

**SÉNAT DE BELGIQUE.**

SÉANCE DU 7 OCTOBRE 1921

Rapport fait par M. Braun au nom de la Commission de revision de la Constitution.

Revision des articles 26, 105 et 106 de la Constitution (1).

(Voir le n° 288 et les Ann. parl. de la Chambre des Représentants, séance du 7 juin 1921.)

La Commission, présidée par M. le baron DE FAVEREAU, était composée de MM. le comte GOBLET D'ALVIELLA et COPPIETERS, vice-présidents; LEKEU, LIGY et SPEYER, secrétaires; BERRYER, BRAUN, DE BAST, DE BLIECK, le comte DE BROQUEVILLE, DELANNOY, DE SADELEER, le baron DESCAMPS, HUBERT (Armand), LAFONTAINE, LIEBAERT, MAGNETTE, RYCKMANS, le comte T'KINT DE RODENBEKE et VINCK, membres.

(1) Documents parlementaires du Sénat (session de 1918-1919).

- I. — Déclaration de revision, n° 214.
- II. — Rapport sur la déclaration de revision, n° 231.

Documents parlementaires du Sénat (session de 1919-1920).

- III. — Rapport concernant les articles 26, 27 alinéa 2, 53, 54, 55, 56, 56bis et 57, n° 130 et annexe.
- IV. — Article 50 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 128.
- V. — Article 51 : Id. id. id. id. n° 129.
- VI. — Article 52 : Id. id. id. id. n° 132.
- VII. — Article 52 : Disposition transitoire adoptée par la Chambre des Représentants, n° 137.
- VIII. — Article 48 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 143.
- IX. — Article 47 : Id. id. id. id. n° 199.
- X. — Article 47 : Disposition transitoire adoptée par la Chambre des Représentants, n° 200.
- XI. — Rapport sur les articles 47, 48, 50, 51 et 52, n° 229.

Documents parlementaires du Sénat (session de 1920-1921).

- XII. — Article 53 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 61.
- XIII. — Article 53 : Disposition transitoire adoptée par la Chambre des Représentants, n° 62.
- XIV. — Article 55 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 63.
- XV. — Article 56 : Id. id. id. id. n° 64.
- XVI. — Article 56bis : Id. id. id. id. n° 65.
- XVII. — Article 57 : Id. id. id. id. n° 66.
- XVIII. — Article 27, alinéa 2 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 68.
- XIX. — Rapport sur les articles 26, 27, 53, 54, 55, 56, 56bis et 57, n° 107 et annexe. (Dispositions adoptées par la Chambre des Représentants.)
- XX. — Article 108, alinéa 2, 2° : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 120.
- XXI. — Article 53 : Disposition transitoire proposée par M. le comte Goblet d'Alviella, n° 129.
- XXII. — Article 55 : Amendements : 1° de M. Peltzer; 2° de M. Coppieters, n° 131.
- XXIII. — Article 55 : Amendement de M. Speyer, n° 132.
- XXIV. — Rapport sur la disposition transitoire de l'article 53, proposée par M. le comte Goblet d'Alviella, n° 134.
- XXV. — Article 55 : Rapport sur l'amendement de MM. Speyer et consorts, n° 136.
- XXVI. — Article 122 : Disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 143.
- XXVII. — Article 123 : Abrogation votée id. id. n° 144.
- XXVIII. — Article 55 : Texte réamendé id. id. n° 206.
- XXIX. — Article 56 : Id. id. id. id. n° 214.
- XXX. — Article 57 : Abrogation votée id. id. n° 215.
- XXXI. — Article 108, alinéa 2, 2° : Rapport sur la disposition adoptée par la Chambre des Représentants, n° 221.
- XXXII. — Articles 122 et 123 : Rapport sur les dispositions adoptées par la Chambre des Représentants, n° 230.
- XXXIII. — Article 131 : Rapport sur la procédure en revision, n° 239.
- XXXIV. — Article 49 : Rapport sur la proposition de M. Magnoste, n° 276 et annexe.
- XXXV. — Article 39 : Proposition de MM. Remouchamps et consorts, n° 279.
- XXXVI. — Articles 53 à 57 et 26 : Rapport sur les textes transactionnels du Gouvernement, n° 282.
- XXXVII. — Article 104 : Rapport n° 286.

**MESSIEURS,**

J'ai l'honneur de vous présenter rapport, au nom de la Commission de revision, sur les articles 26, 105 et 106 de la Constitution.

**ART. 26.**

Y a-t-il lieu de créer un Conseil ayant mission de préparer les lois et de décider qu'aucune loi ne pourra être votée sans lui avoir été soumise ? Pour réaliser cette réforme, il faudrait mentionner dans l'article 26, à côté du Roi, de la Chambre des Représentants et du Sénat, un Conseil de législation dont l'intervention serait obligatoire. Le Gouvernement ne l'a pas proposé et la Chambre n'a pas admis une intervention de cette nature, soit à titre obligatoire, soit même à titre purement facultatif. Votre Commission s'est rangée à cette appréciation, estimant que la confection des lois pourrait être améliorée par les moyens dont disposent les législateurs ordinaires sans revision de la Constitution, et préconisant l'institution d'un conseil unique, rattaché au Département de la justice, auquel pourraient être soumis tous les projets de loi proposés non seulement par le Ministre de la Justice, mais aussi par les autres Départements.

**ART. 105-106.**

Précisant la manière dont l'article 105 serait révisé, le Gouvernement avait suggéré l'introduction dans la Constitution, à la suite de cet article, d'un ou de plusieurs articles nouveaux, en vue de créer une Cour du contentieux administratif, de déterminer sa compétence et ses attributions et de prévoir l'organisation d'autres tribunaux administratifs. Comme conséquence de la création de la Cour du contentieux administratif, le Gouvernement prévoyait la revision de l'article 106 et sa modification de manière à enlever à la Cour de cassation la juridiction en matière de conflits d'attributions pour confier cette juridiction à un corps nouveau composé, d'après le principe admis en France pour le Tribunal des conflits, en partie de membres de la Cour de cassation, en partie de membres de la Cour administrative.

La Chambre et le Sénat ont voté sans débat la déclaration de revision des deux articles 105 et 106, mais sans plus, sans viser la modification proposée par le Gouvernement, toute latitude devant être laissée au pouvoir constituant.

On sait que depuis la mise en marche de la procédure en revision, deux arrêts de la Cour de cassation, du 5 novembre et du 16 décembre 1920, ont proclamé qu'aucun droit civil ne peut être impunément lésé, fût-ce par une administration publique ; il est donc permis de compter qu'au lieu de décliner leur compétence à raison de la séparation des pouvoirs, nos cours et tribunaux retiendront désormais la connaissance de toutes les contestations mettant aux prises des particuliers et des administrations qui auraient violé leurs droits civils. D'autre part, il est généralement reconnu, qu'en vertu de l'article 94 de la Constitution, le Parlement est

armé du droit d'établir des juridictions contentieuses et qu'il en a fait usage en de nombreuses circonstances; il semble donc superflu de toucher à la Constitution pour protéger les justiciables contre les actes administratifs portant atteinte soit à un droit civil, soit à un droit autre qu'un droit civil.

Mais l'accord qui existe en la matière du contentieux de pleine juridiction cesse de régner lorsqu'il s'agit du contentieux d'annulation, autrement dit, du recours pour excès de pouvoir. Un arrêté ministériel a institué une commission présidée par M. Goddyn, actuellement président de la Cour de cassation, et composée de MM. Cattoir, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles, ancien chef du cabinet du Ministre de l'Intérieur, délégué général à la Commission internationale des territoires rhénans; le chevalier Ernst de Bunsyck, secrétaire général du Ministère de la Justice; Paul Leclercq, premier avocat général à la Cour de cassation; E. Mahiels, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur; A. Nerinx, professeur à l'Université de Louvain; M. Vauthier, professeur à l'Université de Bruxelles; L. Wodon, secrétaire général du Ministère des Affaires économiques, professeur à l'Université de Bruxelles; Velge, chef du cabinet du Premier Ministre. Le rapport, fait au nom de cette commission par MM. Paul Leclercq, Nerinx et Vauthier, a été publié en annexe au n° 288, XXXII, des documents de la Commission des XXI de la Chambre des Représentants. Ce rapport constate qu'aucun recours n'est ouvert en Belgique aux intéressés contre les actes illégaux ou contraires à l'intérêt général des autorités communales, ou provinciales, ou du Gouvernement lui-même, pour autant que l'excès de pouvoir n'inflige pas de dommage à un droit civil. Sans doute, l'article 107 autorise les cours et tribunaux à n'appliquer les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils sont conformes aux lois; mais cette garantie paraît insuffisante aussi longtemps qu'une cour régulatrice n'aura pas reçu la mission d'annuler des arrêtés et règlements illégaux ou arbitraires, ni de prévenir, ce faisant, les injustices qu'une administration serait encline à commettre en transgressant les limites de son autorité. Le rapport conclut en proposant, au lieu de retirer à la Cour de cassation sa juridiction actuelle en matière de conflits d'attributions, d'ajouter à sa compétence en lui conférant le pouvoir de prononcer sur les demandes en annulation du chef d'excès de pouvoir formées contre les actes des autorités administratives. L'article 106 aurait donc été modifié comme suit :

*La Cour de cassation prononce, d'après le mode réglé par la loi, sur les conflits d'attributions et sur les demandes en annulation du chef d'excès de pouvoir formées contre les actes des autorités administratives.*

De son côté, le Conseil consultatif du Ministère de la Justice avait suggéré d'ajouter à l'article 94 de la Constitution un alinéa ainsi conçu :

*La loi peut instituer une juridiction chargée de statuer sur les litiges administratifs qu'elle désignerait ainsi que sur les recours en annulation pour excès de pouvoirs formés contre les actes des autorités administratives.*

Ni l'un ni l'autre de ces deux systèmes n'a trouvé grâce auprès de la

Chambre des Représentants, qui les a rejetés dans sa séance du 7 juin 1921, conformément aux conclusions de sa Commission des XXI, mais contrairement à l'opinion du Premier Ministre parlant au nom du Gouvernement.

Votre Commission a examiné la proposition principale et la proposition subsidiaire transcrites ci-dessus avec un sincère désir de tenir compte des avis hautement autorisés de leurs signataires. Elle ne se serait pas laissée arrêter par les objections qui semblent avoir déterminé la Chambre, ni par la considération que le recours pour excès de pouvoir devrait figurer sous l'article 107 non sujet à révision, ni par la difficulté de définir l'excès de pouvoir avec une précision suffisante, ni par la crainte de heurter la notion de la séparation des pouvoirs, ni enfin par le risque de faire un saut dans l'inconnu. A ces multiples objections, il a été répondu à la séance de votre Commission de révision du 3 août 1921 et dans des revues spéciales (1).

Mais, persuadée qu'elle ne parviendrait pas à rallier à sa manière de voir la majorité des 2/3 de la Chambre des Représentants et pénétrée de la nécessité de faire aboutir dans le plus bref délai la procédure révisionniste sans ajouter une difficulté de plus à celles qui l'ont retardée jusqu'ici, votre Commission, a, par 7 voix contre 2 et 6 abstentions, repoussé l'addition proposée, soit à l'article 106, soit à l'article 94.

Rappelons toutefois qu'à la séance de la Chambre du 7 juin 1921, le Ministre des Colonies, M. Franck fit, d'accord avec le Premier Ministre, une déclaration d'où il résulte que la question du contentieux administratif est réservée dans son entier, que la Constitution laisse au législateur ordinaire toute liberté d'adopter telle solution qu'il estimera opportune et qu'aucun obstacle d'ordre constitutionnel ne s'oppose à ce que la loi intervienne dans ce domaine pour protéger les particuliers contre l'arbitraire du pouvoir central aussi bien que contre l'arbitraire des autorités locales.

*Le Rapporteur,*  
ALEXANDRE BRAUN.

*Le Président,*  
BARON DE FAVEREAU.

---

(1) Voir entr'autres, la *Revue d'administration et du Droit administratif*, 1921, 10<sup>e</sup> livraison, pp. 421 et suiv.