

10977A47

COUR DE CASSATION DE BELGIQUE

---

DE

L'INSTITUTION D'UN CONSEIL D'ÉTAT  
EN BELGIQUE

---

DISCOURS

prononcé par M. Raymond JANSSENS, avocat général

A L'AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE

LE 1<sup>er</sup> OCTOBRE 1902

et dont la Cour a ordonné l'impression

---

BRUXELLES

BRUYLANT-CHRISTOPHE & Cie, ÉDITEURS

ÉMILE BRUYLANT, SUCCESSEUR

RUE DE LA RÉGENCE, 67

1902

# COUR DE CASSATION DE BELGIQUE

---

DE

# L'INSTITUTION D'UN CONSEIL D'ÉTAT EN BELGIQUE

---

## DISCOURS

prononcé par **M. Raymond JANSSENS**, avocat général

A L'AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE

LE 1<sup>er</sup> OCTOBRE 1902

et dont la Cour a ordonné l'impression

---

MESSIEURS,

Au lendemain du jour où la Révolution de 1830 venait d'assurer à la Belgique son indépendance et ses libertés, le pouvoir législatif, pour répondre au vœu de l'article 139 de la Constitution, porta ses vues sur la révision des lois.

Comprenant toute la difficulté de la tâche qui lui était imposée, le Sénat, à deux reprises, préconisa la création d'un Conseil de législation et vota des lois qui devaient l'organiser.

Aucun de ces projets ne fut discuté à la Chambre des représentants. L'institution projetée soulevait une certaine opposition. On la croyait inutile et inconstitutionnelle (1).

Il ne s'agissait cependant ni de créer un pouvoir indépendant ni de lui déléguer une partie quelconque du pouvoir législatif : on voulait simplement

---

(1) Sénat (*Ann. parl.*, 23-30 mai 1832, 15 février 1834, 13-23-24 mars, 2-5-23 mai 1834); *Revue de l'Administration*, t. I<sup>er</sup>, p. 791; Sénat (*Ann. parl.*, 22 et 26 mai 1833; discussions 16 au 20 mars 1832); PICARD, *Pand. belges*, Introduction, t. VI, p. 6.

instituer un corps consultatif permanent, par cela même plus efficace et plus autorisé que les nombreux comités attachés aux divers ministères et dont l'intervention n'avait pu défendre nos lois contre les justes reproches qu'à cette époque déjà on ne cessait de leur adresser.

M. Forgeur, qui prit aux travaux du Congrès la part la plus active et qui devait bien en connaître l'esprit, n'hésitait pas à dire au Sénat qu'il fallait, dans l'intérêt de la dignité du gouvernement représentatif, créer un Conseil de législation (1).

« Les lois, disait-il, doivent être élaborées par des hommes rompus aux affaires, ayant une position et un caractère donnant à leur travail une autorité morale suffisante pour influencer sur les déterminations à prendre par la Chambre et le Sénat. Les dangers que l'on allègue sont chimériques (2). »

La question depuis 1832 a été souvent reprise et, bien que la nécessité en apparaisse tous les jours plus évidente, l'établissement d'un Conseil de législation continue à soulever de la part de certains hommes d'Etat une vive opposition. Au point de vue constitutionnel, dit-on (3), il n'y a pas place en Belgique pour un Conseil de législation tel qu'il devrait être organisé. Le Congrès n'était pas favorable aux corps dont l'élection n'a pas consacré les pouvoirs.

Cette objection n'est pas fondée à mes yeux.

Je crois cependant devoir m'y arrêter un instant : Tout ce qui, même indirectement, pourrait porter la moindre atteinte à l'œuvre de 1830 mérite d'être examiné.

Si le Congrès ne s'est pas occupé de la création d'un Conseil d'Etat, ce n'est pas qu'il fut hostile à cette institution. Il ne pouvait craindre qu'elle pût servir, comme sous l'Empire, à absorber soit le pouvoir législatif, soit le pouvoir judiciaire (4). L'œuvre même du Congrès rendait ces abus désormais impossibles.

Sans doute, l'esprit autoritaire du roi Guillaume s'était efforcé de tourner la loi fondamentale de 1815 et l'arrêté du 5 mai 1816, mais l'article 106 de la Constitution, en déférant à votre haute juridiction la connaissance des conflits d'attribution, avait pour toujours mis le pouvoir judiciaire à l'abri des empiètements de l'autorité administrative.

Quant au pouvoir législatif, il n'avait rien à redouter de la création d'un Conseil de législation.

Si le Congrès ne s'en est pas occupé, c'est tout simplement parce qu'il a cru cette institution inutile à raison de la nouvelle organisation politique du pays.

Le roi, en effet, n'était plus chargé de rédiger des règlements d'administration publique participant de la nature des lois et pour lesquels il avait besoin du concours d'un Conseil d'Etat. D'autre part, les lois ne devant plus

---

(1) *Ann. parl.*, 1836-1837, p. 227.

(2) Si même, ajoutait M. Forgeur, l'institution à créer pouvait par son organisation entraver le libre jeu de nos institutions, si le pouvoir exécutif manifestait seulement la pensée de s'appuyer sur elle pour porter atteinte à l'indépendance des Chambres, elle serait à l'instant balayée.

(3) M. Woeste, lettre au journal *Le Patriote*, le 2 octobre 1890.

(4) GIRON, *Contentieux administratif*, p. 132; HENRION DE PANSEY, *Des justices de paix*, chap. LXII.

être votées telles qu'elles étaient rédigées par le Conseil, on crût que la liberté rendue à la tribune avec ses corollaires : droit d'initiative et droit d'amendement, suffirait pour corriger ce que les projets de loi pourraient avoir de défectueux (1).

Il faut bien l'avouer : On s'est étrangement trompé ; non seulement un Conseil de législation aurait empêché le gouvernement de prendre, comme il l'a fait parfois, des arrêtés sur des matières qui auraient dû échapper à sa compétence (2), mais le droit d'initiative et le droit d'amendement sont, tout le monde le reconnaît, une des causes principales de la confection vicieuse des lois.

Les assemblées législatives, avec leurs incidents, leurs débats souvent imprévus, ne sont pas faites pour l'étude calme, scientifique et profonde qui doit présider à l'élaboration de la loi (3).

MM. TIELEMANS et DE BROUCKERE (v<sup>o</sup> *Conseil d'État*, t. V, n<sup>o</sup> 355), DEFOOZ (*Droit administratif*, t. I<sup>er</sup>, p. 151), GIRON (*Contentieux administratif*, p. 127), LAURENT dans son article sur la Compétence (*Belg. jud.*, 1873, p. 758), PICARD (Introduction au t. VI des *Pandectes*) expriment tous l'avis que, pour faire de bonnes lois, il faut des légistes de profession, et tous ils regrettent qu'un Conseil d'Etat, dont l'organisation serait mise en rapport avec nos institutions, n'existe pas en Belgique.

Il y a un vieux proverbe, dit Laurent dans la lettre par laquelle il adressait au Ministre de la Justice le projet de revision du code civil qu'il avait été chargé de rédiger, « chacun son métier », « faire des lois est la plus haute « fonction sociale ; s'il faut des hommes spéciaux pour les appliquer et pour « les enseigner, à plus forte raison en faut-il pour les préparer. Qui dira que « le représentant le plus rompu aux travaux législatifs serait capable de faire « un bon arrêté ? Pourquoi, sans études, sans préparation, serait-il plus apte à « faire une bonne loi ? »

MM. Orts et Lavallée écrivaient, le 1<sup>er</sup> octobre 1842, dans le premier numéro de la *Belgique judiciaire*, qu'ils ont dirigée pendant de longues années avec tant de talent, de science et d'autorité : « Chacun voit facilement « combien l'absence d'un Conseil d'Etat élargit en Belgique le domaine de la « critique législative...

« La législation s'accroît avec un laisser-aller machinal qui ne rend guère « lourde la tâche du législateur. Pour façonner les idées en principes destinés « à gouverner les hommes et les choses, il y a un art profond auquel on n'est « initié que par de longues études et auquel celui qui le cultive doit consacrer « tout ce qu'il possède d'ardeur et de forces. »

---

(1) C'est pour ces motifs, qu'en France la charte de 1814, à la chute du premier empire, et la Constitution de 1830 qui suivit la restauration ne s'occupèrent pas non plus de la création d'un Conseil d'Etat. (Sénat, *Ann. parl.*, 1837, p. 104) ; THONISSEN, *Constitution annotée*, nos 208 et 209 ; DALLOZ, *Répert.*, v<sup>o</sup> *Conseil d'Etat*, nos 12-15, et v<sup>o</sup> *Conflits d'attributions* rapport de M. de Cormenin, n<sup>o</sup> 35, rapporté sous le n<sup>o</sup> 108.

(2) GIRON, *Contentieux administratif*, p. 137 ; HENRION DE PANSEY, *Des justices de paix*, chap. LXII.

(3) M. PIERRE, dans son *Traité de droit politique* rappelle ces mots de Bentham : « Les plus fortes raisons ne sauraient être jugées à leur exacte valeur la première fois qu'on les entend : elles font trop d'impression ou elles en font trop peu, trop si elles sont développées avec toute la séduction de l'autorité et de l'éloquence, trop peu si elles attaquent des passions, des intérêts ou des préjugés.

Au cours de la session de 1887-1888, M. Pirmez (*Doc. parl.*, p. 187), aussi habile législateur que savant jurisconsulte, frappé, d'une part, de la difficulté pour les Chambres d'accomplir leur tâche, d'autre part, de l'imperfection du travail législatif, surtout dans les lois d'ordre judiciaire, attribuait à un double motif ce fâcheux état de choses. D'abord, le vote par une Chambre insuffisamment éclairée. « On voit, écrivait-il dans le rapport qu'il a rédigé au nom de la section centrale, des liens de parti entraîner des votes sur des questions aussi étrangères à leur action que le serait la détermination de la parallaxe solaire. » C'est ce que M. Pirmez appelait « l'habitude des votes semblables ».

Il signalait, comme seconde cause, l'adoption d'amendements mal préparés ou mal compris.

Multiplés sont les textes législatifs qui justifient ces critiques. M. Picard dans l'introduction du tome VI des *Pandectes*, M. Van Zuylen dans le discours qu'il prononça à la Conférence du Jeune Barreau d'Anvers (1), de nombreux recueils judiciaires enfin ont relevé les lacunes et les imperfections de nos lois. Elles sont connues ; je crois inutile de vous en refaire l'interminable nomenclature.

En voici une encore cependant, qu'un de vos récents arrêts (2) a mis en évidence. La loi du 9 août 1897, qui décrète la suppression du droit d'entrée sur les thés et modifie en même temps la législation sur les sucres, loi éminemment fiscale, punit également, sans que le législateur s'en soit autrement expliqué, la vente et la détention de la saccharine ; de sorte que les doutes les plus sérieux se sont élevés sur le point de savoir s'il ne s'agit là que d'une contravention à la loi sur la vente des denrées alimentaires, régie par la procédure que cette loi a fixée, ou d'une mesure fiscale à laquelle devrait s'appliquer la loi du 26 août 1882.

La loi du 4 avril 1900 porte à son article 7 « les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes seront portées au double ». C'est l'exacte reproduction de l'article 7, § 1<sup>er</sup>, de la loi sur la chasse de 1882, qui trouvait sa base dans l'article 1382 du code civil. D'après les discussions qui ont précédé l'adoption de la loi du 4 avril on a, paraît-il, voulu déroger à ce principe de toute équité et consacrer une responsabilité indépendante de toute faute. Tel est l'avis de votre érudit collègue, M. le conseiller Beltjens (3). La loi n'aurait-elle pas dû le dire pour éviter les controverses qui n'ont pas manqué de se produire et mettre les infortunés propriétaires à même de connaître l'étendue de leurs devoirs ?

Je pourrais vous citer bien d'autres exemples, mais je m'arrête ; ne suffit-il pas du reste de rappeler vos souvenirs ? Qui de nous ne s'est trouvé aux prises avec des difficultés qui n'avaient d'autre cause qu'un texte mal rédigé, souvent même ne répondant pas à la volonté du législateur ? Qui de nous ne s'est pas dit : cette solution est injuste mais la loi est mal faite ?

Nos lois ne sont pas seulement mal faites, elles manquent, relativement aux différentes matières qu'elles doivent régler, d'ensemble et d'unité.

---

(1) *Belg. jud.*, 1880, p. 161.

(2) *Cass.*, 3 décembre 1900 (*Pasic.*, 1901, I, 63).

(3) BELTJENS, *Code pénal interprété*, p. 1033, n° 14.

« Tout n'y est que désordre et confusion » (1). Je n'oserais me montrer si sévère pour le travail de nos législateurs, si cette appréciation n'était celle de M. Thonissen, un des plus autorisés d'entre eux. Ce savant jurisconsulte exposait à la Chambre qu'obligé, en sa qualité de rapporteur du code de procédure pénale, d'étudier quelques matières spéciales, il lui avait fallu plusieurs jours de travail pour retrouver tous les textes applicables à la matière dont il s'occupait « et je ne suis pas certain, disait-il, d'avoir pu me former une notion « quelque peu juste et complète ».

M. Delebecque (2) qualifiait de chaos inextricable l'ensemble de nos lois administratives.

Si des jurisconsultes de cette trempe se trouvent aux prises avec de telles difficultés que peuvent dire de nos lois les justiciables exposés tous les jours aux plus graves conséquences pour les avoir méconnues?

Il y a là, non seulement une question de législation, mais une question d'équité, d'autant plus que les matières, sur lesquelles aujourd'hui surtout, il s'agit de porter des lois, intéressent particulièrement la classe ouvrière. Ces lois, elle les réclame et elle suit, avec une attention passionnée, le travail de nos assemblées législatives. Ne faut-il pas, dans ces circonstances, que les principes soient formulés d'une façon d'autant plus nette et plus claire que ceux auxquels ils s'adressent sont moins à même de les bien saisir et ne faut-il pas aussi que les intéressés puissent avec plus ou moins de facilité retrouver, dans notre arsenal législatif, la loi qui les consacre.

Si tel est leur droit, le devoir de ceux à qui la nation confie la mission de faire ces lois est de leur en faciliter l'exercice.

La tâche n'est pas aisée.

La situation dans laquelle nous nous trouvons à l'entrée du xx<sup>e</sup> siècle est plus difficile qu'elle ne l'était au commencement du siècle dernier. Nous sommes dans une période de transformation qui commande de légiférer sur des questions nouvelles et ardues.

L'on pouvait croire, lorsque fut rédigé le code civil, que les articles 1382 et 1781, ainsi que les dispositions du code pénal, punissant les coalitions, suffiraient pour protéger la classe ouvrière et maintenir le bon ordre dans la société; si le législateur de cette époque ne pouvait que promulguer des lois répondant à ce que l'organisation sociale était devenue, au sortir de la Révolution française, il doit aujourd'hui légiférer sur une situation toute aussi nouvelle et intervenir directement (3) pour régler, atténuer, si possible, le redoutable antagonisme qui se dresse, chaque jour plus menaçant, entre le capital et le travail.

Nombreuses sont les mesures déjà édictées : les unes, consacrant des principes nouveaux; les autres, transformant pour l'application des lois sociales des principes anciens. Lois de protection d'abord, réglementant le travail des femmes et des enfants; s'occupant de l'hygiène, de la salubrité de

---

(1) *Ann. parl.*, session 1879-1880, p. 38.

(2) *Revue des revues de droit*, t. XI, p. 367.

(3) TANON, *Evolution du droit et de la conscience sociale*, p. 147.

Discours prononcé par M. Duboin, avocat général de la Cour de cassation de France, 16 octobre 1900.

l'usine, autant que de la sécurité des ouvriers, leur assurant le juste paiement de leur salaire, fixant les bases du contrat de travail, donnant enfin à l'ouvrier la possibilité d'acquiescer une habitation convenable et, pour y arriver, modifiant non seulement les règles du code civil sur la preuve, mais aussi la condition légale des femmes mariées, des mineurs et le régime successoral des petits héritages. Lois de prévoyance ensuite : créant à côté de l'assistance publique les pensions ouvrières ; lois de solidarité enfin, facilitant la coopération, la mutualité, ces dernières politiquement les plus importantes puisqu'on les considère comme le pivot nécessaire de toutes les combinaisons propres à relever la condition matérielle du plus grand nombre (1).

Mais avec quelle peine ces lois, malgré tout encore incomplètes et sans coordination entre elles, n'ont-elles pas été élaborées ? J'abuserais de la bienveillante attention de la Cour et je sortirais du cadre dans lequel je veux me renfermer si je passais en revue, pour les analyser, les lois qui depuis 1889 se sont succédé pour ne régler, par exemple, que l'importante question des habitations ouvrières, ou celles qui, depuis la loi du 10 juillet 1883 abrogeant l'article 1781 du code civil, ont abouti à la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, loi incomplète encore, et ne s'appliquant qu'à une certaine catégorie de travailleurs.

Sans doute, ces dispositions législatives ont été longuement et sérieusement discutées ; chacun y a apporté le fruit de son travail, de son expérience et de ses études ; on voit le but, on essaie de l'atteindre, mais c'est un droit nouveau, dont le code avait ignoré jusqu'au nom même qui a fait explosion.

Aussi, les projets de loi succèdent-ils aux projets de loi. La loi d'aujourd'hui modifie celle qui fut votée hier, en attendant qu'on la change demain.

Les remaniements qu'elle doit subir, l'hésitation qu'elle marque à consacrer d'une manière précise les principes qui devraient en être la base, montrent assez que le travail préparatoire lui fait défaut. C'est, on l'a dit avec raison, comme si on en revenait aux vieilles traditions du droit coutumier procédant par espèces « n'allant qu'au plus pressé et n'élaborant pas de ces formules « synthétiques qui embrassent toutes les éventualités dans leurs prévisions, « avantage caractéristique d'une législation savamment préparée » (2). Ce n'est cependant pas seulement parce que la matière à traiter est neuve et difficile que nos lois modernes laissent tant à désirer, c'est aussi et surtout parce qu'à la transformation sociale que je viens de rappeler a succédé dans le pouvoir législatif une transformation tout aussi grave et qui, actuellement du moins, rend très malaisée la bonne confection des lois.

Les législateurs qui, après le code civil, mais avant que l'orientation politique qui divisait le pays se fut modifiée, ont eu à s'occuper de la propriété mobilière, par exemple, autrefois négligée, aujourd'hui prépondérante, n'étaient guère préoccupés que du seul intérêt du commerce et de l'industrie. En ce moment, un autre facteur, impérieux parce qu'il réclame la satisfaction de besoins pressants, le travail lui-même est entré en scène ; selon le mot très juste de M. Benoit dans ses études sur « le travail, le nombre et l'état », il n'est plus seulement matière à légiférer, il a pénétré dans le Palais législatif, il participe à l'œuvre, il est lui-même législateur (3) ; c'est pour lui qu'il demande

(1) *Doc. parl.*, 1893-1894, Chambre, p. 256.

(2) *Belg. judic.*, 1900, col. 207.

(3) *Revue des deux Mondes*, 1901, p. 90.

que la propriété mobilière ou même toute propriété soit modifiée, quand il ne va pas jusqu'à en contester le fondement pour réorganiser la société sur d'autres bases. Ce ne sont plus des opinions contraires qui sont en présence, ce sont des intérêts personnels qui sont en conflit et les discussions s'en ressentent. Une telle situation devait produire et a produit des abus. Le moindre c'est que la Chambre ne peut plus consacrer le temps nécessaire à un examen suffisamment approfondi des lois dont elle est saisie (1).

A différentes reprises le pouvoir législatif, pour mettre un terme à ces abus, s'est préoccupé des modifications à apporter à son règlement, indice sérieux, dit M. Félix Moreau dans sa chronique constitutionnelle et parlementaire (2), des préoccupations que fait naître dans nombre d'esprits le fonctionnement du régime parlementaire (3).

Ce n'est pas en Belgique seulement que, pour les raisons que je viens de rappeler, la façon dont s'opère le travail législatif prête à la critique : Les nombreux projets élaborés en France dans ces derniers temps, pour arriver à la réorganisation du Conseil d'Etat, le constatent tous. « Depuis le rétablissement du régime parlementaire en France, dit M. Arnoux, dans l'exposé des motifs de son projet de loi sur le Conseil d'Etat, des critiques aussi fréquentes que justifiées se sont élevées parmi les corps judiciaires et parmi les administrations publiques sur les contradictions involontaires et le désaccord des lois nouvelles, votées par les Chambres, avec la législation antérieure (4).

La France en est donc à regretter l'action législative du Conseil d'Etat qui lui avait rendu de si grands services (5).

La difficulté, dans ce pays comme chez nous, est de concilier l'intervention obligatoire d'un Conseil de législation avec le droit d'initiative des Chambres et surtout avec le droit d'amendement. Cette intervention, en effet, doit, autant que possible, être obligatoire. L'expérience l'a suffisamment prouvé en France; si la coopération du Conseil de législation n'est que facultative, elle ne tarde pas à être négligée. Il est dans la nature humaine, et les assemblées elles-mêmes n'échappent pas à cette loi, que quand il ne s'agit que de demander conseil, on

---

(1) Discours de M. Janson, au Sénat (*Ann. parl.*, Sénat, 1899-1900, p. 37). Voir aussi, *Ann. parl.*, Sénat, 1896-1897, p. 903; 1899-1900, p. 570.

(2) Cité par MICHON, *De l'initiative parlementaire*, p. 264, note 3.

(3) Une autre circonstance encore vient compliquer le travail législatif : « à raison même de la vie politique moderne, les représentants en rapports constants avec leurs électeurs sont souvent obligés de satisfaire par des propositions législatives des desiderata particuliers » d'où il ne sort que des lois hâtives et instables faites sans autorité et indignes par leur texte, leur méthode, leur justice et leur sagesse de figurer pour longtemps et avec honneur dans notre arsenal législatif. (CH. LEFÈVRE, cité par MICHON, *De l'initiative parlementaire*, p. 190, note 2.)

(4) MICHON, *De l'initiative parlementaire*, p. 209. « Le travail parlementaire, dit M. Bourgeois, est dans un état inorganique. »

L'imperfection du texte des lois sorties du travail parlementaire est notoire, dit M. Cousset.

M. Camille Krantz, député des Vogues, ancien maître des requêtes au Conseil d'Etat, dit aussi : « le travail législatif, il faut bien le reconnaître, ne produit pas toujours des résultats absolument satisfaisants. Dans nos Chambres trop nombreuses et trop passionnées, la coordination des textes, laisse souvent fort à désirer et, tel projet, excellent dans son principe, aboutit à une loi confuse et d'une application difficile. La collaboration discrète d'un Conseil d'Etat, foncièrement dévoué à la République et versé dans la science du droit, serait, à coup sûr, éminemment féconde.

(5) Discours de rentrée de Monsieur l'avocat général Guyon à la Cour d'appel de Pau, 17 octobre 1892, p. 15.

se dispense facilement de recourir à ce qui n'est qu'une faculté. Tantôt, sous prétexte que la loi est claire, que l'amendement s'impose ou que la Chambre connaît la question, tantôt sous prétexte d'urgence, l'intervention du Conseil, devenue de plus en plus rare, finit toujours par être négligée.

Il faut, en outre, que ce Conseil soit composé de personnalités, ayant par leur talent, par la position qui leur est faite, une situation prépondérante et une autorité d'autant plus réelle que, placés au-dessus des partis, comme la magistrature elle-même, ils doivent être, comme celle-ci, inaccessibles aux influences politiques.

Sans doute, les Chambres, pour rester dans la vérité constitutionnelle, devront toujours avoir le dernier mot (1). Mais n'est-il pas évident que si une loi a été convenablement étudiée et préparée par un corps consultatif bien constitué et bien choisi, on hésitera à l'amender; et, si des amendements se produisent, les ministres ayant sous les yeux des travaux préliminaires complets, présentant un projet de loi suffisamment mûri, bien discuté, bien préparé par des légistes de profession, seront à même, ce qui leur est souvent impossible aujourd'hui, de connaître la question sous toutes ses faces et de répondre immédiatement et victorieusement aux amendements inutiles (2).

Voyons comment il serait possible de rendre l'intervention d'un Conseil de législation obligatoire et de mettre un frein aux amendements qui souvent viennent défigurer la loi, et de bonne qu'elle était en principe la rendre mauvaise? Comment concilier cette double nécessité tant avec les règles constitutionnelles qui fixent le droit d'amendement qu'avec le principe de la responsabilité ministérielle?

Quant à ce dernier, l'intervention obligatoire, mais à titre consultatif, d'un Conseil de législation ne saurait y porter atteinte : ce n'est pas sur le fond même des questions posées par l'initiative parlementaire ou gouvernementale que doit s'exercer l'action du Conseil, mais sur la rédaction des lois. De plus, le ministre reste libre de proposer la loi : En la proposant il la fait sienne et engage sa responsabilité.

Quant au droit d'amendement, il ne sera pas davantage mis en péril. Il ne s'agit que de l'organiser. En principe, tout le monde est d'accord sur ces points; ce n'est que quand il convient de passer à l'exécution que les hésitations se produisent. Les partisans les plus déterminés du projet se dérobaient comme arrêtés par un obstacle infranchissable (3). La solution en paraît impossible. On craint surtout que des conflits se produisent entre le Conseil et le pouvoir législatif. L'un des deux, obligé de céder, sortira amoindri de la lutte, grave échec s'il s'agit de la Chambre!

---

(1) M. Woeste, Lettre au journal *Le Patriote*, 2 octobre 1890.

(2) *Belg. jud.*, 1842, col. 1; *Ann. parl.*, 1857, Sénat, p. 112.

(3) Déjà en 1837 (*Doc. parl.*, Sénat, p. 113) le marquis de Rodes en faisait l'observation. Il semble, disait-il, « que l'atmosphère des hôtels ministériels ait des traditions ». Le baron d'Anethan, pendant qu'il était ministre, n'a pas repris le projet qu'il avait défendu en 1834. Ce n'est qu'après avoir quitté le ministère et en qualité de sénateur, qu'il l'a représenté.

Tout en combattant le projet, M. Nothomb se déclare partisan d'un Conseil de législation; M. de Haussy qui avait été rapporteur du projet de 1834 ne le reprend pas lorsqu'il devient ministre de la justice.

M. Thonissen pendant son ministère ne songe plus à porter remède aux graves abus qu'il signalait comme député à la séance du 20 novembre 1879.

Certes il est bon de réfléchir; il est sage de ne toucher que prudemment à ce qui existe et de n'accueillir les réformes qu'après les avoir mûrement étudiées. Mais la question est soulevée depuis 1830; chaque jour rend le mal plus évident et plus irréparable. Il est temps de ne plus s'arrêter à des objections que dès aujourd'hui démentent des faits certains.

Il n'est question, en effet, ni du Conseil d'Etat établi par l'empire en 1852 et qui avait relégué le corps législatif dans une (1) « ombre humiliante » ni du Conseil d'Etat créé par le roi Guillaume et dont l'intervention était indispensable pour qu'une loi put être proposée. On n'entend appeler à la vie qu'une institution composée d'hommes de science et d'expérience, faisant de la connaissance des lois et de leur rédaction une étude spéciale, ayant pour mission de les coordonner, de maintenir l'unité parmi elles, en un mot de légistes de profession, aidant de leurs conseils la préparation, la discussion et la rédaction du travail législatif.

Son rôle, mais avec plus d'autorité et par suite avec plus d'utilité pratique, ne serait autre en définitive que celui du Conseil de perfectionnement de l'enseignement supérieur, créé par l'arrêté du 6 octobre 1852, ou du Conseil supérieur de l'industrie et du commerce, réorganisé par l'arrêté royal du 15 janvier 1896. Ce dernier notamment est institué de manière à faire surgir tous les prétendus dangers que l'on redoute d'un Conseil de législation. Tout a été combiné pour lui donner la plus grande autorité possible. Il est composé de 66 membres. Il est armé du pouvoir de dresser lui-même son règlement d'ordre intérieur, il délibère, soit en sections, soit en assemblée plénière, assisté de fonctionnaires que le gouvernement croit utile de déléguer auprès de lui : Appelé, non seulement à donner son avis sur les affaires qui lui sont soumises et expressément chargé, comme le sont du reste aussi le Conseil supérieur du travail organisé par l'arrêté royal du 7 avril 1892 ou le comité de législation créé par l'arrêté royal du 22 mars 1883, de préparer certaines lois, il a de plus, ce que personne n'a jamais songé à demander pour le Conseil de législation, un véritable droit d'initiative : Aux termes de l'article 10, § 2, de son arrêté organique, sur la demande d'un tiers de ses membres, le gouvernement est tenu de le convoquer pour délibérer sur les questions qu'ils ont eux-mêmes soulevées. Je ne pense pas cependant que la responsabilité du ministre du travail se soit trouvée le moins du monde entamée, que des conflits de quelque importance se soient élevés ou que la Chambre, enfin, ait jamais cru que ses prérogatives ont été diminuées ou menacées.

Cet exemple n'est-il pas décisif?

Les adversaires ne désarment cependant pas. Si la procédure actuellement suivie pour la préparation des lois laisse à désirer, rien de plus facile, disent-ils, que de l'améliorer : que des commissions spéciales soient instituées, qu'elles recourent aux lumières d'hommes compétents ! soit ! mais tout cela n'a-t-il pas été essayé ? Les lois sont-elles mieux faites ? En réalité ce qui manque c'est l'unité de direction dont un Conseil permanent assurerait le maintien ; il remplirait au point de vue de la confection des lois la haute mission que vous êtes appelés à remplir au point de vue de leur interprétation.

On ne peut nier que les commissions spéciales apportent au gouvernement un concours sérieux. Mais les membres qui les composent ne peuvent se livrer

---

(1) PIERRE, ouvrage cité, p. 82.

au travail, quelquefois très ardu qui leur est demandé, avec toute l'assiduité nécessaire. Sans cohésion, sans traditions administratives, sachant par expérience que l'on n'attachera pas à leur œuvre l'importance qu'elle mérite, ces commissions répondent d'autant moins au but à atteindre que dans la plupart des cas, au moment où leur intervention serait encore utile, elles ont cessé d'exister et ne peuvent plus défendre le projet qu'elles ont élaboré (1).

Suivons cependant dans ses phases diverses le projet formulé par le gouvernement avec le concours d'une telle commission; celle-ci a disparu, je viens de le dire; souvent aussi, le ministre appelé à le défendre devant la Chambre n'est plus celui qui l'a médité et conçu. Le voici envoyé aux sections. Cette organisation du travail préparatoire, en apparence bien conçue, laisse pourtant à désirer: La formation des sections est abandonnée au sort. Ce ne sont pas toujours les hommes les plus aptes à l'étude de la loi qui sont désignés pour faire partie de la section centrale. Ceux dont la place y était marquée s'en trouvent exclus s'ils font partie avec d'autres, dont la compétence est égale, d'une même section (2).

De plus, le système ne fonctionne pas dans d'excellentes conditions. L'assiduité fait défaut et, si un même membre est attaché à deux sections centrales, il est souvent impossible de réunir l'une des deux.

Quoi qu'il en soit, voici le travail préliminaire préparé; le projet de loi déjà amendé et remanié va subir à la Chambre l'assaut répété de nouveaux amendements, à moins que l'on ne substitue un autre projet à celui du gouvernement ou que l'on ne se borne à en détacher quelques articles dont l'adoption paraît plus ou moins urgente, réservant pour une autre loi, qui tardera peut-être des années, la consécration du principe même sur lequel on voulait légiférer!

Ce n'est plus un travail prudemment préparé et combiné, ce sont des dispositions souvent éparses qui se votent d'après les impressions de la séance.

Là est le mal! Le seul remède possible c'est la création d'un Conseil d'Etat; qu'on l'appelle Conseil de législation, Comité consultatif, peu importe! le nom ne fait rien à la chose pourvu qu'il soit organisé de manière à être revêtu d'une autorité telle que son intervention soit efficace tout en étant respectueuse des principes constitutionnels.

En le créant, il faudrait tout d'abord que la loi n'intervienne que pour régler le mode de nomination, le traitement et la fonction qui lui seraient attribués.

La fonction devrait être inamovible. Cette condition s'impose si on veut que le Conseil conserve son indépendance, et résiste aux tendances du pouvoir central pour lequel il ne doit pas être exposé à devenir un abri complaisant. La fonction de conseiller doit aussi être déclarée incompatible avec toute autre fonction (3).

---

(1) LAURENT (*Belg. jud.*, 1878, p. 737). « Souvent aussi la Commission charge un de ses membres, un spécialiste, de la rédaction. Son travail, complaisamment accepté par ses collègues qui n'osent ou ne veulent entrer dans la voie des conflits, ne reflète alors que les idées personnelles d'un des membres de la Commission. »

(2) PIRMEZ (*Doc. parl.*, 1887-1888, p. 178); A. LE BRUN, *La réforme parlementaire, revue politique et parlementaire*, 1<sup>er</sup> novembre 1894, p. 223.

(3) *Revue de l'administration*, t. 1<sup>er</sup>, p. 791.

La question sur laquelle, soit le gouvernement, soit la Chambre, en vertu de son droit d'initiative jugerait utile de porter une loi, serait indiquée au Conseil par le ministre compétent qui lui ferait connaître en même temps ses vues ou celles de la Chambre sur la matière à traiter tout en lui communiquant les éléments qui auraient déjà pu être réunis.

Quant à la mesure dans laquelle le Conseil serait appelé à participer à la confection des lois, quant à ses rapports avec le pouvoir législatif, pourquoi la Chambre, qui, d'après l'article 46 de la Constitution, détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, ne réglerait-elle pas elle-même la part à prendre par le Conseil dans la confection des lois?

Tel fut le système adopté par la Constitution française de 1848. La loi organique des 3-8 mars 1849 réglant les fonctions du Conseil d'Etat se bornait à dire dans son article 2 « le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi émanant soit de l'initiative parlementaire, soit du gouvernement, que la Chambre, conformément à son règlement, juge à propos de lui renvoyer ».

Article 3 « il prépare et rédige les projets de loi sur les matières pour lesquelles le gouvernement réclame son initiative. Il donne son avis sur les projets d'initiative parlementaire à l'égard desquels la Chambre, en vertu de son règlement, estime devoir le consulter ».

Il dépend incontestablement de la Chambre d'organiser, comme elle le juge de plus utile, le travail préparatoire des lois sur lesquelles elle est appelée à se prononcer.

Elle a donc le pouvoir de réglementer le droit d'amendement et les conditions dans lesquelles celui-ci peut se produire (1).

Il s'en suit que rien n'empêcherait la Chambre, si elle estimait la création d'un Conseil de législation utile et nécessaire, de décider par son règlement, et en exécution de la loi, que tout projet de loi, comme tout amendement qui pourrait y être apporté devrait, sauf exception pour les lois de budget ou pour les lois d'une urgence exceptionnelle, être soumis au Conseil de législation.

Ce point admis, la loi d'organisation devrait permettre au Conseil de se constituer en sections composées chacune de ceux de ses membres plus particulièrement versés dans la matière sur laquelle il y aurait à légiférer. Chacune de ces sections pourrait s'adjoindre des commissions désignées par la Chambre ou plus tard au besoin par le Sénat, au moment où il serait saisi de la loi.

Ces Commissions seraient composées, suivant la matière à traiter, de personnes qui, par leur pratique ou leurs études, seraient à même d'éclairer le Conseil sur les grandes questions touchant aux intérêts du travail, de l'industrie et du commerce, des arts, de l'agriculture ou du droit (2).

Des magistrats, ainsi que des membres éminents du Barreau devraient être

---

(1) Elle en a du reste déjà restreint le droit, puisqu'en première lecture il faut l'appui de cinq membres pour qu'un amendement puisse être soumis au vote (art. 37) et, lors de la seconde lecture on ne peut plus présenter que des amendements motivés par la modification ou le rejet des articles primitifs (art. 47).

(2) Loi des 3-8 mars 1849, article 52. « La section de législation peut appeler à ses délibérations avec voix consultative les membres de l'Institut et autres corps savants, les magistrats, les administrateurs et tous citoyens capables d'éclairer ses délibérations par leurs connaissances spéciales. »

L'article 57 lui donne également le droit, sur la désignation du ministre, de convoquer les chefs de service des administrations publiques et tous autres fonctionnaires pour en obtenir des explications sur les affaires en délibération.

surtout consultés. Le principe de l'intervention, dans la confection des lois de ceux qui en font une étude constante, était déjà consacré par la loi du 27 ventôse an VIII. « Le tribunal de cassation enverra chaque année au gouvernement « une députation pour lui indiquer les points sur lesquels l'expérience lui aura « fait connaître les vices ou l'insuffisance de la législation ». Si cette disposition est tombée en désuétude, il est bon cependant d'en rappeler le principe. Il est trop juste et il s'impose avec trop d'évidence pour qu'on ne s'y arrête pas (1).

Le Conseil, dans ces conditions, serait à même d'émettre des avis ayant une grande autorité et de présenter un travail complet, bien étudié et bien rédigé; vraisemblablement il écarterait déjà par cela même des amendements que leurs auteurs auraient peine à justifier.

La loi, venant à la Chambre, serait ensuite renvoyée, comme cela se fait aujourd'hui, aux sections puis soumise à la section centrale. Il va de soi que celle-ci aurait le droit de provoquer de nouvelles explications du Conseil de législation ou de le consulter sur les amendements qui seraient produits.

Ce travail préparatoire, se prêtant si bien à des discussions utiles et à des observations faites avec maturité par des hommes mis à même de s'entourer des lumières voulues, d'étudier à fond la matière à transformer en loi, aboutirait nécessairement à un résultat pratique; écartant de vaines discussions, hâtant le vote des lois, diminuant sensiblement le travail des Chambres et permettant enfin à tous ceux qui, avant de voter veulent connaître à fond et bien comprendre la portée du texte proposé, de l'étudier sans peine et sur des éléments complets. Il faudrait aussi que le gouvernement puisse faire entendre par la Chambre, en qualité de commissaire, l'un ou l'autre membre du Conseil.

Il me reste un dernier point à traiter : Quel serait le mode de nomination des membres du Conseil ?

Par son intervention dans la confection des lois, il participerait du pouvoir législatif, sa mission cependant ne serait pas non plus étrangère au pouvoir judiciaire. Pour devenir légiste de profession, il faut être jurisconsulte.

Les membres du Conseil de législation devraient être nommés par le Roi, mais il devrait les choisir, pour la première fois, dans trois listes présentées, pour le premier tiers par le Sénat, pour le second tiers par la Chambre, pour le troisième tiers par la Cour de cassation. Chacune de ces listes indiquerait six candidats dont deux pris parmi des personnes nées ou tout au moins domiciliées dans le ressort de la Cour d'appel du Brabant, deux dans le ressort de la Cour d'appel de Liège et deux dans le ressort de la Cour d'appel de Gand. Chaque ressort de nos cours d'appel représente assez bien les usages et les intérêts particuliers des différentes parties du pays. Il me paraît par suite nécessaire que chaque ressort soit représenté.

Le Roi désignerait, dans chacune de ces listes, trois membres pris dans chacun des ressorts de sorte que le Conseil serait composé de neuf membres.

Le Conseil une fois composé, et une vacance venant à se produire, deux candidats seraient présentés au choix du Roi par le Sénat, la Chambre ou la Cour de cassation, selon que le conseiller à remplacer aurait été proposé par un de ces corps et en observant la même condition d'origine ou de domicile.

---

(1) M. DELEBECQUE, discours de rentrée du 15 octobre 1841; *Revue des revues de droit*, t. IV, p. 318.

Le Conseil choisirait son président et se diviserait en sections, composées selon la matière à traiter; comme je l'ai dit, le gouvernement pourrait adjoindre à chaque section des commissions spéciales.

Les trois pouvoirs dans leur personification la plus élevée : le roi, les Chambres, la Cour de cassation, choisissant des hommes éminents dans les diverses branches de l'activité intellectuelle, ayant donné des preuves de capacité et d'impartialité, rompus aux affaires, formant une véritable magistrature et de l'ordre le plus élevé, entourés d'avantages et d'honneurs assez grands pour que des personnalités déjà remarquées et jouissant d'une réelle autorité se sentent honorées d'en faire partie, les trois pouvoirs, dis-je, participeraient ainsi à la création d'un conseil, tel, suivant le désir de Henrion de Pansey (1), que sa réputation serait aux projets de loi sortis de ses délibérations ce que le nom d'un auteur célèbre est à ses ouvrages. Il aurait enfin, dans l'accomplissement de sa mission, une influence d'autant plus grande qu'étant en majorité du moins, une émanation du pouvoir législatif, on n'aurait pas à craindre l'antagonisme que les adversaires de l'institution d'un conseil redoutent comme devant nécessairement se produire entre deux corps d'une origine différente, dont l'un pourrait être soupçonné de vouloir mettre l'autre en tutelle (2).

---

(1) *Autorité judiciaire*, chap. LXII, p. 211.

(2) Le Conseil de législation pourrait, dans une certaine mesure, être appelé à se prononcer sur certaines questions de droit administratif.

La Belgique a en matière de contentieux administratif les institutions les plus arbitraires et les plus incomplètes (a).

Les lois des 5 mars 1869 et 30 juillet 1881, en supprimant la compétence des députations permanentes comme tribunaux administratifs, ont, à un certain point de vue, apporté à un état de choses regrettable une réelle amélioration. On sait les abus qui les ont motivés (b).

C'est le pouvoir judiciaire qui, seul aujourd'hui, est appelé à connaître des réclamations en matière électorale, des questions fiscales, des contestations en matière de milice, en matière d'élection des membres des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes. Ces lois ne se justifient pas seulement par le principe constitutionnel qui établit la compétence des tribunaux ordinaires pour toutes les affaires litigieuses, mais aussi et surtout par cette raison si vraie que les corps politiques ne sauraient, quelque soit l'esprit d'impartialité qui anime ceux qui les composent, se mettre au-dessus des tendances et des suggestions de l'esprit de parti. En eussent-ils la ferme volonté, disait l'exposé des motifs de la loi du 9 mai 1869 (c), les relations politiques qui les lient et les enchaînent de toute part ne leur en laissent pas la liberté, et, alors même que la résolution prise peut se justifier, la décision, par cela seul qu'elle émane d'un corps politique, semble toujours un acte de la majorité contre la minorité qui ne manque pas de se poser en victime.

Ces raisons ne s'appliquent-elles pas à tous les cas où l'autorité administrative a encore le droit de statuer en dehors de l'intervention des tribunaux et, disons-le, sans aucune garantie pour les citoyens ou les administrations publiques livrés sans défense à son bon vouloir.

Si on entourait les décisions administratives de certaines garanties d'impartialité et de justice, ne leur donnerait-on pas une plus grande autorité? Cela me paraît hautement désirable. Il est bon, chaque fois que la chose est possible, de relever l'action du pouvoir central dans la sphère d'attribution qui lui est réservée et le meilleur moyen d'en relever le prestige, c'est de donner au gouvernement, avec la force morale nécessaire pour se diriger au milieu des écueils semés par la politique, la possibilité de les éviter.

La procédure administrative actuellement suivie ne serait guère modifiée. Le ministre, après avoir chargé les fonctionnaires compétents de lui fournir les renseignements nécessaires et au besoin de procéder à une enquête, soumettrait le dossier au Conseil de législation qui émettrait son avis sur la solution à donner. Cet avis communiqué aux intéressés

(a) d'Anethan, Sénat, *Ann. parl.*, 1858-1859, p. 108.

(b) PASINOMIE, 1880, 282.

(c) PASINOMIE, 1869, p. 96.

pourrait faire, de la part de ceux-ci, l'objet d'observations à la suite desquelles la décision serait prise.

La responsabilité ministérielle, responsabilité nécessaire pour couvrir l'inviolabilité royale autant que pour empêcher les actes arbitraires, ne serait en rien entamée. Libre de suivre ou non l'avis du Conseil, le ministre resterait évidemment responsable devant l'opinion publique; et cette responsabilité ne serait même que plus sensible et plus efficace, car le ministre hésiterait si ce n'est pas l'intérêt général mais une question de personnes ou un simple intérêt de parti qui motive son dissentiment avec le Conseil. Du reste, si à ce point de vue le pouvoir subissait quelqu'entrave, personne je pense, ne songerait à s'en plaindre.

En cas d'extrême urgence, le gouvernement aurait évidemment le droit de ne pas provoquer l'avis préalable du Conseil, mais la décision devrait lui être soumise plus tard. Je crois ce correctif nécessaire non seulement afin que le gouvernement ne puisse se soustraire trop facilement à l'avis du Conseil mais encore pour conserver à ce corps une autorité morale indispensable en lui donnant le moyen, tout au moins pour l'avenir, d'indiquer la voie à suivre.

Il est une autre matière encore dans laquelle l'intervention du Conseil de législation semble toute indiquée : je veux parler des conflits d'attribution. La loi du 4 août 1832 se borne à dire que les conflits seront jugés par la Cour de cassation, Chambres réunies. La loi ne dit pas comment la Cour de cassation sera saisie.

C'est une lacune qui tôt ou tard devra être comblée. L'administration, en effet, ne peut aujourd'hui se conformer à l'article 106 de la Constitution qu'en opposant une exception d'incompétence. Après avoir subi tous les degrés de juridiction, couru la chance des lenteurs et des multiples incidents qui accompagnent tout procès, l'autorité administrative arrive enfin devant vous, juges naturels du conflit; mais, pendant tout ce temps, elle est restée désarmée et elle doit, comme le dit notre savant collègue, M. Giron, laisser en souffrance des intérêts sociaux dont la satisfaction est souvent urgente (a).

Le gouvernement, quelle que soit l'autorité qui, à un moment déterminé de la procédure, serait armé du droit d'élever le conflit, devrait pouvoir être mis à même de se prononcer en connaissance de cause.

Le Conseil de législation, dont l'avis devrait préalablement être demandé, serait en même temps qu'un obstacle difficile à franchir, si le conflit, dont il faut toujours redouter l'abus, n'était pas absolument justifié, un guide sûr et éclairé.

C'est à ces limites, qu'en matière de contentieux administratif, je réduirais le rôle du Conseil de législation. Je ne crois pas qu'il soit possible de revenir sur les lois qui ont attribué au pouvoir judiciaire la connaissance des questions jadis déférées aux Députations permanentes; les affaires électorales, les affaires de milice, les affaires fiscales ne tarderaient pas à absorber le Conseil au point qu'il ne pourrait plus consacrer tout le temps nécessaire à la besogne plus importante en ce moment et plus urgente de la confection des lois qui est sa raison d'être et devrait rester son occupation principale.

(a) GIRON, *Contentieux administratif et Dictionnaire de droit administratif*, v<sup>o</sup> *Conflit d'attributions*.