114*bis* et 122 de la loi communale;		
2° Sur les recours prévus par l'article 7 de la loi du 21 décembre 1927, relative aux commis de carrière, employés, techniciens, agents de police et généralement tous les préposés des communes et des administrations subordonnées;		
3° Sur les recours prévus par les articles 1er, 3 et 4 de la loi du 6 août 1909, relative à la stabilité des emplois dépendant des établissements publics de bienfaisance et des monts-de-piété;		
4° Sur les recours prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale;		
5° Sur les requêtes prévues à l'article 7 de la loi du 11 octobre 1919 modifiée par la loi du 23 juillet 1924 et relative à la résiliation et à la revision		

de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre;

6° Sur les appels prévus au 2e alinéa de l'article 15 et au dernier alinéa de l'article 26 de l'arrêté royal du 10 août 1933 concernant la police des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes;

7° Sur les recours prévus aux alinéas 4 et 5 de l'article 19 et au 1er alinéa de l'article 33 ainsi que sur les différends visés au 2e alinéa du dit article 33 de la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique;

8° Sur les résolutions, recours et conflits visés au dernier alinéa de l'article 19 ainsi qu'aux articles 22 et 88 de la loi du 10 mars 1925, organique de l'assistance publique.

CHAPITRE III.

De la procédure devant la Section d'administration.

ART. 16.

Les recours, appels et requêtes visés à l'article 15 sont introduits par écrit auprès du Conseil d'Etat dans les formes et délais déterminés par arrêté royal.

ART. 11.

Les demandes, difficultés et recours visés aux articles 7, 8, 9 et 10, sont soumis par écrit à la Section d'administration, dans les formes et délais déterminés par le Roi.

Les articles du Chapitre III du projet des Commissions réunies s'inspirent de divers articles du texte transmis par la Chambre des Représentants.

Toutefois, certaines modifications

ART. 17.

La Section d'administration notifie au ministre compétent tous recours, appels ou requêtes dont elle est saisie et sur lesquels elle doit statuer en vertu de l'article 15.

Un arrêté royal fixera les délais dans lesquels le ministre soumettra à la Section le dossier administratif.

Le Gouvernement a le droit d'être entendu par l'organe de commissaires désignés par lui.

ART. 18.

L'instruction a lieu par écrit.

Néanmoins, la Section peut convoquer et entendre les parties. Dans le cas où un commissaire du Gouvernement est désigné, la Section en avise les parties et les informe qu'elles ont le droit d'être entendues.

Les parties peuvent être assistées dans les conditions à déterminer par arrêté royal.

ART. 12.

Le Gouvernement a le droit d'être entendu par l'organe de commissaires désignés par lui. L'Auditeur général signale au Premier Ministre tout recours basé sur l'article 9, et toute demande basée sur l'article 7, lorsqu'elle concerne l'Etat.

ART. 13.

Un arrêté royal fixera les délais dans lesquels le ministre compétent soumettra à la Section le dossier administratif relatif au litige qu'elle lui aura signalé.

ART. 14.

L'instruction a lieu par écrit.

Néanmoins, la Section peut convoquer et entendre les parties. Dans le cas où un Commissaire du Gouvernement est désigné, la Section en avise les parties et leur fait savoir qu'elles ont le droit d'être entendues.

Les parties peuvent se faire représenter ou assister par des avocats de nationalité belge, ayant dix années d'inscription au Barreau.

ont dû y être apportées, en conséquence des changements proposés aux règles qui déterminent le rôle de la Section d'administration.

En outre, la disposition finale de l'article 12 est utile, pour permettre au Gouvernement de participer aux débats les plus importants devant le Conseil d'Etat.

ART. 19.	ART. 15.	
La Section d'administration correspond directement avec les ministres, les gouverneurs de province, les autorités communales et les administrations publiques subordonnées.	Comme ci-contre.	Il semble qu'il sera peut-être utile d'édicter une sanction pour le cas où il serait fait obstacle à l'application de cet article. L'expérience dictera sa conduite au législateur.
Elle a le droit de se faire fournir par ces autorités et administrations tous documents et renseignements relatifs aux affaires sur lesquelles elle est appelée à statuer.		
ART. 20.	ART. 16.	
S'il y a lieu à enquête, la Section d'administration ordonne qu'il y soit procédé soit à son audience, soit par le conseiller ou l'auditeur qu'elle aura commis.	Comme ci-contre.	Le conseiller ou l'auditeur commis pourra éventuellement tenir son enquête hors du siège du Conseil d'Etat — voire dans la Colonie, s'il échet.
ART. 21.	ART. 17.	
Dans le cas où une affaire n'est pas en état à l'expiration du délai légal ou réglementaire de décision, la Section d'administration peut, par un arrêt motivé, proroger ce délai dans la mesure qui s'impose. Cette prorogation peut, en cas de nécessité, être renouvelée sans toutefois que la durée totale des prorogations puisse excéder le double du délai organique.	Dans le cas où une affaire n'est pas en état à l'expiration du délai réglementaire endéans lequel l'arrêt ou l'avis doit intervenir, la Section d'administration peut, par une décision motivée, proroger ce délai... (etc., comme ci-contre).	Le mot « légal » doit disparaître, puisque le délai de décision sera déterminé par arrêté royal.

ART. 22. Les audiences de la Section d'administration, siégeant en vertu de l'article 15, sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les mœurs; dans ce cas, la Section le déclare par une décision motivée.	ART. 18. Les audiences de la Section d'administration, siégeant en vertu des articles 7, 9 et 10, sont publiques,... (etc., comme ci-contre).	Changement de numérotation résultant des modifications proposées ci-avant. Nous avons substitué les mots « une décision motivée » à « un arrêt » puisque, dans le contentieux d'indemnité, le Conseil d'État statuera parfois par voie d'avis.
ART. 23. Tout arrêt est motivé; il est prononcé en audience publique. Tout arrêt interlocutoire ou définitif est notifié aux parties ainsi qu'au ministre compétent.	ART. 19. Comme ci-contre.	
ART. 24. Les arrêts de la Section d'administration sont rendus en dernier ressort. Ils ne peuvent être déférés à la Cour de Cassation que pour vice de forme ou incompétence.	ART. 20. Les arrêts de la Section d'administration ne sont susceptibles d'aucun recours. Toutefois, les conflits d'attribution prévus par l'article 106 de la Constitution seront tranchés par la Cour de Cassation, sur requête déposée à son greffe par tout intéressé, dans les formes et délais déterminés par le Roi.	
ART. 25. Lorsque, après cassation, l'affaire est renvoyée à la Section d'administration composée d'autres membres, cette juridiction se conforme à la décision de la Cour de Cassation sur le point de droit jugé par cette Cour.	A supprimer.	Le texte de l'article 25 du projet transmis au Sénat devient sans objet, par suite de l'adoption de notre article 20.

ART. 26.

La procédure à suivre devant la Section d'administration dans les cas visés à l'article 15, sera déterminée par des arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres. Cette procédure sera conforme aux règles fixées au présent chapitre; elle assurera aux intéressés les garanties nécessaires pour la défense de leurs droits; eu égard au caractère généralement urgent des arrêts, elle s'inspirera des dispositions applicables aux jugements rendus par les tribunaux de première instance en matière sommaire.

ART. 27.

L'article 258 du Code pénal relatif au déni de justice est applicable aux membres du Conseil d'État dans les matières prévues à l'article 15.

ART. 21.

La procédure à suivre devant la Section d'administration dans les cas visés aux articles 7, 8, 9 et 10 sera déterminée... (etc... comme ci-contre).

Les arrêtés royaux détermineront notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 7 et 9, ces délais devant être de soixante jours au moins; ils régleront les conditions d'exercice des oppositions et tierces-oppositions; ils fixeront le tarif des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement; ils prévoiront l'octroi aux indigents du bénéfice du *Pro Deo*.

ART. 22.

L'article 258, etc....
..... prévues aux articles 7, 8, 9 et 10.
Les principes qui régissent la récusation des juges et conseillers de l'Ordre Judiciaire sont applicables aux membres de la Section d'administration. En outre, ceux-ci ne peuvent connaître des demandes d'annulation d'arrêté, de décret et de règlement sur le texte desquels ils ont donné leur avis comme membre de la Section de législation.

Le chiffre 15 ne cadrant pas avec le texte des Commissions réunies, doit être remplacé par les chiffres 7, 8, 9 et 10.

Signalons que, dans certains cas, l'introduction d'un recours en annulation pourra être suspensif de l'exécution de la décision entreprise. Une procédure expéditive, analogue à celle des référés civils, s'indique pour ces hypothèses. C'est au Conseil d'Etat lui-même qu'incombera la mission d'ordonner le sursis.

Signalons aussi qu'il y aura éventuellement lieu d'organiser le renvoi devant les Juridictions administratives inférieures, après annulation de certaines de leurs sentences par le Conseil d'Etat.

Même justification que pour le début de l'article précédent.

TITRE III.	TITRE III.	
De l'emploi des langues au Conseil d'État.	**De l'emploi des langues au Conseil d'État**	
ART. 28.	ART. 23.	
Les textes soumis à la Section de législation par application de l'article 2 sont établis en langue française et en langue néerlandaise.	(Sans autre changement que le numéro de l'article.)	
L'examen de la Section porte tant sur les textes rédigés dans chacune des deux langues que sur la concordance de ces textes.		
L'avis de la Section est formulé dans les deux langues.		
ART. 29.	ART. 24.	
Lorsque la Section de législation est chargée de rédiger un des avant-projets visés à l'article 3, elle en établit le texte en langue française et en langue néerlandaise.	Idem.	
ART. 30.	ART. 25.	
Les avis émis par la Section d'administration en vertu des dispositions du chapitre premier du titre II, sont formulés dans la langue dont l'article 4, paragraphe 1er, de la loi du 28 juin 1932 impose l'emploi.	Les avis donnés aux Ministres par la Section d'administration sont formulés dans la langue dont l'article 4, paragraphe 1er, de la loi du 28 juin 1932 impose l'emploi.	Il s'agit de la langue dont la loi de 1932 impose l'emploi pour l'examen préalable de l'affaire.

ART. 31.

Les arrêts rendus par la Section d'administration en vertu de l'article 15, sont rédigés en langue française et en langue néerlandaise.

Ils sont prononcés en la langue dans laquelle est rédigée la décision rendue en premier ressort ou, lorsque la Section statue en premier et dernier ressort, dans la langue dont l'article 4, paragraphe 1er, de la loi du 28 juin 1932 impose l'emploi.

Les arrêts seront rendus en langue allemande chaque fois que l'affaire concerne un intéressé des cantons d'Eupen, de Malmédy ou de Saint-Vith qui en aura fait la demande.

ART. 32.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres déterminera l'ensemble des règles relatives à l'emploi des langues au Conseil d'Etat en conformité des dispositions du présent titre et en s'inspirant des principes de la loi du 28 juin 1932, relative à l'emploi des langues en matière administrative, ainsi que de la loi du 15 juin 1935, concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

ART. 26.

Les arrêts rendus par la Section d'administration sont prononcés en la langue ou les langues de l'acte, du règlement ou de la décision dont l'annulation est postulée.

Les arrêts et avis sont prononcés en la langue du recours, de la requête ou de la demande, dans les espèces prévues aux articles 7, 8 et 10.

Les arrêts et avis seront rendus en langue allemande dans les affaires concernant un habitant des cantons d'Eupen, de Malmédy, de Saint-Vith, ou des communes de Membach, Gemmenich, Moresnet et La Calamine, qui en aura fait la demande.

ART. 27.

Comme ci-contre.

Les arrêtés royaux sont obligatoirement bilingues. Par voie de conséquence, certains arrêts devront l'être aussi.

Ont droit à la procédure de langue allemande devant les tribunaux judiciaires, non seulement les habitants des cantons d'Eupen, de Malmédy et de Saint-Vith, mais encore ceux des communes de Membach, Gemmenich, Moresnet et La Calamine. Il est logique d'adopter une règle analogue devant le Conseil d'Etat.

TITRE IV.

De l'Organisation du Conseil d'État.

CHAPITRE PREMIER.

Dispositions générales.

ART. 33.

Le Conseil d'Etat est composé de treize membres au moins et de quinze membres au plus, étant un premier président, un président, onze conseillers au moins et treize conseillers au plus.

Il comporte, en outre, sept auditeurs au moins et dix au plus, un greffier et au moins deux greffiers adjoints.

ART. 34.

D'autre part, la Section de législation comprend des assesseurs dont le nombre ne peut dépasser dix.

ART. 35.

Nul ne peut être nommé membre du Conseil d'Etat ou assesseur de la Section de législation, s'il n'a 35 ans accomplis, s'il n'est docteur en droit, et s'il n'a, pendant au moins dix ans, suivi le barreau, occupé des emplois d'administration générale ou des fonctions judiciaires, ou enseigné le droit dans une université belge.

TITRE IV.

De l'Organisation du Conseil d'État.

CHAPITRE PREMIER.

Dispositions générales.

ART. 28.

Comme ci-contre.

ART. 29.

Idem.

ART. 30.

Nul ne peut être nommé membre du Conseil d'Etat ou assesseur de la Section de législation, *s'il n'est Belge par la naissance ou par grande naturalisation*, s'il n'a 35 ans... (etc., comme ci-contre).

L'on ne saurait concevoir qu'une pareille charge fût attribuée à un étranger. L'article 6, alinéa 2, de la Constitution, exigerait à cet égard l'adoption d'une loi spéciale. Pareille loi serait inadmissible, en la matière.

ART. 36.	ART. 31.	
Nul ne peut être nommé auditeur s'il n'a 28 ans accomplis, s'il n'est docteur en droit, et s'il n'a satisfait pendant au moins cinq ans à l'une des autres conditions indiquées à l'article 35.	Même addition qu'à l'article précédent, après la première ligne.	Même observation.
Les auditeurs sont recrutés au moyen d'un concours dont les conditions d'admission et le programme sont déterminés par arrêté royal, de l'avis du Conseil des Ministres et du Conseil d'Etat.	.... indiquées à l'article 30. Supprimer le second alinéa.	
ART. 37.	ART. 32.	
Nul ne peut être nommé greffier s'il n'est âgé de 27 ans accomplis et s'il n'est docteur en droit.	Même addition qu'à l'article 30, après les mots « greffier » et « greffier adjoint », dans les deux alinéas.	Même observation.
Nul ne peut être nommé greffier adjoint s'il n'a 25 ans accomplis et s'il n'est docteur en droit.		
ART. 38.	ART. 33.	
Un président, deux conseillers au moins, trois auditeurs au moins et quatre au plus, ainsi que le greffier, doivent justifier de la connaissance des deux langues nationales; cinq conseillers au moins ou six au plus, deux auditeurs au moins et trois au plus, un greffier adjoint au moins doivent justifier de la connaissance de la langue française; cinq conseillers	Comme ci-contre.	

au moins ou six au plus, deux auditeurs au moins et trois au plus, un greffier adjoint au moins doivent justifier de la connaissance de la langue néerlandaise.

Ces justifications sont faites conformément aux dispositions de l'article 40 de la loi du 21 mai 1929 sur la collation des grades académiques, modifié par l'article 43, paragraphe 8, alinéa 2, de la loi du 15 juin 1935, sur l'emploi des langues en matière judiciaire, ou, le cas échéant, conformément à l'article 60, paragraphe 1er de la même loi.

Dans les nominations d'assesseurs de la Section de législation il est observé un juste équilibre au point de vue linguistique.

Il y aura au moins un conseiller, un auditeur, un greffier ou un greffier-adjoint qui devront justifier de la connaissance suffisante de la langue allemande et d'une des deux autres langues nationales.

Un arrêté royal déterminera la façon dont la justification de la connaissance de la langue allemande devra se faire.

ART. 39.

Le premier président, le président et les conseillers sont, sous réserve des dispositions de l'article 55, nommés à vie par le Roi.

Remplacer le troisième alinéa par le texte suivant :

Dans les nominations d'assesseurs de la Section de législation, de Maîtres de requêtes, de Maîtres de requêtes-adjoints et de membres du Bureau de coordination, il est observé un juste équilibre au point de vue linguistique.

Le surplus de l'article, comme ci-contre.

ART. 34.

Même texte que ci-contre, sauf à remplacer, à la troisième ligne, 55 par 51.

ART. 40. Les assesseurs de la Section de législation sont nommés par le Roi pour un terme de cinq ans qui peut être renouvelé, ou pour le terme restant à courir jusqu'à l'accomplissement de leur soixante-septième année, sur une liste triple de candidats présentés par l'assemblée des membres du Conseil d'Etat. Les présentations ont lieu en observant les règles établies aux alinéas 1er, 3 et 4 de l'article 221 de la loi du 18 juin 1869.	ART. 35. Même texte que ci-contre.	
ART. 41. Les auditeurs sont nommés par le Roi sur une liste indiquant l'ordre de leur classement au concours. Ils peuvent être révoqués par le Roi, le Conseil d'Etat entendu. Les auditeurs participent à l'instruction des affaires dans les deux Sections; ils peuvent être chargés de procéder aux enquêtes décidées par la Section d'administration.	ART. 36. Les auditeurs sont nommés par le Roi ; ils peuvent être révoqués par lui, le Conseil d'État entendu. Maintenir le 2e alinéa. En ajouter un troisième, ainsi rédigé : L'un des auditeurs, auquel le Roi donne le titre d'Auditeur général au Conseil d'Etat, dirige les travaux des membres de l'auditorat et répartit les affaires entre eux. Le Roi peut, en cas de nécessité, nommer des Maîtres de requêtes et des Maîtres de requêtes-adjoints, placés sous la direction de l'Auditeur général, chargés de former les dossiers des affaires soumises à la Section d'administration et de faire rapport. L'Auditeur général	Il est nécessaire de donner la direction des auditeurs à un Auditeur général. Il faut aussi adjoindre au Conseil d'Etat les auxiliaires indispensables à la bonne exécution de sa double et importante mission.

contrôle l'activité des membres du Bureau de coordination, lesquels, au nombre de trois, ont pour mission de conserver, de tenir à jour et de coordonner les lois, les arrêtés royaux organiques et les divers textes réglementaires généraux en vigueur en Belgique et dans la Colonie, cette documentation étant à la disposition des deux Sections du Conseil d'Etat.

Le Roi détermine le nombre des Maîtres de requêtes et de leurs adjoints.

Les Maîtres de requêtes, leurs adjoints et les membres du Bureau de coordination sont nommés par arrêté royal; ils sont choisis parmi les docteurs en droit, de nationalité belge, âgés de plus de 25 ans. Le Roi peut les révoquer, le Conseil d'Etat entendu.

ART. 37.

Même texte que ci-contre.

ART. 38.

Idem.

Ajouter, après les mots « les auditeurs, » : les Maîtres de requêtes et les Maîtres de requêtes-adjoints, les membres du Bureau de coordination,... (etc.... comme ci-contre)

ART. 42.

Le greffier et les greffiers-adjoints sont nommés et révoqués par le Roi.

ART. 43.

Le premier président prête, entre les mains du Roi, en personne ou par écrit, le serment prescrit par le décret du 20 juillet 1831.

Le président, les conseillers, les assesseurs de la Section de législation, les auditeurs, le greffier et les greffiers-adjoints prêtent ce serment entre les mains du premier président.

Ils sont tenus de prêter serment dans le mois à compter du jour où leur nomination leur aura été notifiée, à défaut de quoi il peut être pourvu à leur remplacement.

ART. 44.

L'assemblée générale du Conseil d'Etat se compose des premier président, président et conseillers. Elle est présidée par le premier président, le président ou le plus ancien des conseillers présents.

Les assesseurs de la Section de législation assistent aux assemblées générales lorsque l'ordre du jour comporte des objets intéressant la dite Section.

Ils ont voix délibérative en ce qui concerne ces objets.

ART. 45.

Un règlement d'ordre intérieur arrêté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et approuvé par arrêté royal organise le travail des Sections, fixe la tenue des séances, précise les attributions des auditeurs et détermine les devoirs des greffier et greffiers-adjoints.

Les assesseurs de la Section de législation participent avec voix délibérative à l'élaboration des dispositions du dit règlement qui ont trait à cette Section.

ART. 39.

Même texte que ci-contre.

ART. 40.

Idem.

ART. 46.

La nomination et la révocation des employés appartiennent à l'assemblée générale du Conseil d'Etat qui peut déléguer tout ou partie de ce pouvoir au premier président.

CHAPITRE II.

De l'organisation de la Section de Législation.

ART. 47.

La Section de législation est composée de six membres du Conseil d'Etat et des assesseurs visés à l'article 34. Le Roi désigne pour le terme d'un an, pour faire partie de la Section de Législation, le président et un des conseillers qui justifient de la connaissance des deux langues nationales, deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue française, deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise. Il désigne, pour le même terme et pour suppléer les titulaires en cas d'empêchement, un conseiller justifiant de la connaissance des deux langues nationales, un conseiller justifiant de la connaissance de la langue française, un conseiller justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise.

ART. 41.

Idem.

ART. 42.

Un arrêté royal prescrira le costume porté aux audiences et dans les cérémonies officielles par les membres du Conseil d'Etat, de l'Auditorat, du Greffe, par les Maîtres de requêtes et les Maîtres de requêtes-adjoints. Le Roi réglera la préséance et les honneurs.

CHAPITRE II

De l'organisation de la Section de Législation.

ART. 43.

La Section de Législation est composée de six membres du Conseil d'Etat et des assesseurs visés à l'article 29. Le Roi désigne pour le terme de *trois* ans, pour faire partie, (etc... comme ci-contre).

Le renouvellement des membres de la Section de Législation se fera annuellement par tiers, Le Roi en déterminera les modalités et prendra les mesures d'adaptation transitoires nécessaires.

La Cour de Cassation, chargée par la Constitution (art. 106) de prononcer sur les conflits d'attribution, aura logiquement le pas sur le Conseil d'Etat.

Il importe de donner aux conseillers désignés pour la Section de législation le temps nécessaire à l'acquisition de l'expérience et de la compétence indispensables.

Le président et le conseiller bilingues doivent évidemment justifier tous deux de cette qualité.

ART. 48.	ART. 44.	
La Section de législation siège au nombre de cinq membres étant les trois membres du Conseil d'Etat, ou leurs suppléants, et deux assesseurs.	La Section de législation siège au nombre de trois membres du Conseil d'Etat et de deux assesseurs.	La suppression du mot « les » à la fin de la deuxième ligne s'impose. Dans la négative, il y aurait contradiction avec l'article précédent, en vertu duquel le Roi désigne six effectifs et trois suppléants. Il est, d'autre part, inutile d'alourdir le texte en citant les suppléants.
Les réunions ordinaires de la Section de législation sont présidées par celui des premier président ou président qui en fait partie ou, à son défaut, par le plus ancien des conseillers présents.	*Deuxième alinéa :* Inchangé.	
Exceptionnellement, la Section peut appeler en consultation sur des questions spéciales des juristes particulièrement qualifiés.	*Troisième alinéa :* A modifier comme suit : La Section peut appeler en consultation sur des questions spéciales des personnes particulièrement qualifiées.	Au troisième alinéa, supprimons l'adverbe et laissons au Conseil d'Etat le soin de décider quand il y a lieu de consulter, non seulement des juristes spécialisés, mais même des non-juristes. Telle loi spéciale nécessitera, pour être bien élaborée, la consultation de certains techniciens. Par exemple, une loi sur les opérations de bourse. Dans d'autres cas, il sera utile d'entendre des hauts fonctionnaires, etc.
La Section de législation est divisée en deux Chambres comprenant l'une le président et l'autre le conseiller justifiant de la connaissance des deux langues nationales ou leur suppléant. L'une des deux Chambres sera formée, en outre, de deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue française ou de leur suppléant et de deux assesseurs justifiant de la connaissance de la même langue. L'autre Chambre sera formée, en outre, de deux conseillers justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise ou de leur suppléant et de deux assesseurs justifiant de la connaissance de la même langue.	Le surplus de l'article, comme ci-contre.	
Le Premier Président du Conseil d'État reçoit les demandes d'avis dont		

il est question à l'article 2 et les soumet, à tour de rôle, à l'une ou à l'autre des deux Chambres. Chacune de celles-ci délibère dans la langue qui lui est propre. Les textes ainsi établis dans chacune des deux langues sont traduits dans l'autre, et la concordance entre la version française et la version néerlandaise est vérifiée par les soins d'auditeurs, sous le contrôle de celui des membres de la Chambre justifiant de la connaissance des deux langues.		
ART. 49.	ART. 45.	
En cas d'urgence, lorsque l'autorité qui saisit la Section de Législation réclame communication de l'avis ou de l'avant-projet dans un délai ne dépassant pas trois jours, celle des Chambres qui sera saisie pourra siéger au nombre de trois membres du Conseil d'Etat ou de leur suppléant, sans la présence des assesseurs.	Supprimer, dans le texte ci-contre, à l'avant-dernière ligne, les mots « ou de leur suppléant ».	Les mots à supprimer alourdissent inutilement le texte.
ART. 50.	ART. 46.	
La Section de législation siège en assemblée générale chaque fois que le Président de l'une des Chambres législatives ou le Premier Ministre, par qui elle est consultée, lui en fait la demande. L'assemblée générale est présidée par le premier président ou, à son	Comme ci-contre, sauf à supprimer le mot « Premier » à la quatrième ligne, et à changer le chiffre 47 en 43, à la douzième ligne.	Changement imposé par la nouvelle rédaction de l'article 2 et par la nouvelle numérotation des textes.

défaut, par le président du Conseil d'Etat; à leur défaut, la présidence appartient au plus ancien des conseillers désignés en vertu de l'article 47.

Le président de l'assemblée générale a voix délibérative même s'il ne fait pas partie de la Section de législation.

CHAPITRE III.

De l'organisation de la Section d'Administration.

ART. 51.

La Section d'Administration est composée de trois Chambres : une Chambre flamande, une Chambre française, une Chambre bilingue.

La Chambre flamande, composée des conseillers justifiant de la connaissance de la langue néerlandaise, connaîtra de toutes les affaires qui, par application de la loi du 28 juin 1932, doivent être introduites dans la langue néerlandaise.

La Chambre française, composée des conseillers justifiant de la connaissance de la langue française, connaîtra de toutes les affaires qui, par application de la même loi, doivent être introduites dans la langue française.

CHAPITRE III.

De l'organisation de la Section d'Administration.

ART. 47.

Même texte que ci-contre.

La Chambre bilingue, composée du président et des deux conseillers justifiant de la connaissance des deux langues, se réunira chaque fois que l'introduction d'une affaire bilingue le rendra nécessaire.

La Chambre comprenant le conseiller connaissant la langue allemande siégera chaque fois que l'introduction d'une affaire allemande ou d'une affaire bilingue dans laquelle il est fait usage de la langue allemande et d'une des deux langues nationales le rendra nécessaire.

Les président et conseillers désignés pour faire partie de la Section de législation, pourront être appelés à siéger dans la Section d'Administration, chaque fois qu'il y aura lieu, soit pour former la Chambre bilingue, soit pour suppléer un membre de la Chambre flamande ou de la Chambre française, en cas d'empêchement, soit pour constituer des Chambres de complément, si le nombre des affaires introduites le rend nécessaire.

ART. 52.

Les Chambres de la Section d'Administration en matière d'avis comme d'arrêts siègent au nombre de trois membres, y compris celui qui préside.

En matière d'avis, toute affaire peut, à la majorité des voix, être ren-

ART. 48.

Les deux premiers alinéas du texte ci-contre sont maintenus.

voyée à l'assemblée générale de la Section.

Ce renvoi est exclu pour les affaires au sujet desquelles la Section est appelée à statuer par voie d'arrêt.

ART. 53.

L'assemblée générale ainsi que les audiences et autres réunions de la Section d'Administration sont présidées par le premier président, le président ou le plus ancien des conseillers présents.

CHAPITRE IV.

Des rémunérations et des pensions.

ART. 54.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et qui ne pourra être ultérieurement modifié qu'en vertu d'une loi, fixe les traitements, majorations et indemnités alloués aux membres du Conseil d'Etat et aux auditeurs, ainsi que les indemnités revenant aux assesseurs de la Section de législation.

Les magistrats nommés assesseurs de la Section de législation touchent les indemnités au même titre que les autres assesseurs.

Supprimer le troisième alinéa.

ART. 49.

Comme ci-contre.

CHAPITRE IV.

Des rémunérations et des pensions.

ART. 50.

Comme ci-contre.

Le troisième alinéa doit être supprimé. Il alourdit inutilement le texte, puisque le deuxième alinéa exclut déjà, par lui-même, le renvoi dont il est question au troisième.

ART. 55. Les membres du Conseil d'Etat sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions ou lorsqu'ils ont accompli l'âge de soixante-sept ans.	ART. 51. Comme ci-contre, sauf à remplacer, à la dernière ligne, l'âge de soixante-sept par celui de *soixante-douze* ans.	
ART. 56. Les membres, mis à la retraite, en raison de l'âge fixé à l'article 55 et ayant vingt-cinq années de services admissibles pour la pension, dont dix ans au moins en qualité de membre du Conseil d'Etat, ont droit à l'éméritat. La pension de l'éméritat est égale au taux moyen du traitement des cinq dernières années. Si le membre en fonctions en cette qualité depuis dix ans au moins et ayant atteint l'âge de *soixante-douze* ans, n'a pas vingt-cinq années de services admissibles, sa pension est diminuée d'un vingt-cinquième pour chaque année qui manque pour parfaire ce nombre. Si le membre ayant atteint l'âge susvisé et comptant vingt-cinq années de services admissibles n'a pas dix ans de fonctions comme membre du Conseil d'Etat, sa pension est liquidée, sur la base du taux moyen du traitement des cinq dernières années, à raison d'un vingt-cinquième par année de service	ART. 52. Comme ci-contre, sauf à remplacer 55 par 51, à la deuxième ligne.	Nous proposerons, aux dispositions transitoires, une mesure d'exception en matière d'éméritat en faveur des premiers conseillers. Nous avons remplacé soixante-sept par *soixante-douze.*

n qualité de membre du Conseil l'Etat, d'un trente-troisième par année de services académiques prévus par la loi du 30 juillet 1879 relative à l'éméritat pour les professeurs de l'enseignement supérieur, d'un trente-cinquième par année de service dans la magistrature, et d'un soixantième par année de tous autres services admissibles pour la pension.

Le membre reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite d'infirmités, mais n'ayant pas atteint l'âge de *soixante-douze* ans, peut être admis à la pension, quel que soit son âge, après cinq années de services quelconques admissibles. La pension est liquidée sur la base du traitement moyen des cinq dernières années, à raison d'un vingt-cinquième par année de service en qualité de membre du Conseil d'Etat, d'un trente-troisième par année de services académiques prévus par la loi du 30 juillet 1879 relative à l'éméritat pour les professeurs de l'enseignement supérieur, d'un trente-cinquième par année de service dans la magistrature et d'un soixantième par année de tous autres services admissibles pour la pension.

La loi générale sur les pensions civiles reste applicable dans les cas où les dispositions du présent article ne peuvent être invoquées.

Nous avons remplacé soixante-sept par *soixante-douze*.

ART. 57.

Les auditeurs, greffier et greffiers adjoints ainsi que les employés sont mis à la retraite lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions ou lorsqu'ils ont atteint l'âge de soixante-cinq ans.

La loi générale sur les pensions civiles leur est applicable.

CHAPITRE V.

Des incompatibilités et de la discipline.

ART. 58.

Les fonctions de membres du Conseil d'Etat sont incompatibles avec les fonctions judiciaires, avec celles de conseiller provincial, de bourgmestre, de conseiller communal, avec toutes fonctions et emplois rétribués, publics ou privés, avec toute fonction publique sujette à comptabilité pécuniaire, avec les fonctions d'avoué, de notaire et d'huissier, avec la profession d'avocat, avec l'état militaire et l'état ecclésiastique.

Le Roi peut, dans des cas particuliers, autoriser, par arrêté motivé, des membres du Conseil d'Etat à continuer l'exercice des fonctions de professeur

ART. 53.

Les auditeurs, maîtres de requêtes, maîtres de requêtes-adjoints, membres du Bureau de coordination, greffier, greffiers-adjoints ainsi que... etc. (comme ci-contre).

CHAPITRE V.

Des incompatibilités et de la discipline.

ART. 54.

Comme ci-contre, sauf en ce qui concerne le dernier alinéa, qui doit être rédigé comme suit : « Les dispositions... etc., aux auditeurs, aux maîtres de requêtes, aux maîtres de requêtes-adjoints, aux membres du Bureau de coordination, au greffier, aux greffiers-adjoints, ainsi qu'aux employés.

ou de chargé de cours dans l'enseignement supérieur.

Les membres du Conseil d'Etat et les assesseurs de la Section de Législation ne peuvent accepter la charge de défendre des intéressés, ni verbalement ni par écrit, ni même à titre de consultation.

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent faire d'arbitrage rémunéré, exercer par eux-mêmes ni sous le nom de leur épouse ou de toute autre personne interposée aucune espèce de commerce, être agent d'affaires, ou participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de toutes sociétés commerciales ou établissements industriels et commerciaux.

Le Roi peut, dans des cas particuliers, autoriser par arrêté motivé les membres du Conseil d'Etat à participer à la surveillance de sociétés ou établissements industriels.

Les dispositions qui précèdent s'appliquent aux auditeurs, aux greffiers et greffiers-adjoints, ainsi qu'aux employés.

ART. 59.

Les parents et alliés, jusqu'au degré d'oncle et de neveu inclusivement, ne peuvent être simultanément membres du Conseil d'État sans une dispense

ART. 55.

Comme ci-contre.

du Roi; ils ne peuvent siéger simultanément, sauf aux assemblées générales.		
ART. 60.	ART. 56.	
Tout membre du Conseil d'Etat qui a compromis la dignité de son caractère ou manqué aux devoirs de son état peut, suivant le cas, être déclaré déchu ou suspendu de ses fonctions par arrêt rendu en assemblée générale par la Cour de Cassation sur réquisitoire du procureur général près cette Cour.	Tout membre du Conseil d'Etat qui a manqué à la dignité de ses fonctions ou aux devoirs de son état peut... (etc., comme ci-contre).	La formule que nous proposons nous semble préférable, du point de vue rédactionnel, au texte du projet primitif. Signalons cependant que ce dernier était inspiré par les termes de l'article 49 de la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation judiciaire.
ART. 61.	ART. 57.	
Les dispositions du chapitre III du titre IV du livre II du Code d'instruction criminelle relatives aux crimes et délits commis par les membres des cours ainsi que l'article 10 de la loi du 20 avril 1810 sont applicables en ce qui concerne les membres du Conseil d'Etat.	Comme ci-contre.	
Dispositions transitoires.	**Dispositions transitoires.**	
ART. 62.	ART. 58.	
Par dérogation aux dispositions du chapitre Ier du titre II, ne sont pas susceptibles d'être déférés à l'avis de	Texte à supprimer, ainsi que celui de l'article suivant (n° 63). Remplacer ces deux textes par ce qui suit :	

la S ion d'administration du Conseil d'Etat :

1° Les recours, demandes et décisions prévus sous les 1°, 2°, 7°, 8°, 9° et 10° de l'article 6, ainsi que sous les 1°, 2°, 6° et 7° de l'article 7 et qui visent soit des actes du Roi, des ministres, des fonctionnaires hiérarchiquement subordonnés à ces derniers, des gouverneurs de province, des autorités provinciales, du Gouverneur général de la Colonie ou d'une autre autorité coloniale, publiés ou notifiés avant la date d'entrée en vigueur totale de la présente loi, soit des actes des autorités communales ou des établissements subordonnés aux communes, parvenus au gouvernement provincial ou au commissariat d'arrondissement avant la date ci-dessus;

2° Les demandes visées sous le 3° de l'article 6 et dont le Gouvernement est saisi avant la date d'entrée en vigueur totale de la présente loi;

3° Les demandes d'indemnités visées sous le 4° de l'article 6, ainsi que les propositions visées sous les 3°, 4° et 5° de l'article 7, et qui ont pour fondement des faits antérieurs à la date ci-dessus.

ART. 63.

Par dérogation à l'article 15 de-

« Les recours, requêtes ou demandes prévus aux articles 7, 9 et 10 ne seront pas accueillis, si la contestation est antérieure à la promulgation de la présente loi. »

La création d'un Conseil d'Etat ne doit pas ressusciter des litiges anciens.

meurent soumis à l'application des dispositions légales en vigueur à la date de la présente loi et échappent à la compétence attribuée par le dit article à la Section d'administration du Conseil d'Etat :

1° Les recours et appels contre toutes décisions notifiées avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi;

2° Les requêtes prévues au 5° de l'article 15 et les conflits entre députations permanentes visés au 8° du même article, dont le Gouvernement se trouve saisi avant la date indiquée sous le 1° du présent article.

ART. 64.

Lors de la constitution du Conseil d'Etat :

1° Les cinq premières nominations d'assesseurs de la Section de législation ne seront pas soumises aux conditions de présentation prévues à l'article 40;

2° L'alinéa 2 de l'article 36 ne sera pas appliqué aux trois auditeurs nommés en premier lieu; ceux-ci seront choisis parmi les docteurs en droit justifiant d'une compétence spéciale en droit public et administratif, notamment les lauréats des concours des bourses de voyage du Gouvernement et les agrégés de l'enseignement supérieur.

ART. 59.

Comme ci-contre. Toutefois, au 2e alinéa *in fine*, remplacer 40 par 35.

Au 3e alinéa, remplacer 36 par 31, et supprimer les mots « l'alinéa 2 de ».

ART. 60.

Le Roi peut accorder l'éméritat aux quinze premiers membres du Conseil d'Etat, alors même qu'ils ne rempliraient pas les conditions fixées par l'alinéa premier de l'article 52.

Nous avons réduit l'article 31 à son premier alinéa.

Il est désirable d'étendre dans la plus vaste mesure le champ de recrutement des premiers conseillers. Ceux-ci auront une tâche particulièrement importante, absorbante et délicate à accomplir.

ART. 65. Des arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres prendront toutes les mesures organiques complémentaires nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi.	ART. 61. Comme ci-contre.	
ART. 66. Au cours de la session ordinaire de 1938-1939, le Gouvernement fera rapport aux Chambres Législatives au sujet du fonctionnement du Conseil d'Etat.	ART. 62. Remplacer 1938-1939 par 1940-1941.	On peut estimer que le Conseil d'Etat pourra entrer en fonctions vers la fin de l'année 1939.
Dispositions additionnelles.	**Dispositions additionnelles.**	
ART. 67. Les modifications ci-après sont apportées aux dispositions de la loi communale visées ci-dessous : Aux 3e alinéa de l'article 85, 2e alinéa de l'article 85*bis*, 5e alinéa de l'article 93, 6e alinéa de l'article 109, 3e alinéa de l'article 114*bis* et 3e alinéa de l'article 122, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».	Supprimer les articles 67 à 73 inclus.	Ces articles étaient la conséquence de l'article 15 du projet de la Chambre.
ART. 68. L'article 7 de la loi du 21 décembre 1927 relative aux commis de carrière, employés, techniciens, agents de police et généralement à tous les préposés des		

communes et des administrations subordonnées, est modifié comme suit :

Aux alinéas 5, 6 et 7 le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 69.

Les modifications ci-après sont apportées aux dispositions de la loi du 6 août 1909 relative à la stabilité des emplois dépendant des établissements de bienfaisance et des monts-de-piété :

Au 2e alinéa de l'article premier, à l'article 3 et au 2e alinéa de l'article 4, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 70.

Les modifications suivantes sont apportées aux dispositions ci-après des titres V et VI de la loi électorale communale :

Aux articles 73, 76 et 82, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 71.

La loi du 11 octobre 1919, complétée par la loi du 23 juillet 1924 et relative à la résiliation et à la revision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre, est modifiée comme suit :

ART. 63.

Le Roi est autorisé à modifier ou compléter, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le texte des lois visées à l'article 10 en vue de le mettre en concordance avec les stipulations du dit article.

Cette disposition doit permettre l'organisation des recours institués par l'article 10, sur la suggestion du Gouvernement. Celui-ci devra tenir compte à la fois des autres dispositions de la présente loi, en matière de procédure, et de la nécessité d'assurer l'égalité des parties, en matière électorale communale, notamment. C'est ainsi qu'il y aura lieu d'accorder un recours aux réclamants contre les décisions de la Députation permanente, mettant fin au régime inégal qui ne reconnaissait qu'au Gouverneur le droit de se pourvoir devant le Roi.

Au 5e alinéa de l'article 7, le mot « Gouvernement » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 72.

La loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique est modifiée comme suit :

Aux alinéas 4 et 5 de l'article 19, aux alinéas 1er et 2 de l'article 33, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 73.

La loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique est modifiée comme suit :

Au dernier alinéa de l'article 19, ainsi qu'aux articles 22 et 88, le mot « Roi » est remplacé par « Conseil d'Etat ».

ART. 74.

La présente loi entrera en vigueur à la date qui sera fixée par arrêté royal.

Cet arrêté pourra fixer la mise en vigueur des dispositions de l'article 1er, du chapitre 1er du titre IV et de l'article 64, à une date précédant celle qu'il déterminera pour l'entrée en vigueur totale de la loi.

ART. 64.

La présente loi... etc..

(L'alinéa premier comme ci-contre.)

Cet arrêté pourra fixer la mise en vigueur des dispositions de l'article 28 et de l'article 59, à une date précédant... (etc... comme ci-contre).

Il s'agit, dans ce 2e alinéa, de la mise en marche de la nouvelle institution. Les nominations de conseillers et d'auditeurs précéderaient utilement certaines autres mesures, en vue desquelles ces magistrats pourront être consultés par le Ministre de l'Intérieur.

ART. 75.	ART. 65.
Les arrêtés royaux pour l'exécution de la présente loi sont pris sur proposition du Ministre de l'Intérieur.	Comme ci-contre.

5170. — Imprimerie E. Guyot, société anonyme, rue Pachéco, Bruxelles (Dr.Gl A. Peeters).