

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
SESSION DE 1936-1937.	N° 211		ZITTINGSJAAR 1936-1937.
	SÉANCE du 24 Mars 1937	VERGADERING van 24 Maart 1937	

PROJET DE LOI PORTANT CREATION D'UN CONSEIL D'ETAT

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au programme du Gouvernement tel qu'il a été défini par la déclaration ministérielle du 24 juin 1936, figure la création d'un Conseil d'Etat.

Au moment de sa constitution, le Gouvernement a estimé en effet que, des études approfondies auxquelles cette importante réforme a donné lieu de la part des juristes les plus éminents ainsi que des échanges de vues auxquels ceux-ci se sont livrés à son sujet, il lui était permis de conclure que la création de ce Conseil apporterait à nos institutions une amélioration essentielle.

Le Gouvernement tient à rendre hommage ici aux personnalités dont les travaux ont puissamment contribué à l'éclairer; il reconnaît volontiers le rôle de précurseurs et d'animateurs qu'ont joué à l'égard de ce grave problème les auteurs de la proposition de loi dont, dès 1930, fut saisi le Parlement et qui, complétée et améliorée, vient à nouveau d'être soumise à la Chambre ⁽¹⁾.

Etant donné l'importance de la réforme envisagée, le Gouvernement a estimé devoir, avant d'arrêter la voie dans laquelle il proposerait à la Législature d'en assurer la réalisation, recourir à l'avis d'une commission spéciale composée de jurisconsultes avertis ainsi que de praticiens du droit administratif ⁽²⁾.

(¹) Proposition de loi déposée le 29 octobre 1936 par le Comte Carton de Wiart et consorts (Chambre des Représentants, 2^e Session extraordinaire de 1936, n° 106).

(²) Cette Commission était composée de MM. H. Rolin, conseiller à la Cour de Cassation, Président-rapporteur; H. Limbourg, conseiller à la Cour de Cassation; Baron A. Ernst de Bunswyck, secrétaire général du Ministère de la Justice; H. Velge, professeur à l'Université de Louvain; L. Bajard, Directeur général au Ministère de l'Intérieur. MM. L. Moureau, avocat à la Cour d'Appel de Liège et Y. Devadder, attaché au Ministère de l'Intérieur, ont rempli les fonctions de secrétaires.

ONTWERP VAN WET HOUDENDE INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE

MEMORIE VAN TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Het programma der Regeering, zooals het in de Regeeringsverklaring van 24 Juni 1936 is omschreven, voorziet de oprichting van een Raad van State.

Uit de grondige studiën, waartoe deze gewichtige hervorming vanwege de voortreffelijkste juristen heeft geleid, en de gedachtenwisselingen, die daaroemtrent door deze geleerden zijn gevoerd, meende de Regeering, toen zij tot stand kwam, te mogen afleiden dat de oprichting van zulken Raad een wezenlijke verbetering voor onze instellingen zou betekenen.

De Regeering hecht er aan, hier een woord van hulde te zeggen aan de personaliteiten, wier werkzaamheden machtig veel tot haar voorlichting hebben bijgedragen; zij erkent graag de baanbrekende en bezielende taak van de ontwerpers van het wetsvoorstel, dat reeds in 1930 bij het Parlement werd ingediend en thans opnieuw, maar aangevuld en verbeterd, bij de Kamer is aanhangig gemaakt ⁽¹⁾.

Ten aanzien van de gewichtigheid der voorgenomen hervorming en alvorens de lijnen vast te leggen waarlangs zij de Wetgeving zou voorstellen de verwezenlijking ervan na te streven, heeft de Regeering gemeend beroep te moeten doen op het advies eener bijzondere commissie van bevoegde rechtsgeleerden en van beoefenaars van het administratief recht ⁽²⁾.

(¹) Wetsvoorstel door Graaf Carton de Wiart en consorten, ingediend den 29^{en} October 1936 (Kamer der Volksvertegenwoordigers, 2^e buitengewone zitting van 1936, n° 106).

(²) Deze Commissie bestond uit de heeren H. Rolin, raadsheer bij het Hof van Verbreking, Voorzitter-verslaggever; H. Limbourg, raadsheer bij het Hof van Verbreking; Baron A. Ernst de Bunswijck, Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie; H. Velge, hoogleeraar aan de Universiteit te Leuven; L. Bajard, Directeur-generaal aan het Ministerie van Binnenlandsche Zaken. De heeren L. Moureau, advocaat bij het Hof van Beroep te Luik en Y. Devadder, geattacheerde aan het Ministerie van Binnenlandsche Zaken, fungeerden als secretarissen.

Le rapport de cette Commission constitue un monument juridique qui éclaire puissamment le problème à résoudre; le Gouvernement a dès lors estimé devoir en joindre le texte au présent exposé. Une deuxième annexe reproduit le texte de deux chapitres que consacre à l'étude de l'origine et du développement du Conseil d'État français, ainsi que des procédés de sa jurisprudence, M. Louis Wodon dans son important ouvrage « Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique » (Bruxelles 1920).

Le remarquable rapport présenté au nom de la Commission par son Président, M. Henri Rolin, conseiller à la Cour de Cassation, condense en ces termes les conclusions de l'examen auquel le Gouvernement l'avait chargé de procéder :

« La Commission estime qu'il est nécessaire de créer un Conseil d'État, comprenant une section de législation et une section d'administration, et qu'il est possible de le faire en respectant scrupuleusement les principes fixés par la Constitution; qu'aucune atteinte ne peut et ne doit être portée aux attributions appartenant aux pouvoirs existants, c'est-à-dire aux Chambres, au Roi et aux Cours et Tribunaux, en vertu des textes constitutionnels et de l'interprétation qui leur est attachée; enfin, que le futur Conseil d'État, chargé d'éclairer en certains cas le pouvoir exécutif dans l'accomplissement de sa mission, doit être organisé en tenant compte des traditions nationales, telles qu'elles se reflètent dans les lois en vigueur, œuvre collective du Parlement et du Gouvernement, produit de plus d'un siècle d'efforts pour le bien du pays ».

Après une étude approfondie du problème, le Gouvernement a estimé devoir se rallier à cette conception de la Commission.

Le projet ci-joint adopte donc dans ses lignes essentielles la solution préconisée par cette dernière.

Il confie en conséquence à une institution unique la tâche de réaliser les deux objectifs que poursuit la réforme et qui sont, d'une part, d'améliorer la préparation des textes légaux et réglementaires en assurant leur correction du point de vue de la technique juridique et linguistique, ainsi que leur coordination avec la législation antérieure, d'autre part, d'apporter aux intéressés les garanties qui sont réclamées à l'égard des décisions de l'autorité administrative.

Si ces missions répondent à des besoins différents, si la fonction qui correspond à chacune d'elles s'étend à l'ensemble du droit positif lorsqu'il s'agit de veiller à la saine rédaction des lois et règlements tandis qu'elle se restreint, à première vue tout au moins, à l'interprétation des règles du droit public et du droit administratif lorsqu'il s'agit d'intervenir

Het verslag dezer Commissie is een juridisch monument dat er machtig veel toe bijdraagt om het hangende probleem beter te begrijpen; de Regeering achtte het dan ook dienstig den tekst van dit verslag bij deze uiteenzetting te voegen. De tweede bijlage is de vertaling van twee hoofdstukken van het belangrijke werk *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique* (Brussel, 1920), waarin de heer Louis Wodon een studie wijdt aan den oorsprong en de ontwikkeling van den Franschen Raad van State en aan dezes wijze van rechtspreken.

In het merkwaardig verslag, dat de Voorzitter der Commissie, de heer Henri Rolin, raadsheer in het Hof van Verbreking, in haar naam heeft ingediend, zijn de conclusies van het onderzoek, dat de Regeering hem had opgedragen, als volgt samengevat :

« De Commissie is van oordeel dat het noodig is een Raad van State in te stellen — omvattende een afdeling voor de Wetgeving en een afdeling voor de administratie — en dat dit kan geschieden zonder in iets afbreuk te doen aan de in de Grondwet vastgelegde principes; dat in niets mag noch moet getornd worden aan de attributen, welke aan de bestaande machten, d.w.z. de Kamers, den Koning en de Hoven en Rechtbanken, krachtens de grondwettelijke teksten en de daaraan verbonden interpretatie, zijn toegekend; ten slotte, dat de aanstaande Raad van State, die de uitvoerende macht in sommige gevallen bij het vervullen van haar taak zal voor te lichten hebben, moet georganiseerd worden, rekening houdende met 's Lands tradities, zooals deze tot uiting komen in de vigeerende wetten, die de collectieve arbeid zijn van Parlement en Regeering en dan ook het product van ruim een eeuw krachtspanning, het Land ten bate, mogen geheeten worden. »

Na op haar beurt een diepgaande studie aan het vraagstuk te hebben gewijd, heeft de Regeering gemeend zich met de opvatting der Commissie te moeten vereenigen.

Bijgaand ontwerp leunt dan ook in de hoofdlijnen, aan bij de oplossing, welke de Commissie heeft aanbevolen.

Bijgevolg wordt aan één enkele instelling de taak opgedragen de twee oogmerken der hervorming te verwezenlijken, te weten : enerzijds betere voorbereiding van de wets- en reglementsteksten wat de juridische en linguïstische techniek en hun verband met de voorgaande wetgeving betreft en anderzijds vereischte garandeering van de belanghebbenden tegen de beslissingen der administratieve overheid.

Alhoewel deze taken aan uiteenlopende behoeften beantwoorden en de functie, welke aan ieder van haar verbonden is, zich over het heele positieve recht uitstrekt wanneer het er om gaat voor de gezonde opstelling van wetten en reglementen te waken, terwijl zij, op het eerste zicht althans, beperkt is tot de interpretatie van de normen van het publieke recht en van het

dans les actes de l'administration, il n'en reste pas moins que dans les deux domaines la fonction à remplir est de caractère purement juridique et qu'il s'impose de la confier à des juristes de très haut mérite.

Il a paru dès lors logique de grouper les deux services envisagés en une institution unique qui, en raison de l'ampleur de son rôle et de la valeur de ceux qui la composent, sera assurée du prestige indispensable à sa double mission et sera justement revêtue du titre de « Conseil d'État ».

Cette unité est d'ailleurs un trait commun aux Conseils d'État de nombreux pays.

A ces motifs vient s'en joindre un autre qui, pour être d'un ordre moins élevé, n'est cependant pas négligeable, c'est l'économie certaine qui résultera de la création d'un organisme unique, dont le personnel subalterne sera évidemment plus réduit que dans l'hypothèse de l'institution de deux conseils distincts.

Le système auquel s'est arrêté le Gouvernement et qui s'inspire assez exactement de la solution proposée par la Commission, se garde d'ailleurs de confondre les deux fonctions du Conseil d'État. Il réserve l'exercice de chacune d'elles à une section distincte dont il règle la composition suivant les exigences spéciales à sa mission. Il sera revenu plus loin sur ce point.

Le projet ci-joint prévoit donc un Conseil d'État comprenant deux sections. A la première, la *section de législation* appartiendra l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des règlements généraux, à la seconde, la *section d'administration*, incombera le rôle d'intervention dans les actes de l'administration.

A. — Section de Législation.

Le rapport de la Commission (voyez annexe I, chap. I, § 3) précise très exactement les vices de la situation auxquels le rôle de la section de législation sera de remédier.

Ce rôle est nettement défini par les articles 2 et 3 du projet.

« Art. 2. — La section de législation donne un avis motivé sur tous avant-projets, projets-propositions de lois et amendements à ces projets et propositions, ainsi que sur tous projets de règlements généraux dont elle est saisie par le Président d'une des Chambres législatives ou par le Premier Ministre. »

« Art. 3. — Le Premier Ministre peut charger la section de législation de rédiger les avant-projets de lois, de décrets, de règlements généraux ou d'amendements, dont il détermine la matière et l'objet. »

administratieve recht waar het er om gaat zich te bemoeien met handelingen der administratie, blijft het niettemin waar dat de te vervullen functie op dit tweevoudig gebied van louter juridischen aard is en het er op aankomt ze aan uiterst verdienstelijke rechtsgeleerden toe te vertrouwen.

Het kwam dienvolgens logisch voor de twee beoogde diensten in een enkele instelling te vereenigen, dewelke door den omvang harer taak en de bekwaamheid harer leden, het prestige zal bezitten, dat voor haar tweevoudige zending onontbeerlijk is en terecht den titel « Raad van State » zal voeren.

Deze eenheid is trouwens een karaktertrek, dien zij met de Raden van State van talrijke landen gemeen heeft.

Nog een andere reden doet zich daarvoor gelden; al is ze wellicht meer alledaagsch, ze mag toch niet versmaad worden en komt neer op de bezuiniging die ongetwijfeld uit de oprichting van een enkel lichaam waarvan het lagere personeel klaarblijkelijk kleiner in getal zal zijn dan wanneer twee afzonderlijke raden moesten tot stand komen, moet voortvloeien.

In het door de Regeering aangenomen systeem dat vrij nauwkeurig is uitgewerkt naar het voorstel der Commissie, worden de twee functies van den Raad van State duidelijk uit elkaar gehouden. Voor ieder van de twee is een afzonderlijke afdeling voorzien, waarvan de samenstelling volgens de bijzondere vereischten harer taak geregeld wordt.

Verder zal op dit punt teruggekomen worden.

De Raad van State, in bijgaand ontwerp voorzien, omvat dus twee afdelingen. De eerste, de *afdeling wetgeving*, zal de ontwerpen en voorstellen van wetten, zoomede van de algemeene reglementen te onderzoeken hebben, terwijl de tweede, de *afdeling administratie*, haar bemoeiing voor de handelingen van de administratie zal moeten verleen.

A. — Afdeling Wetgeving.

In het verslag der Commissie (zie bijlage I, hoofdstuk I, § 3), is nauwkeurig aangegeven welke gebreken van den toestand de Afdeling Wetgeving zal te verhelpen hebben.

Deze taak is klaar aangeduid in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp.

« Art. 2. — De Afdeling Wetgeving dient van gemotiveerd advies over alle voorontwerpen, ontwerpen, voorstellen van wetten en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, zoomede over alle ontwerpen van algemeene reglementen, die bij haar door den Voorzitter van een der wetgevende Kamers of door den Eerste-Minister zijn aanhangig gemaakt.

« Art. 3. — De Eerste-Minister kan de Afdeling Wetgeving belasten met het opmaken van de voorontwerpen van wetten, van decreten, van algemeene reglementen of van amendementen, waarvan de materie en het voorwerp door hem worden vastgesteld. »

Il ressort de ces textes que la section de législation ne jouira, en ce qui concerne la confection des lois, d'aucune initiative; elle pourra être consultée à la fois par les Chambres législatives et par le Gouvernement; cette consultation n'est rendue obligatoire dans aucun cas; elle n'aurait pas pu l'être en vertu de la Constitution, à l'égard des Chambres législatives; les avis de la section de législation ne préjudicient en rien au pouvoir de décision des trois branches du pouvoir législatif. On le voit, aucune atteinte n'est portée aux articles 26, 27, 29, 67 et 78 de la Constitution.

L'intervention de la section de législation pourra revêtir deux aspects : ou bien elle émettra un avis au sujet de projets de textes dont elle sera saisie par le Président de l'une ou l'autre des Chambres législatives ou par le Premier Ministre; ou bien elle sera chargée par le Gouvernement de rédiger un projet de texte d'après des directives plus ou moins précises.

L'intervention de la section de législation n'aura donc nullement pour objet de discuter le fond des problèmes; son rôle ne sera pas politique, elle remplira la fonction de haut conseil juridique.

La mission de revoir les textes juridiques se rapportant aux parties les plus diverses du droit ne saurait être confiée à un corps restreint de personnalités qui feraient de ce travail leur occupation exclusive. Il importe, pour remplir ce rôle, de faire appel au concours de personnes qui, dans les différents domaines du droit, ont acquis des connaissances particulières. De plus, c'est par la pratique que les membres du Conseil pourront s'initier au travail de rédaction des lois. C'est par l'expérience acquise dans le maniement de textes défectueux qu'ils doivent apprendre à déceler les imperfections des textes qui leur seront soumis.

Mais s'il importe que la plus grande partie des membres de la section de législation soit composée de personnes qui ne font pas de ce travail leur occupation exclusive, il est cependant désirable que soit constitué au sein de cette section un noyau permanent.

Pour donner corps à cette idée, le projet de loi (art. 21) prévoit que deux conseillers ordinaires seront annuellement désignés par le Roi pour faire partie de la section de législation.

B. — Section d'Administration.

Que l'état actuel de la pratique administrative belge n'accorde pas toujours aux administrés toutes les garanties que ceux-ci pourraient exiger, cela résulte des nombreuses études qui ont, depuis quelques années, été consacrées au problème du contentieux administratif dans notre pays.

Il convient de citer spécialement M. le Professeur VELGE qui a consacré à l'examen de cette situation une partie importante de ses ouvrages « L'institution d'un

Uit deze teksten blijkt dat de Afdeeling Wetgeving geen enkel initiatief heeft wat het opmaken van de wetten betreft; zij kan en door het Parlement en door de Regeering geraadpleegd worden; in geen enkel geval is deze raadpleging verplicht gesteld en zou dat, krachtens de Grondwet, ook niet kunnen tegenover de Wetgevende Kamers; de adviezen van de Afdeeling Wetgeving doen in niets afbreuk aan het beslissingsrecht der drie takken van de wetgevende macht. Het staat dus vast dat niet getornd wordt aan de artikelen 26, 27, 29, 67 en 78 der Grondwet.

De bemoeiing van de Afdeeling Wetgeving kan zich dus op tweeërlei wijze voordoen : ofwel dient ze van advies over ontwerpen van teksten, die haar door den voorzitter van een der beide Wetgevende Kamers of door den Eerste-Minister zijn aanhangig gemaakt; ofwel belast haar de Regeering een ontwerp van tekst naar min of meer preciese richtlijnen op te stellen.

De bemoeiing van de Afdeeling Wetgeving zal dus geenszins ten doel hebben den grond der kwesties te onderzoeken; haar taak zal niet van politiek aard zijn, doch de functies van hoogen juridischen raad vervullen.

De herziening van de juridische teksten met betrekking tot de meest uiteenlopende onderdeelen van het recht zou niet kunnen opgedragen worden aan een beperkt korps van personaliteiten die van dat werk hun uitsluitende bezigheid zouden maken. Om deze taak te vervullen dient beroep gedaan op de medewerking van personen die in de onderscheiden takken van het recht bijzondere kennis hebben verworven. Door de praktijk kunnen de leden van den Raad daarenboven vertrouwd geraken met het opmaken van wetten. Dank zij de opgedane ervaring bij het hanteeren van gebrekkige teksten, leeren zij de imperfecties ontdekken der teksten die hun voorggelegd worden.

Is het van belang dat meest al de leden van de Afdeeling Wetgevnig personen zijn die van dat werk niet hun uitsluitende bezigheid maken, dan is het evenwel wenschelijk in den schoot dezer afdeeling een blijvende kern te vormen.

Om deze gedachte vasten vorm te geven, voorziet het ontwerp van wet (art. 21) dat jaarlijks door den Koning twee gewone raadsheeren aangewezen worden om van de Afdeeling Wetgeving deel uit te maken.

B. — Afdeeling Administratie.

Uit de talrijke studies die sinds enkele jaren aan het vraagstuk der administratieve geschillen in ons land gewijd werden, blijkt dat in haar huidige staat de Belgische administratieve praktijk niet altijd aan de onderhoorigen al de waarborgen biedt, welke dezen zouden kunnen eischen.

Inzonderheid dient de heer Professor VELGE vermeld, dewelke aan het onderzoek van dezen toestand een belangrijk gedeelte gewijd heeft van zijn wer-

Conseil d'Etat en Belgique » et « Y a-t-il lieu de créer en Belgique une Cour du contentieux administratif » (*Mémoire couronné par l'Académie royale de Belgique*).

Le Gouvernement ne pouvait donc éprouver de doute au sujet de l'opportunité de remédier à une situation souvent critiquée, mais, quant à la nature du remède à appliquer, il s'est trouvé devant le plus grave des problèmes.

Y a-t-il lieu d'attribuer à la section d'administration du Conseil d'Etat le rôle de juridiction suprême en matière de contentieux administratif en lui conférant le pouvoir de se substituer à l'Exécutif et de statuer souverainement sur les recours des intéressés contre certaines décisions des autorités administratives ainsi que d'annuler des actes du pouvoir exécutif, ou faut-il attribuer à cette section une mission consultative en la chargeant d'émettre, préalablement aux décisions du Gouvernement, des avis sur les affaires dont elle aura été saisie soit par ce dernier, soit par les intéressés ?

La proposition de loi dont la Chambre a été saisie par le comte Carton de Wiart tranche en faveur de la première de ces solutions.

La Commission présidée par M. le conseiller Rolin a spécialement étudié ce problème capital.

Son rapport, dont les considérations ont, il est vrai, fait sur ce point l'objet de réserves formelles de la part d'un de ses membres, conclut en ces termes :

« L'inconstitutionnalité d'un régime qui investirait le Conseil d'Etat du pouvoir redoutable de détruire un arrêté royal, un règlement provincial ou communal, pratiquement sans recours possible, est certaine.

» En effet, aux termes de l'article 67 de la Constitution, le Roi fait les arrêtés et règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Ces actes sont contresignés par un ministre, qui s'en rend responsable.

» Aux termes de l'article 108, 5°, de la Constitution, c'est le Roi qui annule les délibérations des conseils provinciaux et communaux lorsqu'ils sortent de leurs attributions. La Constitution ne prévoit pas d'autre intervention, sinon celle du pouvoir législatif. C'est en ce sens que le texte constitutionnel a été interprété, dès 1836, par la loi provinciale (art. 89, al. 3) et par la loi communale (art. 87, al. 1°). (Voyez dans ce sens GIRON, *Le Droit administratif de la Belgique*, t. II, 1881, p. 161.) Les arrêtés royaux d'annulation sont naturellement contresignés par un ministre, qui s'en rend responsable.

» Si le Conseil d'Etat peut, par un arrêt souverain, annuler un arrêté royal, un règlement provincial ou communal, le Gouvernement est paralysé, la responsabilité ministérielle est écartée et le contrôle des Chambres ne s'exerce plus. »

ken « L'Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique » en « Y a-t-il lieu de créer en Belgique une Cour du contentieux administratif » (*Verhandeling bekroond door de Koninklijke Belgische Academie*).

De Regeering moet dus wel gaan inzien dat het gepaste oogenblik gekomen was om een vaak gecritiseerd toestand te verhelpen. Zeer moeilijk was echter de vraag welke remedie zou dienen aangewend.

Moet aan de Afdeeling Administratie van den Raad van State de opperste rechtspraak in zake administratieve geschillen worden toegekend en haar alzo de macht verleend om zich in de plaats te stellen van de uitvoerende macht en oppermachtig te beslissen over de beroepen door de belanghebbenden ingesteld tegen sommige beslissingen van de administratieve overheden en om handelingen te vernietigen van de uitvoerende macht of dient aan deze afdeeling een adviseerende taak opgedragen om — alvorens de Regeering beslist — van advies te dienen over zaken die, hetzij door de Regeering, hetzij door de belanghebbenden, bij haar aanhangig gemaakt zijn ?

Het ontwerp van wet dat door graaf Carton de Wiart bij de Kamer werd ingediend, spreekt zich uit ten voordeele van de eerste oplossing.

De Commissie, voorgezeten door Raadsheer Rolin, heeft dit kapitaal vraagstuk bijzonder bestudeerd.

Zijn rapport, waarvan de consideraties wel is waar, op dit punt vanwege een harer leden tot formeel voorbehoud aanleiding hebben gegeven, concludeert als volgt :

« Het voorstel, er toe strekkende om het Hof van geschillen te laten beschikken over de geduchte macht tot het vernietigen van een koninklijk besluit, een provinciaal of gemeentelijk reglement en zulks in feite zonder verhaal, is beslist ongrondwettelijk.

» Inderdaad, luidens artikel 67 van de Grondwet maakt de Koning de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten noodig zijn. Deze handelingen zijn medeondertekend door een Minister die er voor verantwoordelijk is.

» Luidens artikel 108, 5° van de Grondwet, vernietigt de Koning de beslissingen van de provincie- en gemeenteraden wanneer deze hun bevoegdheden overschrijden. De Grondwet voorziet geen andere tussenkomst, tenzij deze van de wetgevende macht. In dezen zin werd de grondwettelijke tekst sinds 1836 door de provinciale wet (art. 89, al. 3) en door de Grondwet (art. 87, slotalinea) geïnterpreteerd. (Zie in dien zin GIRON, *Le Droit administratif de la Belgique*, t. II, 1881, p. 161.) De koninklijke besluiten tot vernietiging zijn natuurlijk medeondertekend door een Minister, die er voor verantwoordelijk is.

» Zoo het Hof voor geschillen, bij souverain arrest, een koninklijk besluit, een provincie- of gemeente-reglement kan vernietigen, staat de Regeering machteloos, bestaat er geen ministeriele verantwoordelijkheid meer en wordt de Parlementscontrole uitgeschakeld. »

A la suite d'un avis aussi formel qu'autorisé, qui confirme l'opinion émise par des auteurs de la valeur de Wodon et de Bourquin, et à la suite de l'examen auquel il a procédé, le Gouvernement a estimé qu'il ne fallait pas prévoir l'attribution à la section d'administration d'un droit d'annulation à l'égard des décisions tant du pouvoir exécutif que des autorités provinciales et communales.

En ce qui concerne l'attribution de pouvoirs juridictionnels dans des matières spéciales qui seraient enlevées à la compétence du Gouvernement pour être confiées à la section d'administration, les objections du rapport sont moins absolues et peuvent paraître moins pertinentes du point de vue de la constitutionnalité.

Le Gouvernement, même sur ce dernier point, considère néanmoins qu'il n'y a pas lieu, tout au moins actuellement, d'attribuer au Conseil d'Etat un rôle juridictionnel. Il considère qu'il serait contraire à toute prudence de transférer, du jour au lendemain et sans transition, du domaine de l'exécutif à une institution nouvellement créée et dont la formation et la jurisprudence doivent être l'œuvre du temps, un ensemble de matières délicates et touffues.

Loin d'améliorer la situation existante, on courrait le risque, en procédant d'une manière précipitée, de jeter un trouble profond dans le fonctionnement de l'administration.

L'exemple du Conseil d'Etat français, qui ne se vit reconnaître par la loi des pouvoirs juridictionnels qu'après plus de trois quarts de siècle de fonctionnement comme organisme consultatif, est là pour attester les résultats auxquels permet d'aboutir une sage évolution.

La fonction que le projet de loi confère à la section d'administration est donc de caractère consultatif, mais elle s'exercera dans des conditions qui différencient essentiellement le système proposé du régime existant dans les pays où fonctionnent des Conseils d'Etat consultatifs.

Le caractère *sui generis* de la section d'administration réside d'une part dans l'indépendance assurée à ses membres, d'autre part dans les droits garantis aux intéressés en vue d'assurer l'examen de leurs litiges par cette section et de leur permettre de défendre leur cause devant ce collège.

Le Gouvernement est pleinement d'accord avec le rapport de la Commission pour reconnaître la nécessité absolue de n'appeler aux fonctions de conseiller d'Etat que des jurisconsultes d'un très haut mérite. A ces personnalités de premier plan le projet assure l'inamovibilité et par là une indépendance absolue vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Les avis émis par un organisme composé de ce personnel d'élite et qui jouira d'une indépendance comparable à celle des Cours et Tribunaux s'impose-

Ten aanzien van een zoo formeel als bevoegd advies, dat de meening van gewaardeerde auteurs als Wodon en Bourquin komt bevestigen en naar aanleiding van haar eigen onderzoek, was de Regeering van oordeel dat aan de Afdeeling Administratie geen recht tot vernietiging van beslissingen, zoomin van de uitvoerende macht als van de provinciale en gemeentelijke overheden, diende toegekend.

Wat betreft het toekennen van juridictioneele machten in bijzondere aangelegenheden die aan de bevoegdheid der Regeering zouden onttrokken en aan de Afdeeling Administratie worden toevertrouwd, zijn de in het rapport opgeworpen bezwaren niet zoo beslist en kunnen zij uit een grondwettelijk oogpunt minder pertinent lijken.

Zelfs op dit punt meent de Regeering evenwel dat er — voor het oogenblik althans — geen aanleiding bestaat den Raad van State een juridictioneele taak op te dragen. Zij acht het strijdig met alle voorzichtigheid, zoo maar in eens en zonder overgang, een complex van kiesche en veelzijdige zaken van het domein der uitvoerende macht naar een nieuwe in het leven geroepen inrichting, waarvan de vorming en de rechtspraak de inwerking van den tijd moeten ondergaan, over te brengen.

Wel verre van den huidige toestand te verbeteren, zou door overhaastig van stapel lopen, grondige ontreddering in de administratie kunnen verwekt worden.

De Fransche Raad van State die slechts na drie kwart eeuws bestaan als adviseerend lichaam, bij de wet juridictioneele rechtsmacht bekwam, is een sprekend voorbeeld van wat kan bereikt worden door een omzichtige evolutie.

De taak, die bij het ontwerp van wet aan de Afdeeling Administratie wordt toebedeeld, is dus van adviseerenden aard doch zal worden uitgeoefend onder zulke voorwaarden dat het voorgestelde systeem essentieel verschilt van het regime, hetwelk in de landen met adviseerende Raden van State wordt toegepast.

Het karakter *sui generis* van de Afdeeling Administratie ligt enerzijds in de onafhankelijkheid harer leden en anderzijds in de waarborgen den belanghebbenden om hun geschillen door deze afdeeling te doen onderzoeken en hun zaak voor dit college te kunnen verdedigen.

De Regeering is het volkomen eens met het rapport der Commissie om te erkennen dat het volstrekt noodzakelijk is enkel zeer hoogstaande rechtsgeleerden tot de functie van Staatsraad aan te stellen. Het ontwerp voorziet voor deze vooraanstaande personaliteiten de onafzetbaarheid en dienvolgens een volstrekte onafhankelijkheid tegenover de uitvoerende macht.

De adviezen van een organisme dat uit zulke krachten is samengesteld en wiens onafhankelijkheid niet deze van de Hoven en Rechtbanken kan ver-

ront *en fait* et presque toujours au respect du Gouvernement et de tous.

Le grief articulé contre le caractère discrétionnaire des décisions de l'autorité administrative tombe devant la nécessité morale où celle-ci se trouvera de tenir compte des avis de la section.

Mais la particularité la plus caractéristique du système proposé réside dans les garanties offertes aux intéressés en leur assurant le droit de saisir eux-mêmes et *directement* le Conseil d'Etat des questions et litiges pendants devant l'administration et qui rentrent dans les cas visés aux articles 5 et 6 du projet.

Cette intervention directe des intéressés a pour résultat, en vertu de l'article 8, de transformer en *obligation* la faculté que l'article 6 donne au Gouvernement de consulter le Conseil d'Etat.

D'autre part les intéressés sont, aux termes de l'article 9, en droit de produire leurs moyens au sujet des affaires soumises à l'avis du Conseil d'Etat pourvu qu'ils aient, ou introduit la requête prévue à l'article 7, ou adressé une réclamation auprès du Gouvernement. Le Conseil d'Etat pourra entendre tous intéressés. Ceux-ci auront même la faculté de se faire assister dans les conditions à déterminer par arrêté royal.

Enfin, sauf le cas où le Conseil d'Etat lui-même considérerait que l'intérêt général y fait obstacle, communication de l'avis émis est donnée aux intéressés visés à l'article 10, al. 2.

Sous le régime proposé, il ne dépendra donc que des intéressés eux-mêmes, dans les cas prévus, de voir leurs litiges avec l'administration soumis à l'examen d'un collège de juristes indépendants, devant lequel ils seront à même de défendre pleinement leurs droits.

Le Gouvernement considère qu'un système consultatif entouré de garanties aussi certaines assure pratiquement tous les avantages d'un régime juridictionnel. A l'encontre de ce dernier, ce système ne soulève aucune objection tirée de la Constitution, il s'adapte parfaitement à nos institutions, au fonctionnement desquelles il ne peut apporter aucun trouble.

C. — Analyse des articles.

L'article 1^{er} en créant le Conseil d'Etat étend sa compétence à la Belgique entière ainsi qu'au Congo Belge.

Il a paru au Gouvernement que les raisons qui militent en faveur d'une institution chargée d'éclairer de ses avis l'administration métropolitaine s'imposaient également pour les affaires qui relèvent de l'administration coloniale. L'intervention de la section de législation du Conseil d'Etat peut être désirable aussi bien en ce qui concerne l'élaboration des textes visant la Colonie que pour ceux qui intéressent

geleken worden, zullen *feitelijk* en schier altijd den eerbied van de Regeering en van iedereen afdwingen.

Het bezwaar, dat tegen het willekeurig karakter der beslissingen van de administratieve overheid aangevoerd wordt, vervalt tegenover het feit dat zij zedelijk verplicht zal zijn met de adviezen der afdeeling rekening te houden.

Doch de meest kenmerkende bijzonderheid van het voorgestelde systeem ligt in de waarborgen welke den belanghebbenden geboden zijn zelf en *rechtstreeks* de hangende administratieve kwesties en geschillen behorende tot de gevallen bedoeld onder de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, bij den Raad van State in te dienen.

Dit directe optreden van de belanghebbenden heeft, krachtens artikel 8, ten gevolge dat de vrijheid, welke bij artikel 6 aan de Regeering gelaten wordt om den Raad van State te raadplegen, in *verplichting* wordt omgezet.

Anderzijds hebben de belanghebbenden, krachtens artikel 9, het recht om hun middelen omtrent de aan het advies van den Raad van State onderworpen zaken te doen gelden, mits zij ofwel het bij artikel 7 voorziene verzoekschrift ingediend ofwel een bezwaarschrift aan de Regeering gezonden hebben. De Raad van State kan alle belanghebbenden hooren. Zij mogen bijgestaan worden onder de voorwaarden bij koninklijk besluit te bepalen.

Ten slotte, wordt het uitgebrachte advies medegedeeld aan de belanghebbenden bedoeld bij artikel 10, alinea 2, tenzij de Raad van State zelf mocht oordeelen dat zulks strijdt met het algemeen belang.

Onder het voorgestelde regime zal het dus alleen van de belanghebbenden zelf afhangen of, in de voorziene gevallen, hun geschillen met de administratie aan het onderzoek van een college van onafhankelijke rechtsgeleerden, voor hetwelk zij hun rechten volledig zullen kunnen verdedigen, onderworpen worden.

De Regeering meent dat een adviseerend stelsel, hetwelk met zulke stevige waarborgen omringd is, practisch al de voordeelen van een juridictioneel regime biedt. In tegenstelling met dit laatste, komt het eerstvermelde in geen enkel opzicht met de Grondwet in botsing; het past volkomen in het raam onzer instellingen, die daardoor niet de minste stoornis kunnen oploopen.

C. — Toelichting op de artikelen.

Bij artikel 1 wordt de Raad van State opgericht en zijn bevoegdheid over heel België en Belgisch-Kongo uitgebreid.

Het kwam de Regeering voor dat de redenen welke voor de instelling van een adviseerend lichaam ten behoeve van de administratie hier te lande pleiten, insgelijks voor de koloniale administratie gelden.

De bemoeiing van de Afdeeling Wetgeving van den Raad van State kan evenzeer gewenscht zijn voor het opmaken van de teksten met betrekking tot de Kolonie als voor deze welke het Moederland aanbelangen.

la métropole. Il est de plus possible que dans des cas spéciaux il y ait intérêt à charger la section de législation de rédiger des avant-projets de décret. Quant à la section d'administration, il importe que ses avis puissent apporter dans la Colonie les mêmes garanties qui sont assurées dans la métropole.

Le siège normal du Conseil sera évidemment Bruxelles, mais il paraît préférable de ne pas le stipuler légalement afin de ne pas faire obstacle à ce que, en présence de situations exceptionnelles et anormales, le Conseil puisse siéger dans une autre localité du pays.

Les articles 2 et 3 sont relatifs à la section de législation. Ils ont été analysés plus haut (p. 3).

L'article 4 définit le rôle de la section d'administration et vise l'ensemble des cas de consultation prévus aux articles 5, 6 et 7.

L'alinéa premier énonçant que cette section donne aux ministres des avis motivés, fixe le caractère exclusivement consultatif de sa fonction.

Le deuxième alinéa en stipulant que « la section n'est consultée et ne se prononce que sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre et de trancher » a un double objet. Il marque qu'aucune atteinte n'est portée à la compétence des Cours et Tribunaux. Il souligne ensuite que la section d'administration n'est pas en toutes matières le conseil juridique des ministres. Si l'État est menacé d'un procès ou a un procès à soutenir, il y aurait inconvénient à ce que la section d'administration fût consultée et donnât son avis sur l'attitude à prendre par l'État. Ce n'est pas le rôle de la section de donner des avis à l'État au sujet des contestations relatives à des droits civils et politiques, dans lesquels il est partie ou peut le devenir.

Les articles 5 et 6 visent successivement les deux ordres de consultation de la section d'administration, la consultation facultative (art. 5) et la consultation obligatoire (art. 6).

L'article 5 énonce d'abord la faculté générale que possède chaque ministre de soumettre à l'avis de la section des questions et affaires d'ordre administratif. Il est intéressant de souligner que le texte eût permis notamment au Gouvernement de soumettre à l'examen consultatif de la section d'administration, les dossiers relatifs aux fonctionnaires frappés de mesures disciplinaires en raison de leur attitude pendant la guerre.

L'énumération exemplative que contiennent les alinéas suivants a pour objet de signaler l'opportunité de recourir à l'avis de la section sur les affaires visées chaque fois qu'elles soulèvent une difficulté sérieuse; cette énumération sert également de base à la faculté accordée à tous intéressés par l'article 7, de mettre

Bovendien kan het in bijzondere gevallen van belang zijn de Afdeling Wetgeving met het opmaken van voorontwerpen van decreten te belasten. Voor de Afdeling Administratie betaamt het dat hare adviezen in de Kolonie dezelfde waarborgen bieden als in het Moederland.

De normale zetel van den Raad is natuurlijk Brussel, doch het is verkieslijk dit niet wettelijk te stipuleren om geen hinderpalen in den weg te leggen wanneer uitzonderlijke of abnormale omstandigheden den Raad mochten verplichten zijn zetel naar een andere plaats van het land over te brengen.

De artikelen 2 en 3 hebben betrekking op de Afdeling Wetgeving. Zij werden hierboven (blz. 3) toegelicht.

Artikel 4 omschrijft de taak van de Afdeling Administratie en beoogt al de consultatiegevallen voorzien bij de artikelen 5, 6 en 7.

Waar de eerste alinea vermeldt dat deze Afdeling den ministers van gemotiveerde adviezen dient bepaalt zij het uitsluitend adviseerend karakter harer opdracht.

Waar de tweede alinea bepaalt dat « de afdeling enkel wordt geraadpleegd en zich slechts over de moeilijkheden en geschillen waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid der uitvoerende macht behoort » heeft zulks een tweevoudig doel. Zij toont aan dat op de bevoegdheid der Hoven en Rechtbanken geen enkele inbreuk wordt gemaakt. Zij legt verder den nadruk erop, dat de Afdeling Administratie niet in alle aangelegenheden 's Ministers rechtskundig adviseur is. Is de Staat met een proces bedreigd of heeft hij een proces te voeren, zoo ware het ongepast dat de Afdeling Administratie zou geraadpleegd worden en advies uitbrengen over de houding door den Staat aan te nemen. De afdeling behoort den Staat niet van advies te dienen omtrent betwistingen over burgerlijke en politieke rechten waarin hij partij is of het kan worden.

De artikelen 5 en 6 handelen achtereenvolgens over de twee wijzen van raadpleging van de Afdeling Administratie, de facultatieve raadpleging (art. 5) en de verplichte raadpleging (art. 6).

Artikel 5 huldigt vooreerst het algemeen recht dat iedere minister heeft om zaken en aangelegenheden van administratieve aard te onderwerpen aan het advies van de afdeling. Er mag wel op gewezen worden dat de tekst aan de Regeering onder meer zou toegelaten hebben, aan de Afdeling Administratie de dossiers voor te leggen om onderzoek en advies betreffende de ambtenaars te wier opzichte tuchtmaatregelen zijn getroffen geworden wegens hun gedrag gedurende den oorlog.

De opsomming, in de volgende alinea's als voorbeelden, heeft ten doel erop te wijzen dat het raadzaam is voor de bedoelde aangelegenheden het advies der afdeling in te winnen, telkens wanneer zij aanleiding geven tot een ernstige moeilijkheid; die opsomming dient eveneens tot grondslag aan het recht,

eux-mêmes en mouvement la procédure de demande d'avis.

Il paraît opportun d'indiquer ici la matière sur laquelle portent les recours et décisions prévus par certaines dispositions de la loi communale et qui sont visés sous les 1° et 2°.

Les 2°, 4° et 6° de l'article 77 de la loi communale ont trait respectivement aux délibérations des conseils communaux au sujet :

a) De la répartition et du mode de jouissance du pâturage, affouage et fruits communaux et des conditions à imposer aux parties prenantes, lorsqu'il y a eu réclamation contre les délibérations de l'autorité communale;

b) Des règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture;

c) De la reconnaissance et l'entretien des chemins vicinaux et sentiers.

Le libellé des objets ci-dessus suffit à démontrer que des intérêts privés sont susceptibles d'être engagés dans les affaires de l'espèce; dans cette éventualité, la consultation de la section d'administration s'indique manifestement. Il n'est que normal qu'elle puisse même être exigée par les intéressés en vertu de l'article 7 du projet.

Le recours prévu par l'article 88 de la loi communale est dirigé contre la mise à charge des autorités communales défaillantes des frais d'envoi des commissaires spéciaux. Ici encore la consultation du Conseil d'Etat s'indique.

Les articles 132, 151 et 152 visent, le premier, la répartition des dépenses obligatoires entre les communes et des charges communales entre les sections d'une commune, le deuxième et le troisième les partages des biens communaux en cas de création de communes nouvelles ou de modification aux limites des communes.

Le Gouvernement aura évidemment le plus grand intérêt à être guidé dans la solution de litiges de l'espèce par l'avis de la section d'administration.

Enfin, le recours prévu par l'article 150 de la loi communale a trait au refus de la Députation permanente d'autoriser des habitants d'une commune à ester en justice au nom de celle-ci moyennant caution de la suffisance de laquelle la Députation est juge, sauf recours au Roi.

L'avis de la section d'administration sera précieux dans ce cas encore.

En ce qui concerne le 7°, la notion d'excès ou de détournement de pouvoir peut être précisée par la définition suivante extraite du rapport de la Commission ministérielle constituée en 1920 en vue de pré-

bij artikel 7 den belanghebbenden toegekend, om zelf de adviesaanvragen uit te lokken.

In verband met de beroepen en beslissingen voorzien bij sommige bepalingen van de gemeentewet en bedoeld in 1° en 2°, komt het gepast voor, hier de materie aan te duiden, waarop zij betrekking hebben.

2°, 4° en 6° van artikel 77 van de gemeentewet betreffen respectievelijk de beslissingen van de gemeenteraden nopens :

a) De verdeling en het genot van het weiland, den houthak en de vruchten der gemeente, alsook de voorwaarden op te leggen aan de gebruikers, wanneer bezwaren zijn ingebracht tegen de besluiten van de gemeenteverheid;

b) De reglementen betreffende het recht van klauwengang en stoppelweide;

c) De erkenning en het onderhoud van de buurt- en voetwegen.

Deze opsomming alleen bewijst dat in zulke aangelegenheden private belangen betrokken kunnen zijn: in dat geval, dient de Afdeling Administratie voorzeker geraadpleegd. Dat die raadpleging zelfs kan geëischt worden door de belanghebbenden, krachtens artikel 7 van het ontwerp, is maar normaal.

Het bij artikel 88 van de gemeentewet voorziene beroep is gericht tegen het in rekening brengen ten bezware van de in gebreke blijvende gemeenteverheden, van de kosten veroorzaakt door het sturen van speciale commissarissen. Ook hier is het inwinnen van het advies van den Raad van State heelemaal aangewezen.

Artikel 132, beoogt den omslag van de verplichte uitgaven over de gemeenten en dien van de gemeentelasten over de secties van een gemeente, terwijl de artikelen 151 en 152 betrekking hebben op de verdeling van de gemeentegoederen in geval van oprichting van nieuwe gemeenten of van wijziging aan de gemeentegrenzen.

Het spreekt vanzelf dat de Regeering er het allergrootste belang bij heeft om, met het oog op de oplossing van geschillen van dien aard, te rade te gaan bij de Afdeling Administratie.

Het bij artikel 150 van de gemeentewet voorziene beroep heeft, ten slotte, betrekking op de weigering vanwege de Bestendige Deputatie, aan de inwoners van een gemeente machtiging te verleen om namens deze laatste in rechte op te treden mits zekerheidstelling, over wier toereikendheid de bestendige deputatie oordeelt, behoudens beroep op den Koning.

Ook in dit geval is het advies van de Afdeling Administratie van gewicht.

Wat 7° betreft, kan het begrip van de machtsverschrijding of -afwending nader worden omschreven door de volgende bepaling uit het verslag van de ministerieele Commissie, in 1920 tot stand gebracht

parer un avant-projet des modifications à apporter aux articles 95, 104, 105 et 106 de la Constitution (1) :

« L'excès de pouvoir est un acte qu'une administration ou un administrateur accomplit dans l'exercice de ses fonctions en vue d'exécuter le mandat dont il est investi, mais à l'occasion duquel il se met en contradiction avec la volonté du législateur. En d'autres termes, il use mal du mandat qui lui a été conféré. Cette erreur peut revêtir des aspects différents. Tantôt elle consistera dans un vice de forme, dans l'omission des formalités prescrites par le législateur. Tantôt elle consistera dans une infraction aux règles de la compétence: l'administration pénétrera dans une sphère qui n'est pas la sienne. Tantôt, enfin, — et ce cas est le plus intéressant — elle consistera dans une violation, dans une fausse application des règles légales qu'une autorité publique a pour devoir de faire observer.

» Il est facile de concevoir que toute autorité publique est exposée à se méprendre soit dans l'appréciation de sa compétence, soit dans l'application d'une disposition légale dont elle est tenue d'assurer le respect. Elle est investie de ses attributions par la loi en vue de buts déterminés. Si elle use des dites attributions pour des buts autres que ceux qu'a visés explicitement ou implicitement le législateur, elle méconnaît la volonté de celui-ci et cette méconnaissance constitue l'excès de pouvoir ou même (pour nous servir d'une expression communément employée en France) le détournement de pouvoir. »

L'article 6 énumère les cas où la consultation est obligatoire; dans la plupart d'entre eux, des intérêts privés sont en jeu.

Les 1° et 4° visent les recours introduits en matière de stabilité ou de statut des agents et instituteurs communaux ainsi que des agents des établissements subordonnés aux communes.

En ce qui concerne le 5°, il s'impose de préciser qu'il ne s'applique pas aux peines disciplinaires visant les officiers de l'armée et les militaires.

Quant aux propositions de mise en disponibilité par suppression d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, visées sous le 6°, elles ne constituent pas des peines disciplinaires; lorsqu'elles ont un caractère collectif, elles ne seront pas soumises à

met het oog op het opmaken van een voorontwerp tot wijziging van de artikelen 95, 104, 105 en 106 van de Grondwet (1) :

« De machtsoverschrijding is de daad die door een administratie of door een bestuurder in de uitoefening van zijn ambt wordt gesteld met het oog op het volbrengen van de hem gegeven opdracht, doch waarbij hij in strijd komt met den wil van den wetgever. Met andere woorden, hij maakt een verkeerd gebruik van zijn opdracht. Die dwaling kan zich op verschillende wijzen voordoen. Nu eens zal zij bestaan in een vormgebrek, in het verzuim van de door den wetgever voorgeschreven formaliteiten. Dan weer zal zij bestaan in het overtreden van de regelen omtrent de bevoegdheid: de administratie bemoeit zich met zaken die niet tot haar attributen behooren. Verder nog en ten slotte, kan zij bestaan — en hieraan dient het meeste belang gehecht — in een schending, in een verkeerde toepassing van de wettelijke voorschriften, die een openbaar gezag moet doen naleven.

» Het is gemakkelijk te begrijpen dat elke openbare overheid aan dwaling blootgesteld is, hetzij bij het beoordeelen van haar bevoegdheid, hetzij bij het toepassen van een wetsbepaling welke zij moet doen naleven. Haar bevoegdheid wordt haar met bepaalde doeleinden bij de wet verleend. Zoo zij van deze bevoegdheid gebruik maakt tot andere doeleinden dan degene uitdrukkelijk of stilzwijgend door den wetgever bedoeld, miskent zij dezes wil en die miskenning is de machtsoverschrijding of zelfs de machtsafwendings (een in Frankrijk doorgaans gebruikte uitdrukking « détournement de pouvoir »).

In artikel 6 worden de gevallen vermeld waarin de raadpleging verplicht is; meestal zullen daarin private belangen betrokken zijn.

1° en 4° hebben betrekking op de beroepen in verband met de vastheid of het statuut van de gemeentebeambten en de gemeenteonderwijzers, alsmede van de beambten der instellingen die van de gemeenten afhangen.

Wat 5° aangaat, betaamt het nader te bepalen dat het niet van toepassing is op de tuchtstraffen ten opzichte van de officieren van het leger en de militairen.

De onder 6° bedoelde voordrachten tot terbeschikkingstelling wegens ambtsopheffing of wegens ambtsontheffing in het belang van den dienst, zijn geen tuchtstraffen; gaat het om een collectieve voordracht, dan moet het advies van de Afdeling Admi-

(1) La Commission, présidée par M. Goddyn, était composée de MM. F. Cattoir, B^{on} Ernst de Bunswyck, P. Leclercq, Mahiels, A. Nerinx, Maurice Vauthier, L. Wodon et Henri Velge.

Citation reprise ex: *Revue de l'Administration*, 1921, p. 425.

(1) Commissie voorgezeten door den heer Goddyn en bestaande uit de heeren F. Cattoir, B^{on} Ernst de Bunswyck, P. Leclercq, Mahiels, A. Nerinx, Maurice Vauthier, L. Wodon en Henri Velge.

Citaat uit: *Revue de l'Administration*, 1921, bl. 425.

l'obligation de l'avis de la section d'administration. Cette obligation sera au contraire imposée lorsque la mesure a un caractère individuel et que, dès lors, elle pourrait avoir le caractère d'une révocation déguisée.

En ce qui concerne le Congo, il convient de laisser au Roi, législateur ordinaire de la Colonie, le soin de déterminer les cas dans lesquels l'avis du Conseil d'État devra être demandé par le Ministre des Colonies. C'est la raison pour laquelle est prévue, au dernier alinéa de l'article 6, l'intervention d'un décret.

Les dispositions des articles 7, 8, 9 et 10 constituent une des parties essentielles du projet. Elles assurent aux intéressés des garanties absolues.

L'article 7 permet aux intéressés de saisir directement le Conseil d'État des affaires rentrant soit parmi les cas prévus à l'article 6 (consultation obligatoire, y compris les cas où la consultation est obligatoire en vertu d'un décret relatif à la Colonie, 12°) soit parmi les cas cités à l'article 5 (consultation facultative).

La requête ne sera recevable que si le requérant établit qu'il est réellement intéressé. A la jurisprudence de la section de préciser les critères de la qualité d'« intéressé » exigée par cet article.

L'article 8 impose au ministre compétent l'obligation de communiquer pour avis à la section toutes affaires au sujet desquelles celle-ci aura reçu une requête; en vertu de cet article, le dépôt d'une requête a pour effet de rendre obligatoire la consultation prévue à titre facultatif dans les cas visés à l'article 5.

L'article 9 stipule que la section doit inviter à produire leurs moyens, non seulement les intéressés qui ont déposé une requête, mais aussi ceux qui ont introduit une demande ou une réclamation auprès du Gouvernement; l'existence et l'identité de ces derniers seront révélées à la section par l'examen du dossier transmis par le ministre compétent.

L'article 10 prévoit qu'un arrêté royal fixera les délais dans lesquels la section d'administration devra émettre ses avis; il importe en effet, que l'intervention de la section n'aboutisse pas à retarder exagérément la solution des affaires qui lui sont soumises et à entraver le fonctionnement régulier de l'administration.

Le même article consacre une garantie importante en faveur de ceux qui sont intéressés à la publicité des avis. Il est indispensable de prévoir la possibilité, dans les cas exceptionnels où l'intérêt général s'opposerait à la publication, de déroger à la règle, mais

nistratie niet worden ingewonnen. Deze afdeling moet echter worden geraadpleegd wanneer het een individueelen maatregel geldt, die alsdan een bedekte afzetting kan zijn.

Wat Congo aangaat, betaamt het de aanduiding van de gevallen waarin de Raad van State door den Minister van Koloniën moet worden geraadpleegd, aan den Koning, gewonen wetgever voor de Kolonie, over te laten. Om die reden wordt in de laatste alinea van artikel 6 een decreet voorzien.

De bepalingen van de artikelen 7, 8, 9 en 10 maken een der voornaamste deelen uit van het ontwerp. Zij bezorgen aan de belanghebbenden volstrekte waarborgen.

Artikel 7 laat aan de belanghebbenden toe de aangelegenheden welke behooren hetzij tot de bij artikel 6 voorziene gevallen (verplichte raadpleging, met inbegrip van de gevallen waarin zij verplicht is krachtens een decreet betreffende de Kolonie, 12°), hetzij tot de in artikel 5 aangehaalde gevallen (facultatieve raadpleging), rechtstreeks bij den Raad van State aanhangig te maken.

Alleen wanneer de aanvrager bewijst dat hij werkelijk belang bij de zaak heeft, zal het verzoekschrift ontvankelijk zijn. Aan de rechtspraak van de afdeling behoort het, de criteria van de bij dit artikel vereischte hoedanigheid van « belanghebbende », nauwkeurig te bepalen.

Artikel 8 verplicht den bevoegden Minister aan de afdeling, om advies, al de zaken mede te deelen waaromtrent deze laatste een verzoekschrift ontvangen heeft; krachtens dit artikel heeft het indienen van een verzoekschrift tot gevolg dat de raadpleging, als facultatief voorzien in de bij artikel 5 bedoelde gevallen, verplicht is.

Artikel 9 bepaalt dat niet alleen de belanghebbenden die een verzoekschrift hebben ingediend, door de afdeling worden aangezocht de middelen tot staving hunner aanvraag voor te brengen, maar ook degenen, die een aanvraag of een bezwaarschrift bij de Regeering hebben ingediend; van het bestaan en de identiteit van deze laatsten zal de Afdeling kennis krijgen bij het onderzoek van het door den bevoegden Minister overgemaakte dossier.

Artikel 10 voorziet dat bij Koninklijk besluit termijnen zullen bepaald worden binnen dewelke de Afdeling Administratie haar adviezen moet uitbrengen. De bemoeiing van de afdeling mag immers niet ten gevolge hebben dat de oplossing van de haar onderworpen kwesties te veel vertraging ondergaat en dat de regelmatige werking van de administratie belemmerd wordt.

Hetzelfde artikel huldigt een belangrijken waarborg ten behoeve van hen die er belang bij hebben dat de adviezen publiek gemaakt worden. In uitzonderlijke gevallen, waarin het publiekmaken in strijd met het algemeen belang zou zijn, moet volstrekt de

c'est la section elle-même, corps indépendant, qui sera juge de ces cas.

L'article 11 tend à adapter les prescriptions légales ou réglementaires fixant des délais de rigueur pour statuer sur certaines affaires dans les cas où la section d'administration est consultée et où, de ce fait, l'observation stricte de ces délais peut être rendue pratiquement impossible.

Les articles 12 à 33 du projet fixent les règles essentielles de l'organisation du Conseil d'État. Les textes sont clairs et précis et paraissent donc ne réclamer aucun commentaire. Il suffit de souligner ci-dessous les dispositions principales de cette partie du projet :

1° Composition du Conseil : membres ordinaires nommés à vie et membres extraordinaires nommés à temps (art. 12, 16 et 17); choix des auditeurs à la suite d'un concours (art. 14);

2° Conditions spéciales pour l'accès aux fonctions de membre du Conseil (art. 13) et d'auditeur (art. 14);

3° Exigences au point de vue des connaissances linguistiques des membres du Conseil et des auditeurs (art. 15);

4° Composition des sections : membres ordinaires exclusivement à la section d'administration, membres extraordinaires plus deux membres ordinaires à la section de législation (art. 21 et 23);

5° Fixation des traitements et indemnités par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et qui ne pourra être modifié qu'en vertu d'une loi (art. 27);

6° Mise à la retraite des membres ordinaires à l'âge de 67 ans (art. 28) et des auditeurs à 65 ans (art. 30);

7° Régime spécial de pensions pour les membres ordinaires, s'inspirant de celui qui est en vigueur pour les membres de la magistrature (art. 29);

8° Incompatibilités et interdictions (art. 31).

*
**

En terminant cet Exposé, le Gouvernement croit devoir insister encore sur le fait que la solution qu'il propose du problème du contentieux administratif paraît le plus sage.

Cette solution tient compte à la fois des objections graves formulées sur le terrain constitutionnel contre la création d'un organisme de caractère juridictionnel, et de la nécessité pratique d'éviter les dangers qui résulteraient d'un remaniement trop brusque et trop profond de nos institutions administratives.

Le projet qui vous est soumis apporte à la situation existante des améliorations essentielles; il assure,

mogelijkheid worden voorzien om van bewusten regel af te wijken, maar over deze gevallen oordeelt de afdeling zelf, als onafhankelijk orgaan.

Artikel 11 beoogt de aanpassing van de wets- of reglementsbepalingen omtrent de termijnen binnen dewelke over sommige zaken dient uitspraak gedaan wanneer de Afdeling Administratie geraadpleegd wordt en daardoor de strikte naleving van dezen termijn praktisch kan onmogelijk gemaakt worden.

De artikelen 12 tot 33 van het ontwerp bepalen de hoofdregelen inzake de organisatie van den Raad van State. De teksten zijn klaar en precies; commentaar lijkt dan ook overbodig. Het volstaat hier te wijzen op de voornaamste bepalingen van dit deel van het ontwerp :

1° Samenstelling van den Raad : gewone leden die voor het leven en buitengewone leden die voor een bepaalden tijd benoemd worden (art. 12, 16 en 17); aanwerving van de auditeurs ingevolge een vergelijkend examen (art. 14);

2° Bijzondere vereischten voor het begeven van de functies van lid van den Raad (artikel 13) en van auditeur (artikel 14);

3° Taalvereischten voor de leden van den Raad en voor de auditeurs (art. 15);

4° Samenstelling van de afdelingen : de Afdeling Administratie bestaat uitsluitend uit gewone leden; de Afdeling Wetgeving bestaat uit buitengewone en uit twee gewone leden (art. 21 en 23);

5° Vaststelling van de wedden en vergoedingen bij een in den Ministerraad overlegd Koninklijk besluit, dat slechts krachtens een wet mag gewijzigd worden (art. 27);

6° In ruste stelling van de gewone leden op den leeftijd van 67 jaar (art. 28) en van de auditeurs op dien van 65 jaar (art. 30);

7° Bijzondere pensioenregeling voor de gewone leden, naar deze welke voor de magistraten geldt (art. 29);

8° Onverenigbaarheid en verbodsbepalingen (art. 31).

*
**

Alvorens deze Memorie van Toelichting te besluiten, meent de Regeering nogmaals den nadruk te moeten leggen op het feit dat voor het vraagstuk der administratieve geschillen geen wijzere oplossing kan gevonden worden dan deze welke hier wordt voorgesteld.

Deze oplossing houdt rekening met de ernstige bezwaren die op grondwettelijk gebied tegen de oprichting van een organisme van juridictionneelen aard worden aangevoerd en tevens met de praktische noodzakelijkheid om de gevaren te vermijden welke uit een te bruuske en te diepgaande hervorming van onze administratieve instellingen zouden ontstaan.

Het ontwerp, dat U voorgelegd wordt, brengt aan den bestaanden toestand grondige verbeteringen toe;

outre une rédaction meilleure des textes légaux et réglementaires, de sûres garanties contre tout arbitraire administratif. Aux partisans d'une solution plus radicale, le projet procure une satisfaction importante en amenant la création d'un organe susceptible, si l'expérience en démontre l'opportunité, de voir sa mission développée dans toute la mesure compatible avec le respect de notre régime constitutionnel.

*
**

Tels sont les motifs qui ont inspiré le Gouvernement dans l'élaboration du projet de loi que, d'après les ordres du Roi, j'ai l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Le Ministre de l'Intérieur,
A.-E. DE SCHRYVER.

het verzekert niet alleen een betere opstelling van de wets- en reglementsteksten, maar ook vaste waarborgen tegen elken administratieven willekeur. Het schenkt in ruime mate voldoening aan de voorstanders van een radikaler oplossing, waar het de oprichting voorziet van een orgaan wiens taak, indien zulks bij ondervinding raadzaam blijkt, kan uitgebreid worden zoo ver geen inbreuk gemaakt wordt op ons grondwettelijk stelsel.

*
**

Door deze redenen heeft de Regeering zich laten leiden bij het opmaken van dit ontwerp van wet dat ik, naar 's Konings bevelen, de eer heb aan Uw beraadslagingen te onderwerpen.

De Minister van Binnenlandsche Zaken,
A.-E. DE SCHRYVER

ANNEXE I.

Rapport adressé au Gouvernement par la Commission formée par celui-ci en vue d'élaborer un avis destiné à l'éclairer sur l'opportunité de la création d'un Conseil d'Etat, sur son organisation et sa compétence éventuelles.

CHAPITRE I.

La Commission estime qu'il est nécessaire de créer un Conseil d'Etat, comprenant une section de législation et une section d'administration, et qu'il est possible de le faire en respectant scrupuleusement les principes fixés par la Constitution; qu'aucune atteinte ne peut et ne doit être portée aux attributions appartenant aux pouvoirs existants, c'est-à-dire aux Chambres, au Roi et aux Cours et Tribunaux en vertu des textes constitutionnels et de l'interprétation qui leur est attachée; enfin, que le futur Conseil d'Etat, chargé d'éclairer en certains cas le pouvoir exécutif dans l'accomplissement de sa mission, doit être organisé en tenant compte des traditions nationales, telles qu'elles se reflètent dans les lois en vigueur, œuvre collective du Parlement et du Gouvernement, produit de plus d'un siècle d'efforts pour le bien du pays.

**§ 1. Pourquoi la Belgique n'a pas de Conseil d'Etat.
Pourquoi sa création est devenue nécessaire.**

Dans le Royaume des Pays-Bas existait un Conseil d'Etat, qu'avait institué la loi fondamentale du 24 août 1815 (art. 71 à 74).

Cette institution a naturellement cessé de fonctionner en Belgique dès la proclamation de son indépendance (arrêté du Gouvernement provisoire du 4 octobre 1830). Le Congrès national n'a pas rétabli d'organisme semblable. La Constitution n'en fait aucune mention.

L'explication de ce silence — A. Giron l'a montré il y a longtemps déjà — c'est que la plupart des attributions de l'ancien Conseil d'Etat ont passé en d'autres mains (*Le Contentieux administratif en Belgique*, 1857, n° 261). Comme l'a remarqué M. R. Janssens, avocat général à la Cour de Cassation (Discours de rentrée, 1^{er} octobre 1902, *Pas.* 1902, I, p. 4), si le Congrès ne s'est pas occupé de la création d'un Conseil de législation, « c'est tout simplement parce

BIJLAGE I.

Verslag bij de Regeering ingediend door de Commissie, welke door haar was ingesteld tot het uitwerken van een advies ter voorlichting omtrent de opportuniteit van het oprichten van een Raad van State, omtrent dezès eventueele organisatie en bevoegdheid.

HOOFDSTUK I.

De Commissie is van oordeel dat het noodig is een Raad van State in te stellen — omvattende een afdeling voor de wetgeving en een afdeling voor de administratie — en dat dit kan geschieden zonder in iets afbreuk te doen aan de in de Grondwet vastgelegde principes; dat in niets mag noch moet getornd worden aan de attributen, welke aan de bestaande machten, d. w. z. de Kamers, den Koning en de Hoven en Rechtbanken, krachtens de grondwettelijke teksten en de daaraan verbonden interpretatie, zijn toegekend; ten slotte, dat de aanstaande Raad van State, die de uitvoerende macht in sommige gevallen bij het vervullen van haar taak zal voor te lichten hebben, moet georganiseerd worden, rekening houdende met 's lands tradities, zooals deze tot uiting komen in de vigeerende wetten, die de collectieve arbeid zijn van Parlement en Regeering en dan ook het product van ruim een eeuw krachtspanning, het land ten bate, mogen geheeten worden.

§ 1. Waarom België geen Raad van State heeft. — Waarom het noodig geworden is zulken Raad in 't leven te roepen.

In het Koninkrijk der Nederlanden bestond een Raad van State, ingesteld bij de grondwet van 24 Augustus 1815 (art. 71 tot 74).

Deze instelling hield natuurlijk op te bestaan in België toen dezès onafhankelijkheid werd uitgeroepen (besluit van het voorloopig Gouvernement dd. 4 October 1830). Het Nationaal Congres heeft dit organisme ter zijde gelaten. Ook de Grondwet maakt er nergens melding van.

Dit stilzwijgen vindt zijn verklaring — wat A. Giron trouwens reeds voor vele jaren heeft aangetoond — in het feit dat meest al de attributen van den ouden Raad van State in andere handen zijn overgegaan (*Le Contentieux administratif en Belgique*, 1857, n° 261). Te recht heeft de heer R. Janssens, advocaat-generaal in het Hof van Verbreking (Openingsrede, 1 October 1902, *Pas.* 1902, I, p. 4) er op gewezen dat, zoo het Congres zich niet met de

qu'il a cru cette institution inutile à raison de la nouvelle organisation politique du pays. »

La constitutionnalité d'une loi, qui créerait un Conseil d'État en Belgique, a été souvent débattue depuis 1831. Le Professeur Paul Errera a exprimé sa conviction « qu'il faudrait, pour établir un Conseil d'État en Belgique, une révision constitutionnelle » (*Traité de droit public belge*, 1^{re} éd. p. 119).

Cette affirmation est trop absolue. La solution de la controverse dépend de la conception que l'on a du Conseil d'État à instituer, des attributions que l'on entend lui conférer. Certaines propositions en ce sens heurtent en effet la Constitution. Mais il est possible de créer un Conseil d'État, sans contrevenir à la Constitution. Il suffit de n'attribuer à l'organe nouveau aucune des attributions qu'elle réserve, expressément ou implicitement, aux pouvoirs institués par elle; il suffit d'éviter de porter atteinte à l'organisation de ces pouvoirs telle qu'elle a été fixée.

On ne peut plus soutenir aujourd'hui que la création d'un Conseil d'État soit *inutile*. L'absence de pareille institution a été regrettée dès les premiers temps de notre indépendance ⁽¹⁾. Depuis lors la nécessité de créer un Conseil d'État a été montrée dans de nombreux travaux, notamment dans ceux du professeur Velge ⁽²⁾ et dans ceux qu'il cite.

Elle a fait, à partir de 1933, l'objet de savants échanges de vues dans des réunions tenues sous les auspices des quatre Facultés de droit de notre pays.

Cette nécessité provient, en dernière analyse, de l'énorme accroissement, depuis 1830, de la population de notre pays et de son activité; de la multitude des interventions de l'État dans de nouveaux domaines; de la complication des tâches incombant au législateur et à l'administration; de ce que, dans ces conditions, il est indispensable d'améliorer le rendement de nos institutions légiférantes et exécutives.

Il ne s'agit pas de changer quoi que ce soit à l'œuvre des Constituants; il s'agit de la *compléter*, pour la rendre plus féconde.

Si l'organe complémentaire, à créer, peut être établi par une loi, sans révision constitutionnelle, on ne

⁽¹⁾ A. Giron signalait cette lacune en 1857. Dans le domaine de la législation des mines, un Conseil, sorte de Conseil d'État spécial, avait été créé, à titre temporaire en 1832, à titre définitif par la loi du 2 mai 1837.

⁽²⁾ *Y a-t-il lieu de créer en Belgique une Cour du contentieux administratif?* (Mémoire couronné par l'Académie. Bruxelles, Hayez, 1935.)

oprichting van een Raad voor Welgeving heeft ingelaten, « dit eenvoudig te wijten is aan het feit dat het zulke instelling, wegens de nieuwe staatsorganisatie des lands, van geenerlei nut achtte ».

Sinds 1831 is de vraag of een wet tot instelling van een Raad van State grondwettelijk te verantwoorden is, een veel omstreden kwestie geweest. Hoogleeraar Paul Errera was de overtuiging toegedaan « dat de grondwet moest herzien worden wilde men in België een Raad van State kunnen oprichten ». (*Traité de Droit public belge*, 1^{re} uitgave, blz. 119.)

Deze bewering is te absoluut. De oplossing van deze twistvraag is afhankelijk van de wijze waarop een Raad van State wordt opgevat en de attributen waarmee men hem wil begiftigen. Het is boven allen twijfel verheven dat sommige ten deze gedane voorstellen met de Grondwet in botsing komen. En toch is het mogelijk een Raad van State in 't leven te roepen zonder de Grondwet geweld aan te doen. Daarvoor volstaat het dat aan het nieuwe lichaam geen der bevoegdheden worden toegekend, welke bij onze fundamentele wet uitdrukkelijk of stilzwijgend aan de door haar ingestelde machten zijn voorbehouden; er dient enkel voorkomen dat aan de organisatie dezer machten, zooals ze in de Grondwet is vastgelegd, worde geschaad.

Thans kan niet meer volgehouden worden dat de oprichting van een Raad van State *nutteloos* is. Reeds in de eerste tijden onzer onafhankelijkheid werd het gemis van zoodanige instelling betreurd ⁽¹⁾. En nadien is in talrijke werken, namelijk in die van professor Velge ⁽²⁾ en in de aldaar geciteerde, de noodzakelijkheid van een Raad van State tot uiting gekomen.

Sinds 1933 wordt over deze kwestie van gedachten gewisseld op de vergaderingen die onder de auspiciën der vier rechtsgeleerde faculteiten van ons land gehouden werden.

Deze noodzakelijkheid vindt in laatste instantie haar oorsprong in de geweldige uitbreiding die 's lands bevolking en bedrijvigheid sinds 1830 genomen hebben; in de veelvuldigheid der Rijksbemoeiingen in allerlei nieuwe aangelegenheden; in het feit dat de zaken van den wetgever en de administratie steeds ingewikkelder worden; dientengevolge, in de noodzakelijkheid het rendement onzer wetgevende en uitvoerende instellingen te verbeteren.

Het is er niet om te doen het werk van de grondwetgevers oók maar in iets aan te lasten; het gaat er veeleer om het aan te vullen en zodoende vruchtbaarder te maken.

Zoo al dit aanvullende lichaam kan tot stand komen bij een wet, zonder grondwetsherziening, toch valt

⁽¹⁾ A. Giron wees in 1857 op deze leemte. Wat de mijnwetgeving betreft werd tijdelijk in 1832, en voorgoed bij de wet van 2 Mei 1837 een soort van bijzondere Raad van State ingesteld.

⁽²⁾ *Y a-t-il lieu de créer en Belgique une Cour du contentieux administratif?* (Door de Academie bekroonde verhandeling. Brussel, Hayez, 1935.)

saurait se dissimuler, cependant, que semblable innovation, ajoutant une grande institution centrale à celles qui existent, a une portée considérable; par sa nature et par son objet, la mesure est « constitutionnelle ».

Elle doit, par conséquent, être étudiée, préparée et réalisée avec beaucoup de soin et de prudence.

§ 2. Le futur Conseil d'État doit être une institution belge, répondant à nos traditions nationales.

La création d'un Conseil d'État ne saurait être envisagée, en 1937, sans tenir compte de nos institutions nationales et de leur développement, depuis cent six ans. L'institution nouvelle doit être en harmonie avec les lois en vigueur et avec l'interprétation qui y est attachée. Elle doit s'intégrer dans le droit qui existe, et non le bouleverser.

Tout en cherchant des enseignements dans la législation des pays où fonctionne un conseil d'État, il faut éviter toute copie servile. Une institution étrangère, excellente hors de nos frontières, là où la Constitution belge ne s'applique pas, peut ne correspondre ni à nos traditions, ni à l'esprit de nos populations, ni à leurs besoins.

Le Conseil d'État de France a varié au cours du temps. M. Louis Wodon a résumé son histoire dans un chapitre du *Contrôle juridictionnel de l'administration et de la responsabilité des services publics en Belgique*, ouvrage publié en 1920 ⁽¹⁾.

Le rôle du Conseil d'État français en matière de contentieux administratif, était à l'origine tout à fait subordonné. C'est sous la troisième République, (par une loi du 24 mai 1872, modifiée en 1879) qu'il fut investi, définitivement, d'un droit de juridiction propre. Par contre, son rôle dans la préparation des lois, considérable sous le Consulat, à l'époque de la confection des Codes, est très effacé aujourd'hui. Le Gouvernement peut, il est vrai, en vertu de la loi précitée, le charger de préparer un projet de loi. Mais il le fait rarement ⁽²⁾.

Si remarquable que soit la jurisprudence du Conseil d'État de France, il ne faut jamais oublier qu'il fait application aux relations entre l'État et les particuliers, même en matière de responsabilité délictuelle, d'un droit administratif spécial ⁽³⁾, qui n'a pas d'équivalent chez nous et est incompatible avec l'article 92 de la Constitution belge.

⁽¹⁾ Chapitre II, pp. 19 et suiv. — Voir aussi DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., t. III, pp. 36 et suiv.

⁽²⁾ DUGUIT, *L'Organisation politique de la France*, 1924, p. 307.

⁽³⁾ JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. III, 1926, p. 161.

niet te ontveinzen dat dergelijke innoveering van verstrekkende betekenis is doordat een groote centrale instelling aan de reeds bestaande wordt toegevoegd; de maatregel is echter, zoo door zijn aard als door zijn doel, grondwettelijk.

Het komt er dus op aan dat hij, met veel zorg bestudeerd, voorbereid en verwezenlijkt worde.

§ 2. De op te richten Raad van State moet een Belgische instelling zijn, die aan 's lands tradities beantwoordt.

Aan het oprichten van een Raad van State zou, in 1937, niet kunnen gedacht worden zonder rekening te houden met 's lands instellingen en met de uitbreiding die zij sinds 106 jaren genomen hebben. De nieuwe instelling moet passen in het raam van de vigeerende wetten en tevens kunnen aansluiten op de daaraan verbonden interpretatie. Zij moet zonder iets omver te halen bij het bestaande recht ingevoegd worden.

Alhoewel uit de wetgeving van de landen die met een Raad van State begiftigd zijn, veel kan geleerd worden, dient slaafsche navolging uit den boze geacht. Een vreemde instelling, hoe voortreffelijk ook buiten onze grenzen, d.w. daar waar een andere Grondwet wordt toegepast, loopt gevaar niet te beantwoorden aan onze tradities, aan den geest, mocht aan de behoeften onzer bevolking.

In Frankrijk heeft de Raad van State in den loop der tijden meer dan een verandering ondergaan. De heer Louis Wodon heeft er een historisch overzicht van gegeven in een hoofdstuk van *Contrôle juridictionnel de l'administration et de la responsabilité des services publics en Belgique*, uitgegeven in 1920 ⁽¹⁾.

Aanvankelijk was de taak van den Franschen Raad van State, in zake administratieve geschillen, van heel ondergeschikt belang. Eerst onder de derde republiek (bij een wet van 24 Mei 1872, gewijzigd in 1879) werd hij voor goed met een eigenlijke macht tot rechtspreken begiftigd. Daarentegen is zijn medezeggenschap in de voorbereiding der wetten, van aanzienlijk dat ze was onder het Consulaat, toen de Wetboeken gemaakt werden, thans heelemaal op den achtergrond geraakt. Wel is waar kan de Regeering hem, krachtens voornoemde wet, met de voorbereiding van een wetsontwerp belasten, doch dit geschiedt zelden ⁽²⁾.

Hoe merkwaardig de rechtspraak van den Franschen Raad van State ook zijn moge, er dient nooit uit het oog verloren dat hij zelfs ter zake van de delictuele verantwoordelijkheid, op de betrekkingen tusschen den Staat en de particulieren een bijzonder administratief recht ⁽³⁾ toepast, waarvan wij het equivalent missen en dat niet overeen te brengen is met artikel 92 der Belgische Grondwet.

⁽¹⁾ Hoofdstuk II, pp. 49 en vlg. — Zie ook DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e uitg., t. III, pp. 36 en vlg.

⁽²⁾ DUGUIT, *L'Organisation politique de la France*, 1924, p. 307.

⁽³⁾ JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, t. III, 1926, p. 161.

La parenté qui existait, il y a cent ans, entre notre droit *privé* et le droit privé français, est devenue beaucoup moins étroite. Entre le droit *public* belge et le droit public français, entre les institutions républicaines qui datent en France de 1871, ou de 1875, et nos institutions monarchiques remontant à 1831, il n'y a jamais eu que peu d'affinité.

Les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg ont en commun avec nous des traditions séculaires. On peut trouver des précédents et d'utiles exemples dans l'étude du Conseil d'Etat qui fonctionne dans chacun de ces pays.

§ 3. Le futur Conseil d'Etat doit comprendre une section de législation et une section d'administration.

On reconnaît généralement que nos institutions judiciaires donnent satisfaction.

L'innovation proposée ne les concerne pas. Aucune atteinte ne doit être portée à leur organisation, ni à leur compétence.

On se plaint, par contre, d'imperfections dans la confection des lois et dans le fonctionnement de l'administration. Les lois sont devenues si nombreuses, les matières à réglementer si variées et si complexes qu'il est nécessaire d'améliorer la préparation des actes législatifs et des arrêtés royaux.

L'expérience démontre en effet que les lois sont souvent mal rédigées : les imperfections des textes, les lacunes, l'imprécision de la terminologie en rendent l'interprétation et l'application malaisées. Elles sont, en outre, mal coordonnées, en ce sens qu'elles manquent d'homogénéité et se contredisent parfois : ces imperfections provoquent l'incertitude, le manque de confiance dans la loi et multiplient les conflits.

Il en est de même des dispositions réglementaires d'intérêt général. Celles-ci ont pris de plus en plus d'importance, à mesure que le pouvoir législatif a confié à différentes reprises des pouvoirs spéciaux à l'exécutif.

Aux imperfections de rédaction déjà signalées dans l'élaboration des lois s'ajoutent, en ce qui concerne les actes du pouvoir exécutif, d'une part, la discussion de leur légalité, et de l'autre, la coordination des textes des arrêtés royaux avec l'ensemble de la législation en vigueur.

Assurément, l'article 107 de la Constitution dispose que les Cours et Tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois; mais il s'écoule souvent un très long terme entre la date de la publication des décisions du pouvoir exécutif et celle du refus d'en assurer l'application prononcé par le pouvoir judiciaire, en exécution de l'article 107 de la Constitution.

Het verband dat vóór honderd jaar tusschen ons *privaatrecht* en het Fransche *privaatrecht* bestond is veel losser geworden. Tusschen het Belgische *publiekrecht* en het Fransche *publiekrecht*, tusschen de republikeinsche instellingen, die in Frankrijk van 1871 of 1875 dateeren, en onze monarchistische instellingen van 1831 heeft nooit veel verwantschap bestaan.

Nederland en het Groot-Hertogdom Luxemburg hebben eeuwenoude tradities met ons gemeen. In de studie over den Raad van State, die in ieder dezer landen functionneert, zijn precedenten en nuttige voorbeelden te vinden.

§ 3. De aanstaande Raad van State moet een afdeling wetgeving en een afdeling administratie omvatten.

Over het algemeen wordt erkend dat onze gerechtelijke instellingen voldoening geven.

Zij blijven buiten de voorgestelde innovatie. Aan haar organisatie, noch aan haar bevoegdheid moet geraakt worden.

Daarentegen beklaagt men zich over imperfecties in het opmaken der wetten en in de werkwijze der administratie. De wetten zijn zoo talrijk geworden, de te reglementeeren materie zoo velerlei en ingewikkeld, dat de voorbereiding van de wetgevende handelingen en de koninklijke besluiten noodzakelijk dient verbeterd.

De ondervinding heeft inderdaad uitgewezen dat de wetten dikwijls slecht opgesteld zijn : de imperfecties der teksten, de leemten, de onduidelijkheid der terminologie, bemoeilijken de interpretatie en de toepassing. Ze zijn bovendien slecht geordend en wel zoo dat het haar mangelt aan homogeniteit en tegenspraak meer dan eens voorkomt : deze imperfecties verwekken onzekerheid, gebrek aan vertrouwen in de wet en vermenigvuldigen de geschillen.

Hetzelfde geldt voor de reglementaire bepalingen van algemeen belang. Deze zijn van langsom meer belangrijk geworden, naar gelang de wetgevende macht herhaaldelijk speciale machten aan de uitvoerende macht toevertrouwd heeft.

Bij de stijlonvolkomenheid in het opmaken der wetten waarop reeds is gewezen, komt dan nog — wat de handelingen der uitvoerende macht betreft — de vraag omtrent de wettelijkheid eenerzijds en de coordinatie van de teksten der koninklijke besluiten met de heele van kracht zijnde wetgeving, anderzijds.

Gewis, artikel 107 van de Grondwet bepaalt dat de Hoven en rechtbanken de algemeene provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen slechts toepassen voor zoover zij met de wetten overeenkomen; doch er verloopt dikwijls heel wat tijd tusschen den datum waarop de beslissingen van de uitvoerende macht worden bekend gemaakt en dezen waarop de toepassing er van geweigerd wordt, welke weigering door de rechterlijke macht in uitvoering van artikel 107 van de Grondwet wordt uitgesproken.

Il en résulte une insécurité très préjudiciable aux relations civiles et commerciales.

Or, on peut incontestablement améliorer la rédaction des actes législatifs et exécutifs, sans modifier les organes chargés par la Constitution d'en assurer la préparation.

C'est cette nécessité aperçue depuis longtemps qui explique la création du Conseil de législation, commission consultative organisée par des arrêtés royaux du 3 décembre 1911 et du 13 mai 1922 (*Etude sur la réforme des services administratifs de l'Etat*, par MM. M.-L. GÉRARD, F. CATTOIR et Z. HENIN, édition du Comité Central Industriel, 1935, p. 244).

Les devoirs incombant aux administrations publiques se sont également multipliés et compliqués. Les difficultés qu'elles ont à résoudre sont incomparablement plus nombreuses qu'il y a un siècle; les rapports des administrations avec les administrés sont plus fréquents, les intérêts en jeu plus grands.

Cependant, le perfectionnement des méthodes suivies n'a pas répondu à ces transformations.

Les difficultés sont encore examinées et tranchées trop souvent dans l'ombre des bureaux, sans débats contradictoires et sans forme. Les intéressés veulent avoir l'assurance que l'administration sera juste. Ils ont immensément besoin d'un accroissement de garanties.

Tout d'abord, l'administration devrait pouvoir disposer d'un organisme consultatif juridique. On a déjà essayé d'améliorer la situation en créant en grand nombre des commissions consultatives rattachées aux départements ministériels (*ouvrage cité*, pp. 244 à 248). Certaines d'entre elles fonctionnent pour plusieurs de ces départements. Tel est le cas du Comité consultatif du contentieux administratif et d'administration générale créé sous une dénomination différente par arrêté royal du 15 mai 1858. Il a depuis lors fait l'objet de divers arrêtés : 10 octobre 1879, 26 janvier 1880, 4 avril 1882, 22 mars 1883, 27 juillet 1922.

La multiplicité de ces organismes témoigne du besoin des administrations actives d'être éclairées par des avis de juristes ou de techniciens.

Mais le défaut d'unité de l'organisation est patent; ensuite plusieurs départements n'ont à leur disposition aucun organisme de cette espèce auquel ils puissent s'adresser.

Il faut, en outre, que certains conflits entre les particuliers et l'administration, échappant en vertu des articles 92 et 93 de la Constitution à l'examen des Cours et Tribunaux, puissent être discutés par les particuliers devant une autorité qui possède l'indépendance et l'impartialité d'un juge, prononçant d'après le droit, n'ayant elle-même aucun intérêt dans le débat, devant laquelle les parties se présentent sur

Hieruit volgt een onzekerheid die zeer nadeelig is voor de civiele en commerciële betrekkingen.

Welnu, de redactie der wetgevende en uitvoerende handelingen kan onbetwistbaar verbeterd worden, zonder de organen die door de grondwet met de voorbereiding ervan belast zijn, te wijzigen.

In deze noodzakelijkheid, welke zich sinds lang deed gevoelen, ligt de verklaring van de oprichting van den Raad voor wetgeving, die niets anders is dan een Commissie van advies, ingesteld bij de koninklijke besluiten van 3-12-1911 en 13-5-1922. (*Etude sur la réforme des services administratifs de l'Etat*, door de heeren M.-L. Gérard, F. Cattoir en Z. Hénin, uitgave van het Centraal Nijverheidscomité, 1935, p. 244.)

De plichten der openbare besturen zijn eveneens talrijker en ingewikkelder geworden. De op te lossen moeilijkheden zijn heel wat grooter in getal dan een eeuw geleden; de betrekkingen van de besturen met de onderhoorigen zijn gaandeweg vermenigvuldigd; de op het spel staande belangen zijn aanzienlijk toegenomen.

De verbetering der gevolgde werkwijzen heeft echter aan deze evolutie niet beantwoord.

De moeilijkheden worden nog al te vaak, zonder vorm noch tegensprekelijk debat, in de bureau's onderzocht en beslecht. De belanghebbenden willen de verzekering hebben dat de administratie rechtvaardig zal handelen. Zij hebben enorm behoefte aan meer waarborgen.

Eerst en vooral zou de administratie over een rechtskundig lichaam van advies moeten kunnen beschikken. Men heeft reeds getracht dien toestand te verhelpen door een groot aantal bij de ministerieele departementen fungeerende commissies van advies op te richten (*aangehaald werk*, bl. 244 à 248). Sommige dezer fungeeren voor verschillende departementen. Zulks is het geval voor het Comité van advies voor geschillen van bestuur en voor algemeen bestuur, dat bij Koninklijk besluit van 15 Mei 1858 onder een anderen naam opgericht werd. Sindsdien werden daaromtrent nog verschillende besluiten genomen : 10 October 1879, 26 Januari 1880, 4 April 1882, 22 Maart 1883, 27 Juli 1922.

Uit het groot aantal dezer organismen blijkt dat de actieve administraties behoefte hebben aan de adviseerende voorlichting van rechtsgeleerden of technici.

Doch het gebrek aan eenheid in de organisatie springt in het oog; daarbij beschikken verschillende ministerieele departementen over geen enkel dergelijk organisme.

Bovendien moeten sommige conflicten tusschen de particulieren en de administratie, doordat ze krachtens de artikelen 92 en 93 van de Grondwet niet tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren, door de particulieren kunnen besproken worden ten overstaan van een overheid, die de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van een rechter bezit, zich volgens het recht uitsprekt, zelf belangloos tegenover

un pied de parfaite égalité. (VAUTHIER, *Précis de Droit Administratif*, n° 433).

L'administration gagnerait elle-même beaucoup en autorité à la création de semblable organisme. Sa jurisprudence se formerait à la suite de débats contradictoires, au cours desquels les intéressés auraient l'occasion de défendre leur point de vue d'une façon complète. Sa jurisprudence serait, en outre, coordonnée. L'étude du droit administratif ne se ferait plus exclusivement dans différents services séparés l'un de l'autre par des cloisons étanches. Il serait devenu beaucoup plus aisé de faire de cette jurisprudence une étude scientifique et elle ne serait plus comme actuellement, dans une infinité de cas, enfouie dans les dossiers des ministères.

Devenue plus méthodique, l'action de l'administration inspirerait plus de confiance et serait plus puissante.

En outre, il appartiendrait aux particuliers de saisir eux-mêmes l'organisme nouveau : actuellement, l'intéressé se trouve dans l'impossibilité de saisir l'autorité obligée de statuer sur son cas. Si celle-ci, qu'il s'agisse d'une autorité centrale, provinciale ou locale, s'abstient simplement de statuer ou apporte à la décision un retard anormal, le particulier ne dispose d'aucun moyen de contrainte pour obliger l'autorité à examiner son cas.

On pourrait, théoriquement concevoir la création d'organes distincts chargés de donner des avis au Gouvernement, d'une part au cours de la préparation des lois et arrêtés; d'autre part, en cas de difficultés ou de contestations de nature administrative.

Il semble préférable de réunir de tels services, en chargeant une seule institution, le Conseil d'État, d'y pourvoir.

Les solutions à dégager, les avis à donner doivent, en toute hypothèse, émaner de juristes hautement qualifiés.

Ceux qui auront à examiner des projets de lois ou de règlements seront appelés à examiner les questions de droit les plus diverses (matières civile, commerciale, répressive, procédure, droit administratif). Plus spécialisés en ce dernier sens devront être les juristes, chargés d'éclairer l'administration, en cas de difficultés. Mais toute spécialisation trop tranchée est dangereuse. Il y a avantage à ce que certains membres du Conseil d'État siègent, exceptionnellement, dans la section à laquelle ils ne sont pas attachés à titre principal.

La réunion des deux services en un organe unique permettra, d'autre part, de donner à celui-ci plus d'ampleur, d'accroître l'autorité et le prestige dont il doit jouir.

Cette unité est un trait commun aux Conseils d'État de nombreux pays.

het debat staat en voor wie de partijen op een voet van volkomen gelijkheid verschijnen. (Vauthier, *Précis de Droit administratif*, n° 433.)

De administratie zelf zou bij de oprichting van dergelijk organisme veel aan gezag winnen. Haar rechtspraak zou zich scholen in de tegensprekelijke debatten, tijdens dewelke de belanghebbenden de gelegenheid zouden hebben hun standpunt volledig te verdedigen. Haar rechtspraak zou bovendien geordend zijn. Het administratief recht zou niet meer uitsluitend bestudeerd worden in verschillende diensten die met elkaar niet de minste betrekking hebben. Het ware veel gemakkelijker geweest van deze rechtspraak een wetenschappelijke studie te maken, zij zou niet meer, zooals thans oneindig veel gebeurt, in de dossiers der ministeries blijven berusten.

Op planmatigen voet ingericht, zou de werking van de administratie meer vertrouwen schenken en krachtdadiger inwerken.

De particulieren zouden daarenboven, zelf hun zaken bij het nieuwe organisme moeten indienen : thans is het den belanghebbende onmogelijk de overheid die op zijn geval moet beschikken, aanhangig te maken. Indien deze overheid nu — het moge gaan om een centrale, provinciale of locale — zich eenvoudig er van onthoudt te statueeren of de beslissing abnormaal vertraagt, beschikt de particulier over geen enkel dwangmiddel om de overheid te verplichten zijn geval te onderzoeken.

Theoretisch zou men de oprichting kunnen indenken van afzonderlijke organen die de Regeering van advies zouden dienen, eenerzijds bij de voorbereiding van de wetten en besluiten, anderzijds in geval van moeilijkheden of betwistingen van administratieve aard.

Het schijnt verkieslijk dergelijke diensten te vereenigen en een enkele instelling, den Raad van State, ermee te belasten daarin te voorzien.

De voor te stellen oplossingen en uit te brengen adviezen moeten, in alle onderstelling, van zeer bevoegde rechtsgeleerden uitgaan.

Zij die wets- en reglementsonwerpen zullen te onderzoeken hebben, zullen insgelijks de meest uiteenlopende rechtskwestie in hun bevoegdheid krijgen (burgerlijke, handels-, strafzaken, rechtspleging, administratief recht). In laatstgenoemd geval zullen de rechtsgeleerden, die in geval van moeilijkheden, de administratie voor te lichten hebben, meer moeten gespecialiseerd zijn. Doch iedere te scherpe specialisering is gevaarlijk. Het is beter dat sommige leden van den Raad van State, bij uitzondering, zetelen in de afdeling waaraan zij niet hoofdzakelijk zijn verbonden.

Door de twee diensten in een enkel orgaan te vereenigen, zal dit laatste meer omvang kunnen krijgen en in gezag en aanzien stijgen.

Deze eenheid bestaat in de Raden van State van talrijke landen.

Le Conseil d'Etat à créer doit comprendre deux sections : l'une de législation, l'autre, d'administration (voyez art. 1^{er} de l'avant-projet) ⁽¹⁾.

§ 4. Le Conseil d'Etat doit fonctionner près du Gouvernement.

Le principe constitutionnel, selon lequel les organes judiciaires exercent un pouvoir distinct de tout autre pouvoir, a pour conséquence que les cours et tribunaux fonctionnent loin du Gouvernement. Entre l'ordre judiciaire et, d'autre part, le Parlement, les ministres et leurs agents, il n'y a, pour ainsi dire, pas de contact.

Organe essentiellement administratif, le Conseil d'Etat est appelé, par sa mission même, à entrer en rapports fréquents avec les chefs des départements ministériels.

La loi doit-elle établir une communication directe entre le Parlement et la section de législation du Conseil d'Etat?

Aux termes de la Constitution (art. 46), les Chambres déterminent elles-mêmes les modes selon lesquels s'exercent l'initiative parlementaire et l'activité législative. Il serait évidemment contraire à l'indépendance du pouvoir législatif d'imposer à celui-ci l'obligation de consulter le Conseil d'Etat et de lui prescrire à cet égard quoi que ce soit. Si l'une ou l'autre des Chambres législatives, des groupes de représentants ou de sénateurs, ou des membres de ces assemblées isolément, désirent soumettre un texte à la section de législation, toutes facilités doivent leur être procurées pour que leur demande soit immédiatement transmise au Conseil d'Etat. La demande doit parvenir à celui-ci par l'intermédiaire du Gouvernement : le Conseil d'Etat n'est pas adjoint aux Chambres, c'est un Conseil adjoint au Gouvernement.

En vue d'assurer, par la centralisation, une bonne organisation du service, il importe que toute demande d'avis parvienne au Premier Ministre avant d'être adressée à la section de législation. Tout ce qui concerne la confection des lois est d'importance majeure et rien, dans ce domaine, ne doit échapper au chef du Gouvernement (voyez les art. 2 et 3 de l'avant-projet).

Par contre, lorsque c'est à la section d'administration qu'un avis sera demandé, il s'agira, le plus souvent, de difficultés ou de contestations, rentrant dans la compétence d'un seul département ministériel. La consultation directe par chaque ministre s'impose ici pour des raisons pratiques (voyez les art. 4, 5, 6 de l'avant-projet).

⁽¹⁾ La dénomination de *section d'administration* paraît préférable à celle, plus étroite, de *section du contentieux administratif*. Des avis peuvent être demandés dans des cas où il n'y a pas de contestation, et, partant, pas de contentieux.

De op te richten Raad van State moet twee afdelingen omvatten : de eene voor de wetgeving, de andere voor de administratie (zie art. 1 van het voorontwerp) ⁽¹⁾.

§ 4. De Raad van State moet bij de Regeering fungeeren.

Het grondwettelijke principe, volgens hetwelk de gerechtelijke organen een macht uitoefenen die van alle andere macht gescheiden is, heeft ten gevolge dat de hoven en rechtbanken verre buiten de Regeering fungeeren. Tusschen de rechterlijke macht en anderszijds het Parlement, de ministers en dezer ambtenaren, is er om zeggens geen voeling.

De Raad van State, die een zuiver administratief orgaan is, is door zijn taak zelf geroepen om met de hoofden der ministerieele departementen veelvuldige betrekkingen te hebben.

Moet de wet een rechtstreeksch verband tusschen het Parlement en de afdeling Wetgeving van den Raad van State leggen?

Luidens de Grondwet (art. 46) bepalen de Kamers zelf op welke wijze het parlementair initiatief en de legislatieve werkzaamheden uitgeoefend worden. Het ware natuurlijk strijdig met de onafkankelijkheid der wetgevende macht deze te verplichten den Raad van State te raadplegen en haar hieromtrent eenig voorschrift te stellen. Mochten een van beide wetgevende Kamers, groepen van volksvertegenwoordigers of senatoren, of leden dezer vergaderingen afzonderlijk, een tekst aan de Afdeling Wetgeving verlangen te onderwerpen, dan moet hun daarvoor alle gemak verleend worden. Het verzoek moet langs de Regeering om aan den Raad gezonden worden : de Raad van State wordt niet aan de Kamers verbonden, hij behoort tot de Regeering.

Om bij wijze van centralisatie, een goede organisatie van den dienst te verzekeren, behoort elke vraag om advies naar den Eerste-Minister gezonden alvorens aan de afdeling Wetgeving te worden overgemaakt. Al wat het opmaken der wetten betreft, is van overwegend belang en op dit gebied mag niets aan het Regeeringshoofd ontgaan (zie de art. 2 en 3 van het voorontwerp).

Wanneer integendeel de afdeling Administratie om advies verzocht wordt, zal het meestal gaan om moeilijkheden of betwistingen, waarvan de bevoegdheid tot een enkel ministerieel departement behoort. In dit geval is het om praktische redenen geboden dat elke minister zelf om raad vraagt (zie de art. 4, 5 en 6 van het voorontwerp).

⁽¹⁾ De benaming *afdeling administratie* schijnt verkieslijker dan de meer beperkte afdeling « geschillen van bestuur ». Adviezen kunnen ingewonnen worden voor gevallen waarin geen betwisting en dus ook geen geschil is.

Les rapports à établir entre le Gouvernement et le Conseil d'Etat doivent, également, être pris en considération quand on détermine à qui sera attribuée la charge importante de présider le Conseil et chacune de ses sections.

La section d'administration ne doit jamais être présidée par un ministre, puisque c'est aux ministres qu'elle donne des avis et que ceux-ci doivent être donnés en toute indépendance (voyez le chapitre II, § 2 ci-après).

Cette considération ne s'applique pas à la présidence des assemblées générales du Conseil et à la présidence de la section de législation.

Ne faut-il pas, en vue de fortifier en Belgique le pouvoir gouvernemental, permettre qu'un ministre, et de préférence le Premier Ministre, puisse être investi de la présidence du Conseil d'Etat, sinon par la loi, du moins par le Roi; que soit rehaussé ainsi l'éclat de ce grand corps de l'Etat; que le Premier Ministre en tienne en quelque sorte les leviers de commande; qu'il soit à même de lui donner une impulsion directe en présidant exceptionnellement une assemblée générale ou la section de législation, s'il estime qu'il convient de le faire en raison de l'importance exceptionnelle de l'objet à examiner?

Signalons qu'en France le Conseil d'Etat a, en droit, le garde des sceaux pour Président (DALLOZ, *Rép. prat.*, V° Conseil d'Etat, n° 104). Aux Pays-Bas, c'est le Roi (ou la Reine) qui est, de droit, Président du Conseil d'Etat (art. 74 de la Constitution, art. 1^{er} de la loi du 21 décembre 1861). En Belgique, le Roi ne préside aucun des grands corps de l'Etat, autres que le Conseil des Ministres. Il ne serait, pensons-nous, conforme ni aux convenances, ni à nos traditions constitutionnelles, d'attribuer au Roi en personne la présidence du Conseil d'Etat.

Conférer cette présidence au Premier Ministre aurait pour effet d'augmenter encore la tâche si absorbante qui lui incombe aujourd'hui. Ce serait peut-être, dans l'esprit du public, diminuer l'autorité qui doit s'attacher aux avis du Conseil d'Etat, dont l'indépendance paraîtrait n'être plus entière à l'égard du Gouvernement.

Aussi avons-nous cru devoir laisser au Roi le pouvoir de choisir, en dehors du Premier Ministre et des ministres, le soin de désigner le Premier Président et le Président du Conseil d'Etat.

CHAPITRE II.

§ 1. Des fonctions de la section de législation.

Aux termes des articles 2 et 3 de l'avant-projet annexé au présent rapport, « la section de législation donne un avis motivé sur tous avant-projets, projets, propositions de lois et amendements à ces projets et propositions, ainsi que sur tous projets de règlements généraux, lorsque la section en est saisie par le Pre-

De betrekkingen tusschen de Regeering en den Raad van State dienen insgelijks overwogen wanneer men bepaalt aan wie de belangrijke taak van het voorzitterschap van den Raad en van elke afdeling zal worden toegewezen.

De afdeling Administratie dient nooit door een minister voorgezeten, vermits zij aan laatstgenoemden advies verschaft en deze adviezen in volle onafhankelijkheid dienen gegeven (zie hoofdstuk II, § 2, hieronder).

Deze overweging geldt niet voor het voorzitterschap der algemeene vergaderingen van den Raad en voor dat der afdeling Wetgeving.

Ware het niet geboden om in België het Regeeringsgezag te versterken, dat aan een minister — en bij voorkeur aan den Eerste-Minister — zooniet bij de wet, dan toch door den Koning, het voorzitterschap van den Raad van State worde opgedragen; dat aldus het aanzien van dit groot Staatslichaam worde verhoogd; dat de Eerste-Minister in zekeren zin de teugels er van in handen houdt; dat hij in staat zij hem een directe aansporing te geven door bij uitzondering een algemeene vergadering of de afdeling Wetgeving te presideeren indien hij zulks ten aanzien van het uitzonderlijke belang der te onderzoeken zaak geraden acht?

Wijzen wij er op dat in Frankrijk de Raad van State van rechtswege den Zegelbewaarder als voorzitter heeft (DALLOZ, *Rép. prat.*, V° Conseil d'Etat, n° 104). In Nederland is het de Koning (of de Koningin) die van rechtswege voorzitter is van den Raad van State (art. 74 van de Grondwet, art. 1 van de wet van 21 December 1861). In België wordt geen enkel der groote Staatslichamen, behalve de Ministerraad, door den Koning gepresideerd. Het zou, ons erachtens, niet overeenstemmen met onze gebruiken noch met onze grondwettelijke tradities, aan den Koning in persoon het voorzitterschap van den Raad van State op te dragen.

Het den Eerste-Minister verleen, ware inderdaad de reeds zoo absorbeerende taak, welke thans op hem rust, nog verzwaren. Het ware wellicht, in den geest van het publiek, een kleineering van het gezag dat van de adviezen van den Raad van State, die niet meer volkomen onafhankelijk zou staan tegenover de Regeering, moet uitgaan.

Wij hebben dan ook gemeend dat den Koning de zorg moet worden overgelaten om, buiten den Eerste-Ministers en de ministers, den Eerste-Voorzitter en den Voorzitter van den Raad van State aan te duiden.

HOOFDSTUK II

§ 1. De werkzaamheden van de afdeling wetgeving.

Luidens de artikelen 2 en 3 van het bij dit verslag gevoegde voorontwerp « dienst de afdeling Wetgeving van gemotiveerd advies over alle voorontwerpen, ontwerpen, voorstellen van wetten en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, zoomede over alle ontwerpen van algemeene reglementen

mier Ministre » et « le Premier Ministre peut charger la section de législation de rédiger les avant-projets de lois, de règlements généraux ou d'amendements, dont il détermine la matière et l'objet ».

La section de législation deviendra ainsi, dans la confection des lois et des règlements d'administration générale, un organe important. Sa consultation n'est pas obligatoirement prescrite : il appartiendra au Premier Ministre seul de la saisir. Mais il n'est pas douteux qu'en fait, les projets de lois et les règlements d'administration générale, préparés par les départements ministériels lui seront, dans leur immense majorité, soumis par le Premier Ministre. Les Chambres législatives pourront, en se conformant aux dispositions de leurs règlements, recourir à lui, par l'intermédiaire du Premier Ministre.

La section de législation absorbera sans doute une série de commissions consultatives établies auprès d'un ou de plusieurs départements ministériels. Il appartiendra au Gouvernement, lorsque la loi créant le Conseil d'Etat entrera en vigueur, de rapporter les arrêtés qui les ont créées.

§ 2. Des fonctions de la section d'administration.

La Commission a cru qu'il convenait, en vue de déterminer les fonctions de cette section, de procéder avant tout à un examen approfondi de la proposition de loi déposée par le comte Carton de Wiart et par d'autres membres de la Chambre des Représentants (*Document n° 106 de la deuxième session extraordinaire de 1936*).

Cette proposition ne comprend pas moins de 71 articles, consacrés pour la plupart à l'organisation d'une « Cour du Contentieux administratif » et à la procédure qui serait suivie devant elle.

La mission de la Cour consisterait dans les cas prévus par les articles 2, 59, 60, 62, 63, 67 et 68, à rendre des arrêts souverains en fait et en droit, contre lesquels il n'y aurait d'autre recours que le pourvoi, à porter devant la Cour de cassation, dans deux hypothèses seulement (vice de forme et incompétence, art. 53 de la proposition).

Il en résulte que les décisions de la Cour, dans tous les cas où elle ne se bornerait pas à émettre des avis ⁽¹⁾, lieraient l'Etat et le Gouvernement.

La première question à examiner est de savoir si un tel système est compatible avec la Constitution.

A. — *La Constitution permet-elle d'attribuer à une « Cour du Contentieux administratif » le pouvoir de*

waarvan de kennisneming haar door den Eerste-Minister is opgedragen » en « kan de Eerste-Minister de afdeeling Wetgeving belasten met het opmaken van de voorontwerpen van wetten, van algemeene reglementen of van amendementen, waarvan de materie en het voorwerp door hem worden vastgesteld ».

De afdeeling Wetgeving wordt aldus een belangrijk orgaan bij het opmaken der wetten en reglementen van algemeen bestuur. Het is niet volstrekt verplicht ze te raadplegen : alleen de Eerste-Minister kan zulks doen. Maar ongetwijfeld zal feitelijk de overgrote meerderheid der door de ministerieele departementen opgemaakte wetsontwerpen en reglementen van algemeen bestuur haar door den Eerste-Minister onderworpen worden. Ook de Wetgevende Kamers mogen — mits inachtneming van de bepalingen harer reglementen — langs den Eerste-Minister om, 'op haar beroep doen.

De afdeeling Wetgeving zal ongetwijfeld een reeks commissiën van advies, welke bij een of meerdere ministerieele departementen werkzaam waren, in haar midden opnemen. Wanneer de wet tot oprichting van den Raad van State zal in werking treden, behoort de Regeering de besluiten tot instelling dezer commissiën op te heffen.

§ 2. De werkzaamheden van de afdeeling administratie.

De Commissie heeft gemeend dat, met het oog op het bepalen van de functies dezer afdeeling, allereerst diende overgegaan tot een grondig onderzoek van het wetsvoorstel door graaf Carton de Wiart en andere leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers ingediend (*Gedrukt stuk, n° 106, van de tweede buitengewone zitting 1936*).

Dit voorstel omvat niet minder dan 71 artikelen welke meestal gewijd zijn aan de oprichting van een « Hof voor geschillen van bestuur » en aan de voor dat Hof te volgen procedure.

De opdracht van het Hof zou in de bij de artikelen 2, 59, 60, 62, 63, 67 en 68 voorziene gevallen hierin bestaan, dat het in feite en in rechte souveraine arresten zou uitspreken waartegen geen ander beroep zou openstaan dan de voorziening voor het Hof van Verbreking, en zulks slechts in twee onderstellingen (informaliteit en onbevoegdheid, art. 53 van het voorstel).

Hieruit volgt dat de beslissingen van het Hof, telkens wanneer het zich niet zou beperken tot het uitbrengen van adviezen ⁽¹⁾ den Staat en de Regeering zouden binden.

Eerst valt te onderzoeken of dergelijk stelsel vereenigbaar is met de Grondwet.

A. — *Laat de Grondwet toe dat aan een Hof voor geschillen van bestuur de rechtsmacht worde toege-*

⁽¹⁾ Les cas où elle n'émettrait que des avis sont visés par les articles 3, 61, 64, 65, 66.

⁽¹⁾ De gevallen, waarin het Hof alleen van advies dient, zijn bij de artikelen 3, 61, 64, 65, 66 vermeld.

juridiction prévu par la proposition de loi n° 106 (art. 2, primo, secundo et tertio)?

L'article 2, primo, de cette proposition est conçu comme suit :

« La Cour du contentieux administratif statue :

» 1° Sur les actions en réparation d'un dommage causé par un acte ou par une négligence d'ordre administratif, dans tous les cas dont la connaissance n'appartient pas aux tribunaux en vertu de la Constitution ou des lois en vigueur; elle juge en équité; sa décision est prise en tenant compte de toutes les circonstances tant d'intérêt public que d'intérêt privé. »

Cette disposition n'est pas seulement attributive de compétence à la Cour du contentieux administratif; elle recèle en même temps une *règle de fond*, extrêmement vague, qu'on peut extraire du texte proposé et formuler comme suit :

« Lorsque quelqu'un aura subi un dommage causé par un acte ou par une négligence d'ordre administratif, en dehors des cas où les tribunaux sont compétents, cette personne aura une action en réparation tendant à obtenir quelque chose. Ce quelque chose dépendra de l'équité et de toutes les circonstances d'intérêt public et d'intérêt privé. »

La proposition s'efforce d'attribuer à la Cour du Contentieux administratif compétence en vue de l'application de cette règle et s'efforce en même temps d'éviter tout empiètement sur la compétence des cours et tribunaux.

Ce double objet ne saurait être atteint : car la proposition renferme une contradiction interne et est inconstitutionnelle.

Si un intérêt privé du demandeur est protégé par une action, le demandeur a un droit civil. Si la contestation est relative à un droit civil, les tribunaux seuls sont compétents aux termes de l'article 92 de la Constitution. La proposition se contredit en excluant de la compétence de la Cour du contentieux les cas dont la connaissance appartient aux tribunaux. Elle exclut ainsi ce qu'elle veut faire entrer dans la compétence de la Cour.

Toute action en réparation d'un dommage, causé « par un acte ou par une négligence d'ordre administratif » donne lieu à l'application des articles 1382 et 1383 du Code civil. La proposition tend en réalité à soustraire à l'application de cette règle de droit civil tous les cas où l'action est dirigée contre l'Etat, une province, une commune ou un établissement public. La Cour du contentieux appliquerait la règle essentiellement vague qui se dégage du texte.

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,

kend welke bij het wetsvoorstel n° 106 voorzien is (art. 2, primo secundo en tertio)?

Artikel 2, primo, van dit voorstel luidt :

« Het Hof voor geschillen van bestuur doet uitspraak :

» 1° Over de vorderingen tot herstel van een schade veroorzaakt door een handeling of een verzuim op bestuurlijk gebied, in al de gevallen waarbij de kennisneming daarvan door de Grondwet en de van kracht zijnde wetten niet aan de rechtbanken werd opgedragen; het Hof vonnist naar billijkheid en met inachtneming van al de omstandigheden zoowel van openbaar als van privaat belang. »

Bij deze bepaling wordt aan het Hof voor geschillen van bestuur niet alleen bevoegdheid verleend; zij bevat insgelijks een uiterst vagen *grondregel*, welken men aan den voorgestelden tekst kan ontleenen en als volgt formuleeren :

« Wanneer iemand schade heeft geleden wegens een handeling of een verzuim van administratieven aard, buiten de gevallen waarvoor de rechtbanken bevoegd zijn, heeft deze persoon rechtsingang op schadeloosstelling ter verkrijging van iets. Dit iets zal afhangen van de billijkheid en van al de omstandigheden zoowel van openbaar als van privaat belang. »

Het voorstel streeft er naar, aan het Hof voor geschillen van bestuur bevoegdheid te verleenen niet het oog op de toepassing van dezen regel en spant zich eveneens in om alle inbreuk op de bevoegdheid der Hoven en rechtbanken te vermijden.

Dit tweevoudig doel zou niet kunnen bereikt worden, want het voorstel bevat een tegenstrijdigheid en is ongrondwettelijk.

Indien een privaat belang van den eischer door een vordering beschermd is, bezit de eischer een burgerlijk recht. Gaat de betwisting over een burgerlijk recht, dan zijn alleen de rechtbanken bevoegd luidens artikel 92 van de Grondwet. Het voorstel spreekt zich tegen waar het bevoegdheid aan het Hof voor geschillen ontzegt voor de gevallen waarvan de kennisneming tot de rechtbanken behoort. Zij sluit aldus uit wat zij in de bevoegdheid van het Hof zou willen opnemen.

Elke vordering tot herstel van een schade welke « door een handeling of een verzuim op bestuurlijk gebied » werd veroorzaakt, geeft aanleiding tot toepassing van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek. Het voorstel is er in werkelijkheid op gericht om al de gevallen waarin de vordering tegen den Staat, een provincie, een gemeente of een openbare inrichting gesteld is, aan de toepassing van dezen burgerrechtelijken regel te onttrekken. Het Hof voor geschillen zou den essentieel vagen regel, die uit den tekst voortvloeit, toepassen.

Het Hof, administratief rechtscollege, is eigenlijk de Staat zelf. De Staat zou dus rechter zijn in eigen zaak.

Het Hof zou met « al de omstandigheden rekening houden » : zou het, om de financiën van de admi-

pour éviter d'obérer les finances de l'administration défenderesse?

Pareille réforme heurterait des traditions, anciennes dans nos provinces comme aux Pays-Bas.

Si le texte de l'article 2, *primo*, de la proposition n° 106 était adopté, ce n'est pas seulement l'article 92 de la Constitution qui serait violé.

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 (voyez l'art. 114 de la Constitution).

L'article 2, *secundo*, de la proposition n° 106 est conçu comme suit :

« La Cour du contentieux administratif statue :

» 2° Sur les demandes en annulation pour incompetence, violation des formes substantielles, excès de pouvoirs ou détournement de pouvoirs, formées contre les actes et règlements des diverses autorités administratives. »

La première remarque que suscite ce texte est son caractère excessivement général et vague : qu'entend-on par « actes et règlements des diverses autorités administratives »?

Des développements de la proposition (p. 9, première colonne, au milieu), il ressort qu'il faut entendre par là « tout acte d'une autorité administrative quelconque ». Il a été confirmé à la Commission que, dans la pensée du rédacteur de la proposition, le pouvoir conféré à la Cour lui permettrait d'annuler « pour incompetence, violation des formes substantielles, excès de pouvoirs ou détournement de pouvoirs » même les *règlements* : un arrêté royal réglementaire, un règlement provincial ou communal.

Est-il possible de parler de « détournement de pouvoirs » lorsqu'il s'agit d'actes du Roi...

L'inconstitutionnalité de la proposition tendant à investir la Cour du contentieux du pouvoir redoutable de détruire un arrêté royal, un règlement provincial ou communal, pratiquement sans recours possible ⁽¹⁾ est certaine.

⁽¹⁾ La proposition (art. 53) n'admet, en effet, contre les arrêts de la Cour du contentieux, d'autres recours que le pourvoi en cassation pour « vice de forme » (de ces arrêts) ou pour « incompetence » (de cette Cour). Ces hypothèses seront rarissimes. On n'échapperait pas à l'objection d'inconstitutionnalité en se bornant à ajouter « pour violation de la loi ».

nistratie-verweerster niet te bezwaren, het bedrag der schadevergoeding verminderen?

Dergelijke hervorming zou indruischen tegen de tradities, die hier en in Nederland even-oud zijn.

Moest de tekst van artikel 2, *primo*, van het voorstel n° 106 worden aangenomen, dan zou niet alleen op artikel 92 van de Grondwet inbreuk worden gemaakt.

Daar de voor het leven benoemde leden van het Hof voor geschillen bevoegd zijn te verklaren dat de Staat een vergoeding verschuldigd is, *wanneer dat niet het geval is* (want ware hij schuldenaar dan zouden de Hoven en rechtbanken bevoegd zijn), zouden zij eigenlijk de beschikking over de openbare gelden hebben. De macht om in 's Rijks naam geld te verleen, behoort grondwettelijk alleen tot de Kamers of tot de Regeering, mits goedkeuring van de Kamers (zie art. 114 van de Grondwet).

Artikel 2, *secundo* van het voorstel n° 106 luidt :

« Het Hof voor geschillen van bestuur doet uitspraak :

» 2° Over de eischen tot nietigverklaring wegens onbevoegdheid, schending van de hoofdzakelijke vormen, machtsoverschrijding of machtsafleiding, ingesteld tegen de handelingen en verordeningen van de onderscheiden bestuursoverheden. »

De eerste opmerking welke tegen dezen tekst kan ingebracht worden, is dat hij uitermate algemeen en vaag is : wat verstaat men onder « handelingen en verordeningen van de onderscheiden bestuursoverheden »?

Uit de toelichting op het voorstel (blz. 9, eerste kolom, in het midden) blijkt dat daaronder dient verstaan « elke handeling van welke bestuursoverheid ook ». De Commissie kreeg de bevestiging dat, volgens de bedoeling van den steller van het voorstel, het Hof de macht zou hebben om wegens « onbevoegdheid, verkrachting van de substantieele vormen, machtsoverschrijding of machtsafwending », zelfs de *reglementen* te vernietigen : een reglementair koninklijk besluit, een provinciaal of gemeentelijk reglement.

Is het mogelijk te spreken van « machtsafwending » wanneer het gaat om handelingen van den Koning...

Het voorstel, er toe strekkende om het Hof voor geschillen te laten beschikken over de geduchte macht tot het vernietigen van een koninklijk besluit, een provinciaal of gemeentelijk reglement en zulks practisch zonder mogelijke beroepaanteekening ⁽¹⁾, is beslist ongrondwettelijk.

⁽¹⁾ Het voorstel (art. 53) duldt inderdaad, tegen de arresten van het Hof voor geschillen geen enkel ander beroep dan de voorziening in verbreking wegens « gebrek in den vorm » (van deze arresten) of « onbevoegdheid » (van dit Hof). Deze onderstellingen zullen wel zeldzaam zijn. Men zou het bezwaar van ongrondwettelijkheid niet kunnen ontgaan door er alleen « wegens wetsverkrachting » aan toe voegen.

En effet, aux termes de l'article 67 de la Constitution, « le Roi fait les arrêtés et règlements nécessaires pour l'exécution des lois ». Ces actes sont contresignés par un ministre, qui s'en rend responsable.

Au termes de l'article 108, 5°, de la Constitution, c'est le Roi qui annule les délibérations des Conseils provinciaux et communaux « lorsqu'ils sortent de leurs attributions ». La Constitution ne prévoit pas d'autre intervention, sinon celle du pouvoir législatif. C'est en ce sens que le texte constitutionnel a été interprété, dès 1836, par la loi provinciale (art. 89, al. 3) et par la loi communale (art. 87, alinéa dernier) — Voyez dans ce sens GIRON, *Le Droit administratif de la Belgique*, t. II, 1881, p. 161. — Les arrêtés royaux d'annulation sont naturellement contresignés par un ministre, qui s'en rend responsable.

Si la Cour du contentieux peut, par un arrêt souverain, annuler un arrêté royal, un règlement provincial ou communal, le Gouvernement est paralysé, la responsabilité ministérielle est écartée et le contrôle des Chambres ne s'exerce plus.

Nous examinerons plus loin, sous la lettre B, le point de savoir si la Constitution permet d'attribuer à un organe juridictionnel le pouvoir d'annuler les actes d'autorités administratives, autres que les arrêtés royaux pris en vertu des articles 67 et 108, 5°, de la Constitution.

**

L'article 2, *tertio*, de la proposition n° 106 est conçu comme suit :

« La Cour du contentieux administratif statue : ... »

» 3° Sur les conflits d'attributions entre les administrations publiques ».

Cette proposition est inconstitutionnelle, en tant qu'elle investit la Cour du contentieux du pouvoir de statuer sur les contestations relatives à la compétence respective des départements ministériels ⁽¹⁾.

Fixer le nombre des ministres, déterminer les attributions des ministères et trancher les différends administratifs qui peuvent s'élever au sujet de leur compétence, c'est administrer. Le pouvoir d'administrer est compris dans le pouvoir exécutif. Il appartient au Roi (art. 29 de la Constitution). On ferait brèche à ce pouvoir en décidant que des arrêtés souverains de la Cour du contentieux trancheront de telles difficultés et s'imposeront au Roi et aux ministres. Qui ne voit, au surplus, que les ministères, étant dépourvus de la

(1) Il est préférable de ne pas les appeler « conflits d'attribution », cette expression étant employée en un autre sens dans l'article 106 de la Constitution : contestations relatives à la compétence respective d'autorités judiciaires et administratives.

Inderdaad, luidens artikel 67 van de Grondwet « maakt de Koning de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten noodig zijn ». Deze handelingen zijn medeondertekend door een minister die er voor verantwoordelijk is.

Luidens artikel 108, 5° van de Grondwet, vernietigt de Koning de beslissingen van de provincie- en gemeenteraden « wanneer deze hun bevoegdheden overschrijden ». De Grondwet voorziet geen andere tussenkomst, tenzij deze van de wetgevende macht. In dezen zin werd de grondwettelijke tekst sinds 1836 door de provinciale wet (art. 89, al. 3) en door de gemeentewet (art. 87, slotalinca) geïnterpreteerd. Zie in dien zin GIRON, *Le Droit administratif de la Belgique*, t. II, 1881, p. 161. De koninklijke besluiten tot vernietiging zijn natuurlijk medeondertekend door een minister, die er voor verantwoordelijk is.

Zou het Hof voor geschillen, bij souverain arrest, een koninklijk besluit, een provincie- of gemeentereglement kan vernietigen, staat de Regeering machteloos, bestaat er geen ministerieele verantwoordelijkheid meer en wordt de Parlementscontrole uitgeschaald.

Verder, onder letter B, zullen wij onderzoeken of de Grondwet toelaat aan een rechtsprekend college de macht toe te kennen om de andere handelingen van administratieve overheden dan de koninklijke besluiten welke krachtens de artikelen 67 en 108, 5°, der Grondwet genomen zijn, te vernietigen.

**

Artikel 2, *tertio*, van voorstel n° 106 luidt :

« Het Hof voor administratieve geschillen doet uitspraak : »

» 3° Over de geschillen van bevoegdheid tussen de openbare besturen. »

Dit voorstel is ongrondwettelijk, waar het aan het Hof voor geschillen de macht verleent om uitspraak te doen over de geschillen omtrent de wederzijdsche bevoegdheden van de ministerieele departementen ⁽¹⁾.

Het getal ministers bepalen, de bevoegdheden van de ministerieele departementen vaststellen en de administratieve geschillen beslechten welke omtrent hun bevoegdheid oprijzen, dat is : besturen. De macht om te besturen is begrepen in de uitvoerende macht. Die behoort tot de bevoegdheid der Kroon (art. 29 van de Grondwet). Het ware afbreuk doen aan dit gezag moest men beslissen dat zulke moeilijkheden zullen beslecht worden door arresten van het Hof voor geschillen, die dan ook den Koning en de Ministers zul-

(1) Het is verkieslijker daaraan niet de benaming « geschillen van bevoegdheid » te geven, aangezien deze uitdrukking met een andere beteekenis gebruikt is in artikel 106 der Grondwet : betwistingen omtrent de wederzijdsche bevoegdheid van rechterlijke en administratieve overheden.

personnalité juridique, ne sont pas des parties litigieuses entre lesquelles peut surgir une contestation proprement dite ? Conçoit-on que deux ministres soient justiciables, en cas de désaccord au sujet de leur compétence respective, d'une Cour de contentieux ? Il s'agit là d'une difficulté d'ordre intérieur, au sein de l'administration de l'État. Ce n'est pas une matière à arrêts.

Article 2, *quarto*, de la proposition n° 106.

Cette disposition est conçue comme suit :

« La Cour du contentieux administratif statue : ... »

« 4° Sur tous les recours en matière de contentieux administratif, dont la connaissance lui est déferée par des lois particulières. »

Si des lois particulières attribuent compétence à la Cour, elle aura naturellement la compétence qui lui sera attribuée. Une disposition, annonçant d'avance qu'il en sera ainsi, est sans portée.

Elle offrirait l'inconvénient d'être interprétée par certains comme une promesse d'extensions indéfinies de la compétence de la Cour.

B. — *La Constitution permet-elle, tout au moins, en dehors des cas examinés sous la lettre précédente, d'attribuer un pouvoir de juridiction au Conseil d'État (section d'administration) ?*

Les seuls cas dont il puisse être question ici sont ceux des demandes d'annulation d'actes, autres que les arrêtés royaux pris en vertu des pouvoirs constitutionnels du Roi, et les cas de recours ou de procédure ne tendant pas à une annulation ⁽¹⁾.

Des considérations énoncées plus haut, au sujet de l'article 2, *secundo*, de la proposition de loi n° 106, il ressort qu'il serait inconstitutionnel d'attribuer à la section d'administration une compétence juridictionnelle, lui permettant d'annuler un arrêté royal pris en vertu des articles 67 et 108, 5° et, *peut-on ajouter*, en vertu de tout autre article de la Constitution, attribuant directement un pouvoir au Roi. L'obstacle est le même dans tous les cas semblables.

⁽¹⁾ Lorsque des contestations ayant pour objet des droits politiques (par exemple en matière électorale, en matière de milice ou en matière fiscale) sont, en vertu de l'article 93 de la Constitution, déferées par la loi, à des organes autres que les tribunaux, les organes, étrangers à l'« ordre judiciaire », auxquels compétence est ainsi attribuée, exercent des fragments de « pouvoir judiciaire ». La Commission a estimé qu'il n'y a pas lieu de proposer de modifications aux nombreuses lois relatives à de telles contestations. Ces lois donnent en général satisfaction. *Quia non movere.*

len binden. Iedereen zal overigens al dadelijk inzien dat de ministeries, doordat ze geen rechtspersoonlijkheid bezitten, geen geschilvoerende partijen zijn tusschen dewelke een eigenlijk geschil kan oprijzen. Is het denkbaar dat twee ministers, in geval van onenigheid omtrent hun wederzijdsche bevoegdheid, de rechtsonderhoorigen zijn van een Hof voor geschillen ? Het gaat daar om geschillen van inwendigen aard, die zich voordoen in de administratie zelve en alleszins geen aanleiding tot arresten geven.

Artikel 2, *quarto*, van het voorstel n° 106.

Deze bepaling luidt als volgt :

« Het Hof voor geschillen van bestuur doet uitspraak : ... »

« 4° Over al de verhalen omtrent geschillen van bestuur, waarvan de kennisneming aan hetzelfde door bijzondere wetten wordt opgedragen. »

Wordt het Hof bevoegdheid toegekend bij bijzondere wetten, dan verkrijgt het natuurlijk die bevoegdheid; een bepaling, waarbij dit van tevoren wordt aangekondigd, is zonder beteekenis.

Zij zou het nadeel hebben dat sommigen ze interpreteren als een belofte tot onbepaalde bevoegdheidsuitbreiding van het Hof.

B. — *Laat de Grondwet toe, ten minste buiten de bij de vorige letter voorziene gevallen, rechtsmacht aan den Raad van State te verleen (afdeeling Administratie) ?*

De aanvragen tot vernietiging van handelingen, andere dan de koninklijke besluiten, krachtens 's Konings grondwettelijke machten genomen, en de beroepen of procedures welke niet tot eene vernietiging strekken, zijn de eenige gevallen waarvan hier sprake kan zijn ⁽¹⁾.

Uit bovenstaande beschouwingen omtrent artikel 2, *secundo*, van het wetsvoorstel n° 106, blijkt dat het ongrondwettelijk ware de Afdeeling Administratie te begiftigen met een juridictionele bevoegdheid, waardoor ze recht tot vernietiging verkrijgt van een koninklijk besluit dat krachtens de artikelen 67 en 108, n° 5 en, *men kan er aan toevoegen*, krachtens alle ander artikel van de Grondwet, waarbij de Koning rechtstreeks in het bezit van een macht wordt gesteld, genomen is. Dit bezwaar geldt evengoed in alle andere dergelijke gevallen.

⁽¹⁾ Wanneer krachtens artikel 93 der Grondwet betwistingen omtrent politieke rechten (bijvoorbeeld in verkiezings-, militie- of fiscale zaken) door de wet naar andere organen dan de rechtbanken worden verwezen, oefenen de organen, die met de « rechterlijke macht » niets te maken hebben en die aldus bevoegd zijn, de « rechterlijke macht » broksgewijze uit. De Commissie is van oordeel dat er geen aanleiding toe bestaat wijzigingen in de latrjke wetten omtrent zulke betwistingen voor te stellen. Deze wetten geven over het algemeen bevrediging. *Quia non movere.*

Mais la question de constitutionnalité doit être examinée à propos :

1° Des demandes d'annulation qui seraient dirigées contre *d'autres actes*, à savoir les actes faits par le Roi en vertu des pouvoirs que lui attribuent, non la Constitution, mais des lois particulières portées en vertu de la Constitution (art. 78) — pouvoirs que nous appelons *légaux* — et les actes faits par d'autres autorités que le Roi;

2° Des recours ne tendant pas à l'annulation d'un acte pour incompétence ou inobservation des formes, mais à sa réformation pour des raisons touchant au fond;

3° Des procédures tendant à l'approbation d'un acte ou à l'obtention d'une autorisation.

Rentrent dans la première de ces catégories, certains cas visés par la formule fort générale de l'article 2, *secundo*, de la proposition n° 106; des cas rentrant dans les deux dernières catégories sont visés par plusieurs dispositions du chapitre IV de la même proposition (spécialement par les articles 59, 60, 62, 63, 67, 68).

Pourrait-on alléguer que, lorsqu'une loi particulière confère au Roi un pouvoir non prévu par la Constitution, le législateur peut limiter comme il l'entend cet accroissement ou le retirer et peut, par conséquent, confier à un organe nouveau qu'il crée la charge de décider au lieu et place du Roi?

Pareille considération ne serait pas décisive.

La considération capitale dont il y a lieu de tenir compte en la matière, est celle-ci.

La Constitution n'organise que trois pouvoirs centraux et deux espèces de pouvoirs locaux (ceux des institutions provinciales et communales). Le pouvoir exécutif appartient *tout entier* au Roi. Il s'exerce avec le concours des ministres et de leurs agents. Toute notre organisation administrative est dominée par un principe hiérarchique, en vertu duquel les organes inférieurs sont subordonnés au Roi et aux ministres. Ce principe est si profondément empreint dans notre droit constitutionnel que le contrôle du pouvoir central s'étend, dans une certaine mesure, même sur les autorités locales. Ce contrôle se manifeste de façons diverses (annulations, approbations, autorisations, envoi éventuel d'un commissaire spécial). Les établissements publics y sont également soumis. Enfin, les autorités locales fonctionnent, à certains égards, comme agents du pouvoir exécutif.

Est-il, dès lors, constitutionnel dans le cadre des attributions quelles qu'elles soient (constitutionnelles ou légales) du Roi, de créer un organe chargé de dire le dernier mot sur une question de nature administrative; en d'autres termes, investi du droit de la trancher souverainement? On ne doit pas se dissimuler que pareille création, c'est l'institution, *au sein*

Doch de grondwettelijkheidskwestie dient onderzocht ten aanzien :

1° Van de aanvragen tot vernietiging, die tegen *andere handelingen* mochten gericht zijn, *te weten* tegen de handelingen, die de Koning gesteld heeft krachtens de machten hem verleend, niet bij de Grondwet, maar bij bijzondere, krachtens de Grondwet genomen wetten (art. 78) — welke machten wij wettelijke machten heeten — en tegen de handelingen die door andere overheden dan den Koning gesteld worden;

2° Van de beroepen, waarvan de strekking niet gericht is op de vernietiging van een handeling wegens onbevoegdheid of niet-naleving der vormen, doch op hervorming wegens den grond der zaak;

3° Van de procedures tot goedkeuring van een handeling of tot verkrijging van een machtiging.

Behooren tot de eerste dezer categorieën, sommige gevallen bedoeld onder de zeer algemeene formule van artikel 2, *secundo*, van het voorstel n° 106; bij verschillende bepalingen van hoofdstuk IV van hetzelfde voorstel (inzonderheid bij de art. 59, 60, 62, 63, 67, 68) zijn gevallen bedoeld, die in de laatste twee categorieën dienen ondergebracht.

Kan beweerd worden dat, wanneer een bijzondere wet een bij de Grondwet niet voorziene macht aan den Koning verleent, de wetgever deze machtsuitbreiding naar willekeur mag beperken of ze intrekken en diensgevolge aan een nieuw orgaan opdragen in de plaats van den Koning te beslissen?

Deze beschouwing ware niet doorslaand.

De kapitale beschouwing, waarmee ten deze dient rekening gehouden, komt hierop neer.

Bij de Grondwet zijn slechts drie centrale machten en twee soorten van locale machten (provinciale en gemeentelijke instellingen) georganiseerd. De *heele* uitvoerende macht behoort den Koning. Zij wordt uitgeoefend met de medewerking van de ministers en dezer ambtenaren. Onze heele administratieve organisatie is beheerscht door een hiërarchisch beginsel, op grond waarvan de lagere organen den Koning en de ministers ondergeschikt zijn. Dit beginsel is zoo diep doorgedrongen in ons constitutioneel recht dat de controle van het centraal gezag zich, tot op zekere hoogte, zelfs over de locale overheden uitstrekt. Deze controle komt op diverse wijzen tot uiting (vernietigingen, goedkeuringen, machtigingen, eventuele aanstelling van een speciaal commissaris). Ook de openbare instellingen ressorteeren daaronder. De locale overheden, ten slotte, treden, in sommige opzichten, als ambtenaren van de uitvoerende macht op.

Is het dan, in het raam van welke attributen (grondwettelijke of wettelijke) des Konings ook, constitutioneel te heeten, een orgaan in het leven te roepen dat het laatste woord zal spreken in aangelegenheden van administratieve aard; in andere woorden, een orgaan dat daarover een souverain beslissingsrecht voert? Het staat buiten twijfel dat een zoodanige tot-

de l'administration, d'un pouvoir nouveau, distinct de celui du Roi et des ministres, chargé de décider en leur lieu et place dans des cas de leur compétence. Un tel pouvoir est inconnu de la Constitution. Il est contraire au système qu'elle établit. Toute attribution de compétence, permettant à un organe juridictionnel de prononcer définitivement en matière administrative, implique retranchement des prérogatives du Gouvernement et, par voie de conséquence, restriction du contrôle parlementaire. Un ministre, interpellé au sujet de pareille décision de l'organe juridictionnel, n'a rien à dire, sinon qu'il a été statué par une autorité échappant à la sienne et le Parlement n'a aucun compte à lui demander. Avec le pouvoir, disparaissent à la fois responsabilité et contrôle.

Dans les pays où le sens de l'autorité et de l'unité nécessaire du pouvoir gouvernemental ne s'est pas affaibli, on a toujours éprouvé de la répugnance à consacrer cette anomalie : une juridiction administrative plus puissante que le Gouvernement. Il y a peu d'exemples de pareille étrangeté dans notre législation⁽¹⁾.

La chose se comprend d'autant mieux que les questions soumises à l'administration ne sauraient souvent — à la différence de celles qu'on porte devant les tribunaux — se résoudre uniquement par application des lois et règlements : les questions de nature administrative sont, dans une certaine mesure, du domaine de l'appréciation, de l'opportunité. C'est précisément pour cela qu'elles sont de nature administrative et de la compétence de l'administration, et qu'elles doivent échapper à celle d'une juridiction.

On l'a très bien compris en Hollande où toutes les propositions de loi tendant à attribuer au *Raad van State* le rôle de juridiction administrative ont échoué jusqu'ici. On l'a très bien compris également dans le Grand-Duché où le Conseil d'Etat n'est juridiction administrative suprême que pour autant qu'une loi lui ait attribué la connaissance d'une affaire déterminée.

C. — *La section d'administration doit avoir un rôle consultatif, mais elle doit l'exercer suivant des règles donnant toutes garanties aux intéressés.*

Faisant même abstraction de la question de constitutionnalité, on peut affirmer que l'attribution d'une compétence juridictionnelle est au fond inutile, parce que, si les avis du Conseil d'Etat (section

standbrenging niets anders zou zijn dan de instelling, in de administratie, van een nieuwe macht, zich onderscheidend van die van Koning en ministers, die in hun plaats over tot hunne bevoegdheid behorende aangelegenheden, zou te beslissen hebben. Dergelijke macht bestaat in de Grondwet niet. Zij druicht in tegen het daarin opgebouwde systeem. Alle bevoegdheidsattributie, op grond waarvan een juridictioneel orgaan zich onherroepelijk over administratieve aangelegenheden kan uitspreken, betekent besnoeiing der Regeeringsprerogatieven en dientengevolge inperking van de parlementaire controle. Moest een minister geïnterpelleerd worden omtrent een dergelijke beslissing van het rechtsprekend orgaan, dan zou hij moeten volstaan met te verklaren dat de beslissing uitgaat van een buiten zijn gezag staand lichaam en dat het Parlement hem dan ook geen rekenschap te vragen heeft. Met de macht verdwijnen en de verantwoordelijkheid en de controle.

De landen, waar de zin voor het gezag en voor de onontbeerlijke eenheid van de Regeeringsmacht gaaf is gebleven, hebben steeds een sterken afkeer voor dergelijke anomalie, een administratieve rechtsmacht, die sterker is dan de Regeering, aan den dag gelegd. Dit vreemd verschijnsel komt zelden in onze wetgeving voor⁽¹⁾.

De zaak is te gemakkelijker te begrijpen daar de aan de administratie onderworpen aangelegenheden, — in tegenstelling met deze welke bij de rechtbanken worden aangebracht — veelal niet alleen met toepassing van de wetten en reglementen kunnen beslecht worden : de aangelegenheden van administratieven aard behooren, tot op zekere hoogte, tot de beoordeeling, de opportuniteit. En daarom juist zijn ze van administratieven aard, behooren ze tot de bevoegdheid der administratie en moeten ze buiten het gebied van een rechtsprekend college blijven.

Vooral in Nederland werd dit goed begrepen; daar hebben tot dusverre alle wetsvoorstellen tot toekenning van de administratieve rechtsmacht aan den *Raad van State* schipbreuk geleden. Zulks geldt ook voor het Groot-Hertogdom Luxemburg, waar de Raad van State eerst als opperste administratief rechtcollege optreedt voor zoover hem, bij een wet, kennisgeving van een bepaalde zaak is opgedragen.

C. — *De taak van de afdeling administratie moet van adviseerenden aard zijn en vervuld worden naar regelen die aan de belanghebbenden alle waarborgen bieden.*

Zelfs zonder de grondwettelijkheidskwestie te stellen kan de bewering gelden dat rechtsmachtstoekenning eigenlijk niet noodig is omdat, indien de adviezen van den Raad van State (afdeling Administratie)

(1) On peut citer les cours et tribunaux de dommages de guerre qui, comme chacun sait, ne sont pas des cours et tribunaux, mais des commissions administratives affublées de ce nom.

(1) Men kan ten deze wijzen op de hoven en rechtbanken voor oorlogsschadevergoeding die, zooals algemeen bekend, geen hoven en rechtbanken zijn, doch als zoodanig betitelde administratieve commissies.

d'administration) émanent de conseillers compétents, d'un niveau intellectuel et moral élevé, et si ces avis sont donnés suivant une procédure offrant de sérieuses garanties, ils s'imposeront *en fait*, et presque toujours, au respect du Gouvernement et de tous.

La Commission estime, dans ces conditions, qu'il y a lieu :

1° D'autoriser la consultation (*facultative*) de la section d'administration par chaque ministre;

2° De prescrire la consultation (*obligatoire*) dans divers cas, dont la liste est d'ailleurs susceptible d'être complétée ultérieurement, par le législateur;

3° D'établir des garanties pour tous les cas de consultation ainsi que des garanties spéciales pour les cas de consultation obligatoire.

Ces considérations amènent la Commission à soumettre au Gouvernement quatre dispositions capitales (art. 4 à 7 de l'avant-projet); nous les reproduisons ci-après, en y ajoutant un bref commentaire.

Article 4. — « La section d'administration donne aux ministres des avis motivés.

» La section n'est consultée et ne se prononce que sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre ou de trancher. »

La disposition de l'alinéa 1^{er} est générale. Elle indique la fonction (la seule) de la section d'administration. Toute compétence juridictionnelle est exclue.

L'alinéa 2 a un double objet. Il marque qu'aucune atteinte n'est portée à la compétence des cours et tribunaux. Il souligne ensuite que la section d'administration n'est pas en toute matière, le conseil juridique des ministres. Si l'Etat est menacé d'un procès, ou a un procès à soutenir, il y aurait inconvénient à ce que la section d'administration fût consultée et donnât son avis sur l'attitude à prendre par l'Etat. Que l'on songe à l'éventualité où pareil avis parviendrait accidentellement à la connaissance de l'adversaire ou de la justice. Ce n'est pas le rôle de la section de donner des avis à l'Etat au sujet des contestations relatives à des droits civils ou politiques, dans lesquelles il est partie ou peut le devenir.

Tandis que l'article 4 s'applique à tous les cas de consultation (*facultative* ou *obligatoire*), l'article 5, conçu comme suit, vise la consultation *facultative* :

« Chaque ministre peut soumettre à l'avis de la section d'administration les difficultés relatives à l'application des lois et règlements. »

Cette rédaction exclut les difficultés dépourvues de caractère juridique.

uitgaan van bevoegde raadsheeren die op intellectueel en zedelijk gebied zeer hoog staan, en deze adviezen gegeven zijn volgens een procedure die ernstige waarborgen biedt, zij *in feite* en schier altijd door de Regeering en eenieder zullen opgevolgd worden.

Dienvolgens is de Commissie van meening dat er aanleiding toe bestaat :

1° Ieder minister toe te laten de afdeling Administratie (*facultatief*) te raadplegen;

2° De (*verplichte*) raadpleging voor te schrijven voor verschillende gevallen waarvan de lijst overigens later door den wetgever kan aangevuld worden;

3° Voor al de gevallen van raadpleging waarborgen te bepalen en wel speciale waarborgen voor de gevallen van verplichte raadpleging.

Deze consideraties brengen de Commissie ertoe aan de Regeering vier hoofdbepalingen te onderwerpen (art. 4 à 7 van het voorontwerp); wij herhalen ze hieronder en voegen er een beknopt commentaar aan toe.

Artikel 4. — « De afdeling Administratie dient den ministers van gemotiveerd advies.

» De afdeling wordt slechts geraadpleegd en spreekt zich enkel uit over de moeilijkheden en geschillen waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid der uitvoerende macht behoort. »

De bepaling van alinea 1 is algemeen. Zij duidt de functie (de eenige) van de afdeling Administratie aan. Alle juridictioneele bevoegdheid is uitgesloten.

Alinea 2 heeft een tweevoudig doel. Zij toont aan dat op de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken geen enkele inbreuk gemaakt wordt. Vervolgens legt zij den nadruk er op dat de afdeling Administratie niet in elk geval de juridische raadgever der ministers is. Indien de Staat met een proces bedreigd wordt of een proces te voeren heeft, ware het ongelegen dat de afdeling Administratie zou geraadpleegd worden en haar advies zou geven omtrent de door de Regeering aan te nemen houding. Men denke maar even aan de eventualiteit dat dergelijk advies bij toeval ter kennis van den tegenstrever of het gerecht mocht komen. Het is niet de taak van de afdeling, den Staat van advies te dienen omtrent betwistingen betreffende burgerlijke of politieke rechten waarin hij partij is of het kan worden.

Terwijl artikel 4 op al de gevallen van raadpleging (*facultatieve* of *verplichte*) van toepassing is, heeft artikel 5, luidend als volgt, betrekking op de *facultatieve* raadpleging :

« Ieder minister kan aan het advies der afdeling Administratie de moeilijkheden betreffende de toepassing der wetten en reglementen onderwerpen. »

Bij dezen tekst worden de moeilijkheden die geen juridisch karakter hebben, uitgesloten.

La disposition de l'article 6, l'une des plus importantes de l'avant-projet, vise la consultation obligatoire.

Ce texte est issu de l'examen approfondi de la proposition de loi n° 106, spécialement en ses articles 2, 3 et suivants, dont l'avant-projet de notre Commission reprend en quelque sorte la substance.

Aux hypothèses prévues par la proposition de loi n° 106, la Commission a ajouté deux cas nouveaux n° 8 et 15 de l'art. 6).

L'article 6 porte que « l'avis de la section d'administration doit être demandé par le ministre compétent » dans quinze cas :

1° Sur toute demande d'indemnité adressée à l'Etat dans les cas où la Constitution et les lois ne donnent pas d'action en justice au postulant;

Ce texte tient lieu du *primo* de l'article 2 de la proposition de MM. Carton de Wiart et consorts. La justification ressort des observations énoncées ci-dessus chap. II, § 2, lettre A).

2° Sur toute plainte ou réclamation basée sur l'absence ou le retard de la décision qu'une autorité administrative a le devoir de prendre en vertu des lois et règlements;

Ce texte répond à la préoccupation dont s'inspire l'article 51, alinéa 3, de la même proposition : permettre aux intéressés de s'adresser au Conseil d'Etat quand aucune décision n'est intervenue. Mais la disposition est plus large que l'article 51 susvisé. Elle permettra à la section d'administration de signaler au Gouvernement les lenteurs, parfois calculées, dont seraient victimes certains administrés. L'expression, très large, d'« autorité administrative » a été employée à dessein, afin d'étendre le contrôle sur les administrations locales et les établissements publics. Elle sera, naturellement, efficace à leur égard que dans les limites des moyens d'action du Gouvernement.

3° Sur toute difficulté relative à la compétence respective des départements ministériels ou à celle des administrations provinciales et communales ou des établissements publics;

Ce texte tient lieu du *tertio* de l'article 2 de la proposition susvisée. La justification est donnée ci-dessus chap. II, § 2, lettre A).

4° Sur toute demande tendant à voir rapporter ou annuler pour incompétence ou inobservation des formes légales un arrêté ou un règlement pris par le roi; et

5° Sur tout recours ou demande tendant à voir annuler, pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes légales, un arrêté ou règlement pris par un ministre,

De bepaling van artikel 6, een der belangrijkste van het voorontwerp, slaat op de verplichte raadpleging.

Deze tekst is ontstaan uit het grondig onderzoek van het wetsvoorstel n° 106, inzonderheid uit de artikelen 2, 58 en volgende, waarvan het wetsontwerp van onze Commissie in zekeren zin de substantie overneemt.

De Commissie heeft aan de onderstellingen, voorzien bij het wetsontwerp n° 106, twee nieuwe gevallen toegevoegd (n° 8 en 15 van art. 6).

Artikel 6 vermeldt : « de bevoegde minister moet het advies der afdeling Administratie vragen » omtrent vijftien gevallen :

1° Omtrent elke vordering om vergoeding tot den Staat gericht telkens wanneer de Grondwet en de wetten den aanvrager geen rechtsingang verleen;

Deze tekst vervangt het *primo* van artikel 2 van het voorstel van de heeren Carton de Wiart en consorts. De rechtvaardiging blijkt uit de hierboven aangehaalde opmerkingen (hoofdstuk II, § 2, letter A).

2° Omtrent alle klaag- of bezwaarschrift gesteund op het uitblijven of de laattijdigheid der beslissing, welke een administratief gezag krachtens de wetten en reglementen te nemen heeft;

Deze tekst beantwoordt aan de bezorgdheid welke bij artikel 51, alinea 3 van hetzelfde ontwerp heeft voorgezet : de belanghebbenden toelaten zich tot den Raad van State te wenden wanneer elke beslissing uitblijft. Doch de bepaling is ruimer dan voornoemd artikel 51. Alzoo zal de afdeling administratie de Regeering kunnen wijzen op het getalm — soms wel berekend — waarvan sommige onderhoorigen slachtoffer zouden zijn. De zeer breede uitdrukking « administratief gezag » werd met opzet gebezigd om de controle tot de lokale besturen en de openbare instellingen te kunnen uitbreiden. Deze controle zal natuurlijk, wat hen betreft, slechts doeltreffend zijn in zooverre de Regeering over middelen tot ingrijpen beschikt.

3° Omtrent alle moeilijkheid betreffende de onderscheidelijke bevoegdheid van de ministerieele departementen of deze van de provincie- en gemeentebesturen of de openbare instellingen;

Deze tekst vervangt *tertio* van artikel 2 van bovenbedoeld voorstel. De rechtvaardiging er van is hierboven gegeven (hoofdstuk II, § 2, letter A).

4° Omtrent alle verzoek tot intrekking of vernietiging, wegens onbevoegdheid of niet nakoming der wettelijke vormvereischen, van een door den Koning genomen besluit of reglement, en

5° Omtrent alle beroep of verzoek tot vernietiging wegens onbevoegdheid, overschrijding of afwending van macht of wegens niet-nakoming van de wettelijke vormvereischen, van een besluit of reglement

par une autorité provinciale ou communale ou par un établissement public;

Ces dispositions tiennent lieu du *secundo* de l'article 2, même proposition. Même référence au chapitre II, § 2, A. Une distinction est établie entre les demandes visant les actes du Roi (4°) et les recours ou demandes visant les actes d'autres autorités administratives (5°). Dans le premier cas (4°), il n'existe pas, actuellement, de recours organisé; il ne peut être question d'excès ou de détournement de pouvoir; les termes « rapporter » ou « annuler » s'appliquent, le premier, au simple retrait sans effet rétroactif; le second, à l'annulation *ab initio*. Dans le second cas (5°), il existe certains recours; les « demandes » émanent de particuliers intéressés. Les arrêtés et règlements, pris par un ministre sont mentionnés, parce que le pouvoir de les prendre a parfois été délégué au ministre compétent.

6° *Sur les recours au Roi prévus par les articles 85, 85bis, 93, 109, 114bis et 122 de la loi communale (dispositions relatives à la stabilité des emplois communaux);*

L'article 69 de la proposition susvisée omet par erreur l'article 114bis (ajouté par l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934).

7° *Sur les recours au Roi prévus par les articles 1, 3 et 4 de la loi du 6 août 1909 modifiée par les articles 9 à 14 de la loi du 21 décembre 1927 (dispositions relatives à la stabilité des emplois dépendant des établissements de bienfaisance et des monts de piété, etc.).*

Ce texte correspond à l'article 60 de la proposition susvisée. Est ajoutée la référence à la loi du 21 décembre 1927. La Commission pense qu'il serait utile de compléter la législation en vue de mieux assurer la stabilité des emplois provinciaux.

8° *Sur les propositions de mise en disponibilité par suppression d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, de suspension pour plus de trois mois, de démission d'office ou de révocation, formulées par les ministres compétents;*

Cette disposition nouvelle émane d'un membre de la Commission. Elle est plus complète que l'article 61 de la proposition susvisée. Celle-ci tend à ce que la Cour du contentieux émette un avis (voir les développements, p. 16 du document n° 106).

9° *Sur les recours au Roi prévus par l'article 11 de la loi du 3 août 1919 (loi du 21 juillet 1924) en faveur des Belges mobilisés, mutilés, etc.;*

Le texte proposé correspond, *mutatis mutandis*, à l'article 62 de la proposition susvisée.

genomen door een minister, door een provinciale of gemeentelijke overheid of door een openbare instelling.

Deze bepalingen vervangen *secundo* van artikel 2, zelfde voorstel. Zelfde verwijzing naar hoofdstuk II, § 2, A. Onderscheid wordt gemaakt tusschen de aanvragen met betrekking tot de handelingen van den Koning (4°), en de beroepen of aanvragen, die de handelingen van de andere administratieve overheden op het oog hebben (5°). Voor het eerste geval (4°) staat thans geen beroep open; van machtsoverschrijding of -afwendig kan thans geen sprake zijn; de uitdrukkingen « intrekken » of « vernietigen » zijn van toepassing, de eerste, op de eenvoudige intrekking zonder terugwerkende kracht; de tweede, op de vernietiging *ab initio*. Voor het tweede geval (5°) slaan sommige beroepen open; de « aanvragen » gaan uit van belanghebbende particulieren. De door een minister genomen besluiten en reglementen zijn vermeld, omdat de macht om ze te nemen soms aan den bevoegden minister is opgedragen.

6° *Omtrent de beroepen op den Koning voorzien bij de artikels 85, 85bis, 93, 109, 114bis en 122 der gemeentewet (bepalingen betreffende de vastheid der gemeentebedieningen).*

Artikel 69 van bovenbedoeld voorstel laat bij vergissing artikel 114bis weg (toegevoegd bij het Koninklijk besluit n° 33 van 10 November 1934).

7° *Omtrent de beroepen op den Koning voorzien bij de artikelen 1, 3 en 4 van de wet van 6 Augustus 1909, gewijzigd bij de artikelen 9 tot 14 van de wet van 21 December 1927 (bepalingen betreffende de vastheid der bedieningen afhangende van de instellingen van weldadigheid en de bergen van barmhartigheid, enz.).*

Deze tekst stemt overeen met artikel 60 van bovenbedoeld voorstel. De verwijzing naar de wet van 21 December 1927 is er aan toegevoegd. De Commissie is van meening dat het geraden ware de wetgeving aan te vullen om beter de vastheid der provinciebedieningen te verzekeren.

8° *Omtrent de voordrachten van de bevoegde ministers, tot terbeschikkingstelling wegens ambtsopheffing of wegens ambtsontheffing in het belang van den dienst, tot schorsing voor langer dan drie maanden, tot ontslag van ambtswege of tot afzetting;*

Deze nieuwe bepaling gaat uit van een lid der Commissie. Zij is vollediger dan art. 61 van bovenbedoeld voorstel. Dit laatste is er op gericht om het Hof voor geschillen een advies te doen uitbrengen (zie de toelichtingen, blz. 16 van het gedrukt stuk n° 106).

9° *Omtrent de beroepen op den Koning bij artikel 11 van de wet van 3 Augustus 1919 (wet van 21 Juli 1924) voorzien ten voordeele van de gemobiliseerde, verminkte Belgen, enz.;*

De voorgestelde tekst komt, *mutatis mutandis* met artikel 62 van bovenbedoeld voorstel overeen.

10° *Sur les requêtes adressées au Gouvernement en vertu de l'article 7 de la loi du 11 octobre 1919, modifiée par la loi du 23 juillet 1924 (disposition relative à la revision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre);*

Le texte proposé correspond à l'article 63 de la même proposition. Quand il est fait application de l'article 7 de la loi du 11 octobre 1919, modifiée par la loi du 23 juillet 1924, le Gouvernement intervient comme arbitre en matière économique. La Commission estime néanmoins qu'il y a lieu d'appeler la section d'administration à donner un avis.

11° *Sur les demandes de concessions de tramways soumises au Roi en vertu de la loi du 9 juillet 1875 modifiée par celle du 15 août 1897 et par celle du 29 août 1931;*

Le texte proposé correspond à l'article 64 de la même proposition : cet article ne visait que les concessions accordées par les conseils communaux. Le texte de l'avant-projet s'applique à toutes les concessions de tramways.

12° *Sur les demandes d'approbation ou d'autorisation et sur les recours soumis au Roi en vertu de la loi du 21 mars 1932 relative aux services publics d'autobus et d'autocars;*

Le texte proposé correspond à l'article 65 de la proposition susvisée : il s'applique à tous recours et demandes, soumis au Roi, en vertu de la loi du 21 mars 1932.

13° *Sur les recours au Roi et les demandes soumises au Roi en vertu de la loi du 10 mars 1925 concernant les distributions d'énergie électrique, modifiée par la loi du 5 mai 1936;*

Ce texte correspond à l'article 66 de la même proposition. Il s'agit, dans divers cas visés par la loi du 10 mars 1925, de savoir s'il y a « utilité publique » à accorder des autorisations, permissions de voirie, etc. La Commission estime que la section doit être appelée à donner des avis sur de tels points.

14° *Sur l'appel au Roi prévu par l'article 15 de l'arrêté royal du 10 août 1933, relatif à la police des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes et sur l'appel au ministre compétent prévu par l'article 26, alinéa dernier, du même arrêté;*

Ce texte correspond à l'article 67 de la même proposition : il faut y lire « 10 août 1933 » au lieu de « 15 août ». La modification à l'article 27 de l'arrêté, qui y est proposée, devient sans objet. Un membre a fait observer que la section d'administration ne sera pas appelée à donner son avis, en cas de recours à la députation permanente. Il faudrait, pour combler cette lacune, modifier l'arrêté.

15° *Sur les recours au Roi prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale.*

Disposition ajoutée par la Commission, sur la pro-

10° *Omtrent de verzoekschriften tot de Regeering gericht krachtens artikel 7 der wet van 11 October 1919, gewijzigd bij de wet van 23 Juli 1924 (bepaling betreffende de herziening van sommige vóór of tijdens den oorlog afgesloten contracten) :*

De voorgestelde tekst komt overeen met artikel 63 van hetzelfde voorstel. Wanneer artikel 7 van de wet van 11 October 1919, gewijzigd bij de wet van 23 Juli 1924, toegepast wordt, treedt de Regeering op als economische scheidsrechter. De Commissie is evenwel de meening toegedaan dat de Afdeling Administratie om advies dient verzocht.

11° *Omtrent de aanvragen tot tramwegen-concessieverleeningen aan den Koning onderworpen krachtens de wet van 9 Juli 1875, gewijzigd bij deze van 15 Augustus 1897 en bij deze van 29 Augustus 1931;*

De voorgestelde tekst komt overeen met artikel 64 van hetzelfde voorstel : dit artikel had alleen de door de gemeenteraden verleende concessies op het oog. De tekst van het voorontwerp is op al de tramwegenconcessies van toepassing.

12° *Omtrent de vragen om goedkeuring of machtiging en de beroepen aan den Koning onderworpen krachtens de wet van 21 Maart 1932 betreffende de openbare autobus- en autocardienslen;*

De voorgestelde tekst komt overeen met artikel 65 van voornoemd voorstel; hij is van toepassing op al de krachtens de wet van 21 Maart 1932 tot den Koning gerichte beroepen en aanvragen.

13° *Omtrent de beroepen op den Koning en de aanvragen aan den Koning onderworpen krachtens de wet van 10 Maart 1925 betreffende de electriciteitsvoorzieningen, gewijzigd bij de wet van 5 Mei 1936;*

Deze tekst stemt overeen met artikel 66 van hetzelfde voorstel. In sommige bij de wet van 10 Maart 1925 bedoelde gevallen is het de vraag of het « van algemeen nut is » machtigingen, wegvergunningen, enz. te verlenen. De Commissie is van meening dat de afdeling moet verzocht worden over dergelijke kwesties te adviseeren.

14° *Omtrent het beroep op den Koning voorzien bij artikel 15 van het Koninklijk besluit van 10 Augustus 1933, betreffende de politie op de als gevaarlijk, schadelijk of hinderlijk ingedeelde inrichtingen en het beroep op den bevoegden minister, voorzien bij artikel 26 slotalinea, van hetzelfde besluit;*

Deze tekst komt overeen met artikel 67 van hetzelfde voorstel; men leze « 10 Augustus 1933 » in plaats van « 15 Augustus ». De aan artikel 27 van het besluit voorgestelde wijziging is overbodig. Een lid heeft er op gewezen dat de Afdeling Administratie niet om advies zal verzocht worden in geval van beroep op de deputatie. Om deze leemte aan te vullen zou het besluit dienen gewijzigd.

15° *Omtrent de beroepen op den Koning voorzien onder de titels V en VI van de gemeentekieswet;*

Deze bepaling werd er op voorstel van een lid aan

position d'un membre. On se réfère à l'arrêté royal de coordination du 4 août 1932.

La disposition de l'article 7 a une importance capitale dans l'esprit de la Commission. Elle répond aux considérations énoncées ci-dessus (chapitre I, § 3, *in fine*), sur la nécessité d'un accroissement de garanties pour les intéressés.

Cet article est ainsi conçu :

« Tout intéressé peut, par requête adressée au Conseil d'État, en observant les formes et les délais qui seront fixés par des arrêtés royaux, soumettre à l'avis de la section d'administration les difficultés, demandes, réclamations, plaintes et recours prévus par l'article 6.

« Les requérants sont, sauf impossibilité dûment constatée, convoqués et entendus dans les formes déterminées par arrêté royal.

« A moins que la section d'administration n'estime que l'intérêt général s'y oppose, l'avis est donné en séance publique et communiqué aux requérants. »

Ce texte permettra aux intéressés, en s'adressant par requête au Conseil d'État, d'obtenir son avis, dans les quinze cas prévus à l'article 6.

La requête ne sera recevable que si le requérant établit qu'il est réellement « intéressé » : la jurisprudence de la section déterminera les règles à appliquer pour le vérifier.

Seuls les requérants intéressés doivent être convoqués.

La requête, reçue, produira le même effet qu'une demande d'avis émanant d'un ministre : la section devra se prononcer sur le fond.

Des difficultés naîtront, éventuellement, du fait que la section a déjà été saisie par un ministre, et même a déjà statué. Elle seront résolues conformément aux règles de procédure dont le détail sera fixé par arrêté royal, et modifié quand l'expérience aura montré la nécessité de le faire. Peut-être conviendrait-il de s'inspirer des articles 4 et 5 de la loi du 2 mai 1837 sur le Conseil des Mines (*Pasin.*, 1837, p. 134; art. 117 et 118 de l'A. R. de coordination du 15 septembre 1919).

Un membre a signalé qu'il sera nécessaire, dans le domaine des affaires communales et provinciales, de modifier les règles en vigueur relatives aux délais de recours.

Ces délais sont en effet trop brefs pour permettre, dans de nombreux cas, à la section d'administration de statuer en temps.

En attendant cette mise au point, il suffit, selon la Commission, de consacrer trois principes essentiels :

1° Le droit pour les intéressés de saisir directement le Conseil d'État d'une demande d'avis (alinéa 1^{er} de l'art. 7);

toegevoegd. Men zie Koninklijk besluit tot coordinatie van 4 Augustus 1932.

De bepaling van artikel 7 is, in den geest der Commissie van kapitaal belang. Zij beantwoordt aan de hierboven uiteengezette consideraties (hoofdstuk I, § 3, *in fine*) met betrekking tot de noodzakelijke versterkingen der waarborgen voor de belanghebbenden:

Dit artikel luidt als volgt :

« Ieder belanghebbende mag, bij een verzoekschrift aan den Raad van State, gesteld in de vormen en binnen de termijnen bij koninklijke besluiten te bepalen, de moeilijkheden, aanvragen, bezwaren, klachten en beroepen, voorzien bij artikel 6, aan het advies der afdeeling administratie onderwerpen.

« Behoudens behoorlijk geconstateerde onmogelijkheid, worden de verzoekers opgeroepen en gehoord, naar de bij koninklijk besluit te bepalen vormen.

« Het advies wordt uitgebracht in een publieke vergadering en aan de verzoekers medegedeeld, tenware de afdeeling administratie zulks strijdig met het algemeen belang mocht achten. »

Deze tekst zal den belanghebbenden, die zich bij verzoekschrift tot den Raad van State richten, toelaten zijn advies te bekomen in de vijftien gevallen voorzien bij artikel 6.

Het verzoekschrift is enkel ontvankelijk voor zover de requestant bewijst dat hij werkelijk « belanghebbende » is; de rechtspraak der afdeeling zal bepalen welke regelen dienen toegepast om dit na te gaan.

Alleen de belanghebbende requestanten dienen opgeroepen.

Het ontvangen request zal hetzelfde uitwerksel hebben als een verzoek om advies vanwege een minister : de afdeeling zal zich over den grond der zaak dienen uit te spreken.

Moeilijkheden zullen, eventueel, ontstaan wegens het feit dat de afdeeling reeds door een minister ahangig werd gemaakt en zelfs uitspraak heeft gedaan. Zij zullen opgelost worden overeenkomstig de procedure waarvan de bijzonderheden bij koninklijk besluit zullen bepaald worden en desnoods gewijzigd indien de ondervinding de noodzakelijkheid er van mocht aantoonen. Wellicht past het een voorbeeld te nemen aan de artikelen 4 en 5 van de wet van 2 Mei 1837 op den Mynraad (*Pasin.*, 1837, p. 134; art. 117 en 118 van het K. B. tot coordinatie dd. 15 September 1919.)

Een lid heeft er op gewezen dat op gebied van gemeente- en provinciezaken, de van kracht zijnde regelen betreffende de tijdsbestekken voor beroepsinstelling zullen moeten gewijzigd worden.

Deze tijdsbestekken zijn inderdaad te beperkt om de afdeeling administratie in talrijke gevallen in staat te stellen tijdig uitspraak te doen.

In afwachting volstaat het, volgens de Commissie, drie hoofdbeginselen vast te leggen :

1° Het recht, voor de belanghebbenden, om rechtstreeks bij den Raad van State een verzoek om advies ahangig te maken (al. 1 van art. 7);

2° Le caractère contradictoire de la procédure (alinéa 2);

3° La publicité des avis, sauf quand l'intérêt général s'y oppose (alinéa 3).

La section d'administration tranchera souverainement ce dernier point.

CHAPITRE III.

De l'organisation du Conseil d'État.

Les règles relatives à cet objet sont contenues dans les articles 1 et 8 à 14 de l'avant-projet.

L'article 1^{er}, al. 1^{er}, s'inspire, dans la forme, de l'article 95, al. 1^{er} de la Constitution. Toute autre détermination de la compétence territoriale du Conseil est superflue. La fixation légale de son siège à Bruxelles ne s'impose pas : des circonstances peuvent se produire (spécialement en cas de guerre), qui rendraient utile la tenue de séances hors de la capitale du royaume.

L'existence du Conseil colonial dispense de prévoir l'extension des attributions de la section de législation aux matières coloniales.

L'extension à la Colonie des attributions de la section d'administration sera réalisée, éventuellement, par décret (cf. art. 1^{er}, al. 2 de la loi du 15 avril 1924 étendant au Congo belge la juridiction de la Cour de Cassation).

La Commission a prévu en principe pour le recrutement de l'une et de l'autre sections des modalités différentes.

Alors que pour la section administrative elle estime indispensable de recourir à des juristes qui consacreront l'entièreté de leur temps à collaborer à l'institution nouvelle, il lui a paru indispensable de faire appel pour la section législative à des personnes exerçant d'autres professions (magistrature, barreau, enseignement supérieur, etc.).

Elle estime, en effet, que les personnes réunissant les qualités requises pour assurer une bonne rédaction législative sont peu nombreuses et qu'il est indispensable de faire appel à un certain nombre de personnes pouvant apporter un concours précieux à la section de législation, mais ne désirant cependant pas y consacrer l'entièreté de leur temps et abandonner les fonctions ou la profession qu'elles exercent : ce système est actuellement admis pour le conseil de législation, la Commission en propose simplement la généralisation.

Il est à prévoir qu'il sera fait appel à un certain nombre de membres appartenant à la magistrature supérieure. La Commission ne propose pas de priver nos hautes juridictions de certains de leurs collaborateurs les plus éminents.

Les articles 3 et suivants s'inspirent d'une pensée directrice.

Pour que le Conseil d'État rende à la Belgique les services qu'on attend de lui, une condition est néces-

2° Het contradictoir karakter van de procedure (al. 2);

3° Het openbaarmaken van de adviezen, tenzij het algemeen belang zich ertegen verzet (al. 3).

De afdeling administratie zal laatstgenoemd punt oppermachtig beslechten.

HOOFDSTUK III.

Organisatie van den Raad van State.

De desbetreffende regelen zijn vervat in de artikelen 1 en 8 tot 14 van het vóórontwerp.

Artikel 1, alinea 1 is, naar den vorm, door artikel 95, alinea 1 van de Grondwet ingegeven. Alle andere bepaling van de territoriale bevoegdheid van den Raad is overbodig. De wettelijke vestiging van zijn zetel te Brussel is niet verplicht : er kunnen zich omstandigheden voordoen (inzonderheid in geval van oorlog) dat het nuttig is buiten de hoofdstad te vergaderen.

Vermits een Koloniale Raad bestaat behoeven de bevoegdheden van de afdeling Wetgeving niet tot de koloniale zaken uitgebreid.

De bevoegdheden van de afdeling Administratie zullen eventueel bij decreet tot de Kolonie uitgebreid worden (cf. art. 1, al. 2 van de wet van 15 April 1924 waarbij de rechtsmacht van het Hof van Verbreking op Belgisch-Congo van toepassing is).

De Commissie heeft in principe voor iedere afdeling verschillende aanwervingsmodaliteiten voorzien.

Terwijl zij het onmisbaar acht voor de afdeling Administratie rechtsgeleerden aan te werven, die geheel hun tijd aan de nieuwe instelling besteden, scheen het haar noodzakelijk voor de afdeling Wetgeving beroep te doen op personen die andere beroepen uitoefenen (magistratuur, balie, hooger onderwijs, enz.).

Zij is inderdaad de meening toegedaan dat het getal personen, die de vereischte hoedanigheden bezitten om een degelijken wettekst op te stellen, niet groot is en dat dan ook beroep dient gedaan op zekere personen, die een kostelijke medewerking aan de afdeling Wetgeving kunnen verleenen, doch evenwel niet wenschen hun heelen tijd er aan te besteden en hun functies of beroep te verzaken; dit stelsel is thans aangenomen voor den raad voor wetgeving; de Commissie stelt eenvoudig voor het te veralgemeenen.

Het is te voorzien dat op een zeker aantal leden van de hogere magistratuur beroep zal gedaan worden. Het ligt niet in de bedoeling van de Commissie aan onze hooge gerechten sommigen hunner uitmuntendste medewerkers te onttrekken.

De artikelen 8 en volgende gaan uit van een leidende gedachte.

Een voorwaarde is noodig opdat de Raad van State aan België de diensten kunne bewijzen welke er van

saire : qu'il soit composé de jurisconsultes d'un très haut mérite, spécialement, que les présidents des sections soient des jurisconsultes de toute première qualité. Il s'agit de fonder une tradition : il est indispensable d'assurer à l'institution nouvelle, dès le début, le personnel d'élite sans lequel un échec est certain.

Ce point est capital. Par contre, l'attribution à la section d'administration d'une compétence « juridictionnelle », qui est proposée, et réclamée avec tant d'insistance dans certains milieux, est non seulement contraire au texte et à l'esprit de la Constitution : elle est inutile (voyez supra, chap. II, § 2, lettre c).

Les dispositions des articles 8, 9, 11 et 12 permettront, pourvu que le choix des titulaires soit judicieux, de ne confier les hautes et difficiles fonctions de membre du Conseil d'État qu'à des hommes parfaitement capables de les remplir.

Les traits essentiels du système proposé s'expliquent par les considérations qui viennent d'être indiquées. Ce sont :

La nomination directe des Présidents (art. 9, al. 1^{er}) ;

La nomination des membres ordinaires et extraordinaires sur présentations de la Cour de Cassation pour la première fois (disposition transitoire), sur présentations de la Cour de Cassation et du Conseil d'État dans la suite (art. 9, al. 2 et 3) ;

La nomination directe des auditeurs (art. 9, al. dernier) et éventuellement leur recrutement au concours (art. 8, al. dernier) ;

La fixation de conditions légales d'aptitude, s'inspirant (*mutatis mutandis*) de la loi du 18 juin 1869, art. 123 ;

La fixation des traitements du Premier Président, du Président et des membres ordinaires par voie de référence aux traitements les plus élevés de la magistrature (tableau annexé à la loi du 30 juillet 1928-art. 11 de l'avant-projet) ;

La fixation de l'âge de la retraite à 72 ans (art. 12).

La composition des sections variera suivant les catégories de questions à traiter (art. 10, voyez spécialement l'alinéa dernier).

L'article 13 établit diverses incompatibilités, interdictions, etc., en s'inspirant (*mutatis mutandis*) des articles 175 et suivants de la loi du 18 juin 1869.

verwacht worden; dat hij samengesteld zij uit hoogst verdienstelijke rechtsgeleerden en inzonderheid dat de voorzitters der afdeelingen rechtsgeleerden zijn van allereerste gehalte. Het gaat er om een traditie te stichten : de nieuwe instelling moet, van meet aan, over een keurpersoneel beschikken, zooniet is een mislukking onvermijdelijk.

Dit punt is van kapitaal belang. Aan de Afdeeling Administratie een « juridictioneele » bevoegdheid verleenen, die voorgesteld en met zooveel aandrang in sommige middens geëischt wordt, ware daarentegen niet alleen in strijd met den tekst en den geest der Grondwet : zij is nutteloos (zie supra, hoofdst. II, § 2, lettera c).

Dank zij de bepalingen van de artikelen 8, 9, 11 en 12 zullen, mits een oordeelkundige keuze van de titularissen, de hooge en moeilijke functies van lid van den Raad van State aan uiterst bekwame personen kunnen toevertrouwd worden.

De hoofdtrekken van het voorgestelde stelsel berusten op de bovenaangegeven overwegingen. Deze zijn :

De rechtstreeksche benoeming van de voorzitters (art. 9, al. 1) ;

De benoeming van de gewone en buitengewone leden, voor de eerste maal op de voordracht van het Hof van Verbreking (overgangsmaatregel) en daarna op de voordracht van het Hof van Verbreking en van den Raad van State (art. 9, al. 2 en 3) ;

De rechtstreeksche benoeming van de auditeurs (art. 9, slotalinea) en, eventueel, hun aanwerving bij wege van een vergelijkend examen (art. 8, slotalinea) ;

Vaststelling van wettelijke geschiktheidsvereischten, gesteund (*mutatis mutandis*) op de wet van 18 Juni 1869, artikel 123 ;

Vaststelling van de wedden van den Eerste-Voorzitter, den Voorzitter en de gewone leden bij wijze van vergelijking met de hoogste wedden der magistratuur (tabel gevoegd bij de wet van 30 Juli 1928-art. 11 van het voorontwerp) ;

Vaststelling van de leeftijdsgrens op 72 jaar (artikel 12).

De samenstelling der afdeelingen zal afwisselen met de categorieën der te behandelen zaken (art. 10, zie inzonderheid slotalinea).

Bij artikel 13 zijn diverse onverenigbaarheden, verbodsbepalingen, enz., gesteld, gesteund (*mutatis mutandis*) op de artikelen 175 en volgende van de wet van 18 Juni 1869.

ANNEXE AU RAPPORT DE LA COMMISSION.

**AVANT-PROJET DE LOI
PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL D'ÉTAT.**

Article premier. — Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État comprenant une section de législation et une section d'administration.

Les attributions de la seconde section peuvent être étendues par décret à des matières rentrant dans l'administration de la Colonie du Congo.

CHAPITRE I.**De la section de législation.**

Art. 2. — La section de législation donne un avis motivé sur tous avants-projets, projets, propositions de lois et amendements à ces projets et propositions, ainsi que sur tous projets de règlements généraux, lorsque la section en est saisie par le Premier Ministre.

Art. 3. — Le Premier Ministre peut charger la section de législation de rédiger les avant-projets de lois, de règlements généraux ou d'amendements, dont il détermine la matière et l'objet.

CHAPITRE II.**De la section d'administration.**

Art. 4. — La section d'administration donne aux ministres des avis motivés.

La section n'est consultée et ne se prononce que sur les difficultés et contestations qu'il appartient au pouvoir exécutif de résoudre ou de trancher.

Art. 5. — Chaque ministre peut soumettre à l'avis de la section d'administration les difficultés relatives à l'application des lois et règlements.

Art. 6. — L'avis de la section d'administration doit être demandé par le ministre compétent :

1° Sur toute demande d'indemnité adressée à l'État dans les cas où la Constitution et les lois ne donnent pas d'action en justice au postulant;

2° Sur toute plainte ou réclamation basée sur l'absence ou le retard de la décision qu'une autorité administrative a le devoir de prendre en vertu des lois et règlements;

3° Sur toute difficulté relative à la compétence respective des départements ministériels ou à celle des administrations provinciales et communales ou des établissements publics;

4° Sur toute demande tendant à voir rapporter ou annuler pour incompétence ou inobservation des

BIJLAGE TOT HET VERSLAG DER COMMISSIE.

**VOORONTWERP VAN WET
TOT INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE.**

Artikel één. — Voor heel België bestaat een Raad van State, omvattende een afdeeling wetgeving en een afdeeling administratie.

De bevoegdheden van de tweede afdeeling kunnen bij decreet uitgebreid worden tot aangelegenheden welke tot het Koloniaal bestuur van Congo behooren.

HOOFDSTUK I**Afdeeling wetgeving.**

Art. 2. — De afdeeling wetgeving dient van gemotiveerd advies over alle voorontwerpen, ontwerpen, voorstellen van wetten en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, zoomede over alle ontwerpen van algemeene reglementen waarvan de keninsneming haar door den Eerste-Minister is opgedragen.

Art. 3. — De Eerste-Minister kan de afdeeling wetgeving belasten met het opmaken van de voorontwerpen van wetten, van algemeene reglementen of van amendementen, waarvan de materie en het voorwerp door hem worden vastgesteld.

HOOFDSTUK II**Afdeeling administratie.**

Art. 4. — De afdeeling administratie dient den ministers van gemotiveerde adviezen.

De afdeeling wordt enkel geraadpleegd en spreekt zich slechts uit over de moeilijkheden en geschillen, waarvan de oplossing of de beslechting tot de bevoegdheid der uitvoerende macht behoort.

Art. 5. — Ieder minister kan aan het advies der afdeeling administratie de moeilijkheden omtrent de toepassing van de wetten en reglementen onderwerpen.

Art. 6. — De bevoegde minister moet het advies der afdeeling administratie inwinnen omtrent :

1° Alle vordering om vergoeding tot den Staat gericht telkens wanneer de Grondwet en de wetten den steller geen rechtsingang verleenen;

2° Alle klaag- of bezwaarschrift, gesteund op het uitblijven of de laattijdigheid der beslissing, welke een administratief gezag krachtens de wetten en reglementen te nemen heeft;

3° Alle moeilijkheid betreffende de onderscheidelijke bevoegdheid van de ministerieele departementen of deze van de provincie- en gemeentebesturen of de openbare instellingen.

4° Alle verzoek tot intrekking of vernietiging, wegens onbevoegdheid of niet-nakoming van de wette-

formes légales un arrêté ou un règlement pris par le Roi;

5° Sur tout recours ou demande tendant à voir annuler, pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir ou pour inobservation des formes légales, un arrêté ou règlement pris par un ministre, par une autorité provinciale ou communale ou par un établissement public;

6° Sur les recours au Roi prévus par les articles 85, 85bis, 93, 109, 114bis et 122 de la loi communale (dispositions relatives à la stabilité des emplois communaux);

7° Sur les recours au Roi prévus par les articles 1, 3 et 4 de la loi du 6 août 1909 modifiée par les articles 9 à 14 de la loi du 21 décembre 1927 (dispositions relatives à la stabilité des emplois dépendant des établissements de bienfaisance et des monts-de-piété, etc.);

8° Sur les propositions de mise en disponibilité par suppression d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, de suspension pour plus de trois mois, de démission d'office ou de révocation, formulées par les ministres compétents;

9° Sur les recours au Roi prévus par l'article 11 de la loi du 3 août 1919 (loi du 21 juillet 1924) en faveur des Belges mobilisés, mutilés;

10° Sur les requêtes adressées au Gouvernement en vertu de l'article 7 de la loi du 11 octobre 1919 modifiée par la loi du 23 juillet 1924 (disposition relative à la révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre);

11° Sur les demandes de concessions de tramways soumises au Roi en vertu de la loi du 9 juillet 1875 modifiée par celle du 15 août 1897 et par celles du 29 août 1931;

12° Sur les demandes d'approbation ou d'autorisation et sur les recours soumis au Roi en vertu de la loi du 21 mars 1932 relative aux services publics d'autobus et d'autocars;

13° Sur les recours au Roi et les demandes soumises au Roi en vertu de la loi du 10 mars 1925 concernant les distributions d'énergie électrique, modifiée par la loi du 5 mai 1936;

14° Sur l'appel au Roi prévu par l'article 15 de l'arrêté royal du 10 août 1933 relatif à la police des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes et sur l'appel au ministre compétent prévu par l'article 26, alinéa dernier, du même arrêté;

15° Sur les recours au Roi prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale.

Art. 7. — Tout intéressé peut, par requête adressée au Conseil d'Etat, en observant les formes et les délais qui seront fixés par des arrêtés royaux, soumettre à

lijke vormvereischten, van een door den Koning genomen besluit of reglement;

5° Alle beroep of verzoek tot vernietiging, wegens onbevoegdheid, overschrijding of afwending van macht of wegens niet-nakoming van de wettelijke vormvereischten, van een besluit of reglement genomen door een Minister, door eene provinciale of gemeentelijke overheid of door een openbare instelling;

6° De beroepen op den Koning, voorzien bij de artikelen 85, 85bis, 93, 109, 114bis en 122 der gemeentewet (bepalingen met betrekking tot de vastheid der gemeentebedieningen);

7° De beroepen op den Koning, voorzien bij de artikelen 1, 3 en 4 der wet van 6 Augustus 1909, gewijzigd bij de artikelen 9 tot 14 van de wet van 21 December 1927 (bepalingen betreffende de vastheid der bedieningen ahangende van de instellingen van weldadigheid en van de bergen van barmhartigheid, enz.);

8° De voordrachten van de bevoegde ministers tot ter beschikking stelling wegens ambtsopheffing of wegens ambtsontheffing in het belang van den dienst, tot schorsing voor langer dan drie maanden, tot ontslag van ambtswege of tot afzetting;

9° De beroepen op den Koning, bij artikel 11 van de wet van 3 Augustus 1919 (wet van 21 Juli 1924) voorzien ten voordeele van de gemobiliseerde, verminkte Belgen, enz.;

10° De verzoekschriften tot de Regeering gericht krachtens artikel 7 der wet van 11 October 1919, gewijzigd bij de wet van 23 Juli 1924 (bepaling omtrent de herziening van sommige vóór of tijdens den oorlog afgesloten contracten);

11° De aanvragen tot tramwegen-concessieverleening, aan den Koning onderworpen krachtens de wet van 9 Juli 1875, gewijzigd bij deze van 15 Augustus 1897 en bij deze van 29 Augustus 1931;

12° De vragen om goedkeuring of machtiging en de beroepen aan den Koning onderworpen krachtens de wet van 21 Maart 1932 betreffende de openbare autobus- en autocardiensien;

13° De beroepen op den Koning en de aanvragen aan den Koning onderworpen krachtens de wet van 10 Maart 1925 betreffende de electriciteitsvoorzieningen, gewijzigd bij de wet van 5 Mei 1936;

14° Het beroep op den Koning, voorzien bij artikel 15 van het Koninklijk besluit van 10 Augustus 1933 betreffende de politie op de als gevaarlijk, schadelijk of hinderlijk ingedeelde inrichtingen en het beroep op den bevoegden minister, voorzien bij artikel 26, slotalinea, van hetzelfde besluit;

15° De beroepen op den Koning, voorzien onder de titels V en VI der gemeentekieswet.

Art. 7. — Ieder belanghebbende mag, bij een verzoekschrift aan den Raad van State, gesteld in de vormen en binnen de termijnen bij Koninklijke

l'avis de la section d'administration les difficultés, demandes, réclamations, plaintes et recours prévus par l'article 6.

Les requérants sont, sauf impossibilité dûment constatée, convoqués et entendus dans les formes déterminées par arrêté royal.

A moins que la section d'administration n'estime que l'intérêt général s'y oppose, l'avis est donné en séance publique et communiqué aux requérants.

CHAPITRE III.

De l'organisation du Conseil d'Etat.

Art. 8. — Le Conseil d'Etat est composé d'un Premier Président, d'un Président, de neuf membres ordinaires portant le titre de conseillers, de quinze membres extraordinaires et de cinq auditeurs.

Nul ne peut être nommé Premier Président, Président, membre ordinaire ou extraordinaire, s'il n'a 35 ans accomplis, s'il n'est docteur en droit et s'il n'a suivi le barreau, occupé des emplois d'administration générale ou des fonctions judiciaires ou enseigné le droit dans une Université belge pendant au moins dix ans.

En outre, un Président, un membre ordinaire, un membre extraordinaire et un auditeur doivent justifier de la connaissance des deux langues nationales; quatre membres ordinaires, sept membres extraordinaires et deux auditeurs doivent justifier de la connaissance de la langue française; quatre membres ordinaires, sept membres extraordinaires et deux auditeurs 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, modifié par l'article 43, § 8, alinéa 2, de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et, le cas échéant, conformément à l'article 60, § 1^{er}, de la même loi.

Nul ne peut être nommé auditeur s'il n'est docteur en droit, s'il n'a 25 ans accomplis et s'il n'a satisfait pendant au moins deux ans à l'une des autres conditions indiquées dans l'alinéa 2 ci-dessus.

Le Gouvernement peut décider par arrêté royal que les auditeurs seront recrutés au concours.

Art. 9. — Le Premier Président, le Président et les membres ordinaires sont nommés à vie par le Roi.

Les membres ordinaires sont nommés sur deux listes doubles présentées l'une par la Cour de cassation conformément à l'article 125 de la loi du 18 juin 1869 et l'autre par le Conseil d'Etat, réuni en assemblée générale.

besluiten te bepalen, de moeilijkheden, aanvragen, bezwaren, klachten en beroepen, voorzien bij artikel 6, aan het advies der afdeling administratie onderwerpen.

Behoudens behoorlijk geconstateerde onmogelijkheid, worden de verzoekers opgeroepen en gehoord naar de bij koninklijk besluit te bepalen vormen.

Het advies wordt uitgebracht in een publieke vergadering en aan de verzoekers medegedeeld, tenware de afdeling administratie zulks strijdig met het algemeen belang mocht achten.

HOOFDSTUK III

Organisatie van den Raad van State.

Art. 8. — De Raad van State is samengesteld uit een Eerste-Voorzitter, een voorzitter, negen gewone leden, die raadsheeren geheeten worden, uit vijftien buitengewone leden en vijf auditeurs.

Niemand kan tot Eerste-Voorzitter, Voorzitter, gewoon of buitengewoon lid benoemd worden tenzij hij volle 35 jaar oud en doctor in de rechten is, mitsgaders werkzaam is geweest bij de balie, bedieningen van algemeen bestuur of rechterlijke functies heeft vervuld, of ten minste gedurende 10 jaren het recht aan een Belgische universiteit heeft gedoceerd.

Bovendien moeten een Voorzitter, een gewoon lid, een buitengewoon lid en een auditeur er van laten blijken dat zij de twee landtalen kennen; vier gewone leden, zeven buitengewone leden en twee auditeurs moeten bewijzen dat zij de Fransche taal machtig zijn; vier gewone leden, zeven buitengewone leden en twee auditeurs moeten het bewijs leveren dat zij het Nederlandsch machtig zijn.

Deze bewijzen worden geleverd overeenkomstig de bepalingen van artikel 40 der wet van 21 Mei 1929, gewijzigd bij artikel 43, § 8, tweede lid, van de wet van 15 Juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken en, in voorkomend geval, overeenkomstig artikel 60, § 1 derzelfde wet.

Niemand kan tot auditeur benoemd worden tenzij hij volle vijf en twintig jaar oud en doctor in de rechten is, mitsgaders gedurende ten minste twee jaar voldaan heeft aan een der andere vereischten, gesteld in bovenstaand lid 2.

De Regeering kan bij koninklijk besluit beslissen dat de auditeurs uit een vergelijkend examen aangevaren worden.

Art. 9. — De Eerste-Voorzitter, de Voorzitter en de gewone leden worden door den Koning voor het leven benoemd.

De gewone leden worden benoemd uit twee tweevoudige lijsten, waarvan de eene door het Hof van Verbreking overeenkomstig artikel 125 der wet van 18 Juni 1869 en de andere door den Raad van State, in algemeene vergadering, voorgedragen wordt.

Les membres extraordinaires sont nommés par le Roi pour un terme de dix ans qui peut être renouvelé ou pour le terme restant à courir jusqu'à l'accomplissement de leur soixante-douzième année, sur deux listes doubles de candidats présentées l'une par la Cour de cassation, l'autre par le Conseil d'Etat réuni en assemblée générale.

Les présentations ont lieu en observant les règles établies par l'article 221 de la loi du 18 juin 1869.

Les auditeurs sont nommés et révoqués par le Roi.

Art. 10. — Les sections siègent au nombre de trois ou de cinq membres y compris le Président.

La section de législation est présidée par le Premier Président, par le Président ou par le plus ancien des membres présents. Les membres ordinaires ne sont appelés à siéger dans cette section qu'exceptionnellement.

La section d'administration est présidée par le Premier Président, par le Président ou par le plus ancien des membres présents. Les membres extraordinaires ne sont appelés à siéger dans cette section qu'exceptionnellement.

Un règlement d'ordre intérieur, arrêté en assemblée générale, organise le travail des sections, fixe la tenue des séances, détermine les attributions des auditeurs et les devoirs du secrétariat.

Art. 11. — Le Premier Président est assimilé, en ce qui concerne son traitement et l'indemnité annuelle pour frais de représentation, au Premier Président de la Cour de cassation; le Président et les membres ordinaires, en ce qui concerne leurs traitements, majorations ou indemnités, respectivement au Président et aux conseillers de la même Cour.

Le traitement des auditeurs et le montant de l'indemnité annuelle revenant aux membres extraordinaires sont fixés par arrêté royal.

Les magistrats nommés membres extraordinaires touchent les indemnités au même titre que les autres membres.

Art. 12. — Le Premier Président, le Président et les membres sont mis à la retraite lorsqu'ils ont accompli l'âge de soixante-douze ans ou lorsqu'une infirmité grave et permanente ne leur permet plus de remplir convenablement leurs fonctions.

Le Premier Président, le Président et les membres ordinaires sont admis à la pension ou ont droit à l'éméritat suivant les distinctions et règles établies par les articles 9, 10, 11 et 14 de la loi du 25 juillet 1867.

Art. 13. — Les fonctions de Premier Président, de Président, de membre ordinaire et d'auditeur du

De buitengewone leden worden door den Koning benoemd voor een hernieuwbaren termijn van tien jaar of voor den tijd die nog te loopen blijft totdat zij hun twee en zeventigste jaar hebben volbracht, uit twee tweevoudige lijsten van kandidaten, waarvan de eene door het Hof van Verbreking en de andere door den Raad van State in algemeene vergadering voorgedragen wordt.

De candidaatstellingen geschieden met inachtneming van de regelen gesteld bij artikel 221 der wet van 18 Juni 1869.

De auditeurs worden door den Koning benoemd en ontslagen.

Art. 10. — De afdeelingen zetelen ten getale van drie of vijf leden, de Voorzitter daaronder begrepen.

De afdeeling Wetgeving wordt voorgezeten door den Eerste-Voorzitter, door den Voorzitter of door het oudste der aanwezige leden. De gewone leden worden enkel bij uitzondering tot vergaderingen dezer afdeeling opgeroepen.

De afdeeling Administratie wordt voorgezeten door den Eerste-Voorzitter, door den Voorzitter of door het oudste der aanwezige leden. De buitengewone leden worden enkel bij uitzondering tot de vergaderingen dezer afdeeling opgeroepen.

De werkzaamheden der afdeelingen worden geregeld, de vergaderingen belegd, de attributen der auditeurs en de plichten der secretarie bepaald naar een reglement van inwendige orde, dat in een algemeene vergadering is vastgesteld.

Art. 11. — Wat zijn wedde en de jaarlijksche vergoeding wegens representatiekosten betreft, wordt de Eerste-Voorzitter met den Eerste-Voorzitter van het Hof van Verbreking gelijkgesteld; wat hun wedden, verhoogingen of vergoedingen betreft staan de Voorzitter en de gewone leden onderscheidenlijk met den Voorzitter en met de raadsheeren van hetzelfde Hof gelijk.

De wedde der auditeurs en het bedrag van de jaarlijksche vergoeding der buitengewone leden worden bij koninklijk besluit vastgesteld.

De magistraten, die tot buitengewone leden benoemd worden, trekken de vergoedingen op denzelfden voet als de andere leden.

Art. 12. — De Eerste-Voorzitter, de Voorzitter en de leden worden in ruste gesteld wanneer zij volle 72 jaar oud zijn of wegens eene zware en blijvende gebrekkelijkheid niet meer in staat zijn hun ambt naar behooren te vervullen.

De Eerste-Voorzitter, de Voorzitter en de gewone leden worden tot het pensioen of tot het emeritaat toegelaten volgens het onderscheid en de regelen gesteld bij de artikelen 9, 10, 11 en 14 der wet van 25 Juli 1867.

Art. 13. — De functies van Eerste-Voorzitter, Voorzitter, gewoon lid en auditeur van den Raad van State

Conseil d'État sont incompatibles avec les fonctions judiciaires, avec celles de Gouverneur, de conseiller provincial, de greffier provincial, de commissaire d'arrondissement, de bourgmestre, de conseiller communal, de secrétaire communal, avec toute fonction publique sujette à comptabilité pécuniaire, avec toute fonction rétribuée de l'ordre administratif, avec les fonctions d'avoué, de notaire et d'huissier, avec la profession d'avocat, avec l'état militaire et l'état ecclésiastique.

Les Présidents, membres et auditeurs au Conseil d'État ne peuvent accepter la charge de défendre les intéressés, ni verbalement, ni par écrit, ni même à titre de consultation.

Les Présidents, membres ordinaires et auditeurs ne peuvent faire d'arbitrage rémunéré, exercer par eux-mêmes ni sous le nom d'une 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 les Présidents, membres ordinaires et auditeurs à participer à la surveillance de sociétés ou établissements industriels.

Les interdictions ci-dessus s'appliquent au personnel du secrétariat.

Les parents et alliés, jusqu'au degré d'oncle et de neveu inclusivement, ne peuvent être simultanément membres d'une section du Conseil d'État sans une dispense du Roi; ils ne peuvent en aucun cas siéger simultanément dans une section.

Art. 14. — Tous arrêtés royaux nécessaires à l'exécution de la présente loi sont délibérés en Conseil des Ministres.

Dispositions transitoires.

Un arrêté royal détermine la date de mise en vigueur de la présente loi.

Par dérogation aux dispositions de l'article 9, les membres ordinaires et extraordinaires seront, la première fois, nommés sur une liste triple présentée par la Cour de Cassation.

zijn onverenigbaar met de rechterlijke ambten, met die van Gouverneur, provincieraadslid, provinciegriffier, arrondissementscommissaris, burgemeester, gemeenteraadslid, gemeentesecretaris, met alle openbaar ambt, dat geldelijk rekenplichtig is; met alle bezoldigd ambt in de administratie, met de ambten van pleitbezorger, notaris en deurwaarder, met het beroep van advocaat, met den militairen en den geestelijken staat.

Het is den Voorzitters, leden en auditeurs van den Raad van State verboden zich mondeling noch schriftelijk en zelfs niet bij wijze van raadgeving, met de verdediging van belanghebbenden te belasten.

Het is den Voorzitters, gewone leden en auditeurs verboden als bezoldigd scheidsrechter op te treden, zelf of ten name van hun echtgenoot of van eenig ander tussenpersoon, handel te drijven, zaakwaarnemer te zijn of deel te nemen aan het bestuur, het beheer of het toezicht over welke handelsvennootschappen of nijverheids- en handelsinrichtingen ook.

In bijzondere gevallen kan de Koning de Voorzitters, gewone leden en auditeurs toelaten aan het toezicht over vennootschappen of nijverheidsinrichtingen deel te nemen.

Voorgaande verbodsbepalingen zijn op het personeel der secretarie toepasselijk.

De bloed- en aanverwanten tot en met den graad van oom en neef mogen, tenzij de Koning dit verbod heeft opgeheven, niet tegelijker tijd lid zijn van een afdeling van den Raad van State; in geen geval mogen ze te gelijker tijd in een afdeling zetelen.

Art. 14. — Over alle koninklijke besluiten, welke ter uitvoering dezer wet noodig zijn, wordt in den Ministerraad beraadslaagd en beslist.

Overgangsbepalingen.

De datum waarop deze wet in werking treedt wordt bij koninklijk besluit bepaald.

De gewone en buitengewone leden worden, met afwijking van het bepaalde bij artikel 9, voor de eerste maal benoemd uit een drievoudige, door het Hof van Verbreking voorgedragen lijst.

ANNEXE II.

Extraits de l'ouvrage de M. Louis Wodon : *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique.*

(Bruxelles, 1920.)

CHAPITRE II.

L'origine et le développement du Conseil d'Etat (en France).

Au moment où Bonaparte rétablissait l'ordre dans tous les domaines, il ne fallait pas s'attendre à ce qu'il renonçât au principe d'immunité que la législation de la période révolutionnaire avait consacré en faveur de l'administration. Les garanties judiciaires étaient le moindre souci du despote, lorsqu'il s'agissait du pouvoir administratif, c'est-à-dire de sa volonté suprême. La législation de l'an VIII emprunta donc à la période révolutionnaire ses règles fondamentales et ne fit ainsi que les consolider. Elle en aménagea d'ailleurs l'application dans l'esprit de discipline hiérarchique et de précise ordonnance qui marque les œuvres de réorganisation du Consulat. Les Conseils de préfecture recueillirent les affaires auparavant attribuées aux administrations de département. Le pouvoir central, assisté du Conseil d'Etat, conserva pour lui seul le contentieux des dettes de l'Etat et la connaissance des réclamations contre les actes de l'autorité publique. L'idée qui préside à l'institution des Conseils de préfecture et surtout à la création du Conseil d'Etat, est qu'il faut placer des collèges de juristes auprès des administrateurs actifs : simple idée de bon ordre et de spécialisation, qui, du moins en ce qui concerne le Conseil d'Etat, était grosse de conséquences. Il était presque fatal que l'exercice des attributions conférées à ce corps administratif affecta plus ou moins des formes juridictionnelles : la tournure d'esprit, les habitudes de penser, la formation professionnelle des juristes qui faisaient partie de l'organisme nouveau, devaient influencer puissamment sur leurs méthodes de travail. Il y avait là le germe d'une juridiction véritable, et la consolidation même des pouvoirs discrétionnaires dont la Révolution avait investi l'administration était destinée, par la substitution d'une organisation régulière à la simplicité un peu primitive du système antérieur, à mettre progressivement de l'ordre dans l'arbitraire et finalement à éliminer l'arbitraire au profit de la justice. Le Conseil d'Etat était appelé à devenir l'instrument des progrès à réaliser dans cette voie.

BIJLAGE II.

Uittreksels uit het werk van M. L. Wodon : *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique.*

(Brussel, 1920.)

HOOFDSTUK II.

Onstaan en ontwikkeling van den Raad van State (in Frankrijk).

Op het oogenblik dat Napoleon op alle gebied de orde herstelde, kon niet verwacht worden dat hij het onschendbaarheidsprincipe, dat de wetgeving der revolutieperiode ten gunste der administratie gehuldigd had, zou prijs geven. De dwingeland bekommerde zich wel het minst om de gerechtelijke waarborgen, wanneer het ging om het administratief gezag, d. w. z. zijn opperste wil. De wetgeving van het jaar VIII ontleende dus aan de revolutieperiode haar grondregelen en beperkte zich er toe ze te consolideeren. Zij regelde trouwens de toepassing er van in den geest van hiërarchische tucht en nauwkeurige schikking welke het reorganisatiewerk onder het Consulaat kenmerken. De zaken, welke vroeger aan de departementsbesturen toevertrouwd waren, vielen de prefectuurraden ten deel. Het centraal gezag, bijgestaan door den Raad van State, behield voor zich alleen de geschillen omtrent de Staatsschulden en de bevoegdheid betreffende de bezwaarschriften tegen de handelingen van de openbare overheid. De instelling van de prefectuurraden en inzonderheid de oprichting van den Raad van State gaat uit van de gedachte dat aan de actieve bestuurders colleges van rechtsgeleerden dienen toegevoegd : eenvoudige gedachte van goede orde en specialiseering die, ten minste wat de Raad van State betreft, verstrekkende gevolgen had. Het moest er schier fataal van komen dat de uitoefening van de aan dit administratief korps toevertrouwde bevoegdheden min of meer juridictioneele vormen zou aannemen : de geestesgesteldheid, de wijze van denken, de beroepsopleiding van de juristen die van het nieuw organisme deel uitmaken, moesten hun werkmethodes sterk beïnvloeden. Daarin lag de kiem eener werkelijke rechtsmacht, en de versteviging zelf van het willekeurig gezag, waarmede de Revolutie de administratie bekleed had, was bestemd om — door een regelmatige organisatie in de plaats te stellen van de ietwat primitieve simplicitéit van het vorige stelsel — langzamerhand orde te brengen in den willekeur en ten slotte de willekeur ten voordeele van de gerechtigheid uit te schakelen. De Raad van State was geroepen om het werktuig te worden van den in dien zin te verwezenlijken vooruitgang.

Au début, pourtant, le rôle du Conseil d'Etat, en matière de contentieux administratif, apparaît dans les textes comme tout à fait subordonné. L'article 52 de la Constitution de l'an VIII marque cette subordination en ces termes : « *sous la direction des consuls*, un Conseil d'Etat est chargé de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Le règlement du 5 nivôse an VIII porte que « le Conseil d'Etat prononce sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux, sur les affaires contentieuses dont la décision était précédemment remise aux ministres ». Mais sur ces matières, le Conseil ne fait que préparer des projets de décrets qu'il soumet au pouvoir exécutif. C'est le premier Consul, et plus tard l'Empereur, qui statue en signant le décret. Il est à remarquer que ces innovations sont, à beaucoup d'égards, des emprunts à l'ancien régime. Le Conseil d'Etat est un retour à l'ancien Conseil du Roi, qui n'avait non plus que des attributions consultatives, puisque, selon la formule usitée, c'était le Roi qui statuait en son Conseil. Seulement, quand on confie des attributions consultatives à un collège de spécialistes, il est inévitable, qu'à moins de raisons majeures extrinsèques, des raisons d'ordre politique, par exemple, les décisions qui suivent la consultation soient la plupart du temps un simple entérinement de l'avis des conseillers. De fait, sous l'ancien régime, le Roi et son Conseil, c'était presque toujours le Conseil lui-même. Sous le Consulat et sous l'Empire, le même phénomène se produisit. On ne cite pas, pendant cette période une seule décision contentieuse dont la teneur ait été modifiée ou l'exécution retardée par le Chef de l'Etat. Les recours en matière administrative sont donc, en fait, jugés, au sens exact du terme ou peu s'en faut, par une autorité qui relève à vrai dire de l'administration et qui légalement en fait partie intégrante, mais qui, dans la réalité, fonctionne ou du moins tend à fonctionner comme une véritable juridiction. L'administration n'est plus juge et partie qu'en théorie, parce que les administrateurs ou mieux les conseillers d'administration qui jugent ne sont pas ceux qui administrent; d'après l'article 11 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII, « les conseillers d'Etat, chargés de la direction de quelque partie de l'administration publique, n'ont point de voix au Conseil d'Etat lorsqu'il prononce sur le contentieux de cette partie ». Le souci des formes judiciaires ne tarde pas à apparaître. D'après les décrets des 11 juin et 22 juillet 1806, les affaires contentieuses soumises au Conseil sont préparées par la commission du contentieux, composée de six maîtres des requêtes, de six auditeurs et du grand juge ministre de la justice, président. La Commission fait rapport à l'assemblée générale, qui arrête les projets de décrets. La procédure des recours est réglée. Enfin, il est institué auprès du Conseil un collège d'avocats, ayant le droit exclusif de faire tous actes d'instruction et de procédure devant la Commission du contentieux.

In den beginne nochtans schijnt de taak van den Raad van State inzake administratieve geschillen, volgens de teksten, van geheel ondergeschikt belang te zijn geweest. Deze ondergeschiktheid blijkt uit artikel 52 van de Grondwet van het jaar VIII, dat luidt als volgt : « Een Raad van State wordt, *onder de leiding van de Consuls*, ermee belast de administratieve moeilijkheden op te lossen ». Het reglement van 5 Nivôse, jaar VIII, vermeldt : « De Raad van State doet uitspraak over de geschillen, welke tusschen de administratie en de rechtbanken kunnen oprijzen, over de geschillen waarvan de beslissing vroeger aan de Ministers overgelaten was ». Doch de Raad maakt ten deze alleen de decreetsontwerpen op, welke hij aan de uitvoerende macht onderwerpt. Het is de Eerste-Consul, en later de Keizer, die beslist door het decreet te ondertekenen. Er dient opgemerkt dat deze nieuwigheden in meer dan een opzicht aan het oude regime zijn ontleend. De Raad van State is een herhaling van den vroegeren Raad des Konings, die eveneens slechts adviseerende bevoegdheden had, vermits, volgens de gebruikelijke formule, de Koning in zijn Raad besliste. Wanneer men evenwel adviseerende bevoegdheden aan een college van specialisten toevertrouwt is het onvermijdelijk dat, tenzij om uiterlijk hoogst gewichtige redenen, van politicken aard, b. v., de beslissingen die op de raadpleging volgen, meestal de eenvoudige bekrachtiging zijn van het advies der raadsheeren. Feitelijk was onder het oude stelsel, de Koning en zijn Raad, bijna altijd de Raad zelf. Onder het Consulaat en het Keizerrijk deed zich hetzelfde verschijnsel voor. Tijdens deze periode treft men geen enkele contentieuze beslissing aan waarvan de inhoud gewijzigd of de tenuitvoerlegging door het Staatshoofd verdaagd werd. De beroepen inzake administratie worden dus feitelijk, in de juiste beteekenis van het woord, zoo goed als *berecht* door een overheid die, eerlijk gezegd, van de administratie afhangt en er wettelijk integreerend deel van uitmaakt doch die, in werkelijkheid, als een wezenlijke rechtsmacht functionneert of ten minste er naar streeft. De administratie is slechts nog theoretisch rechter en partij, omdat de bestuurders, of beter gezegd, de rechtsprekende adviseurs der administratie niet dezen zijn die besturen : volgens artikel 11 van het besluit van 5 Nivôse, jaar VIII, « hebben de Staatsraden, belast met de leiding van eender welk gedeelte van de openbare administratie, geen medezeggenschap in den Raad van State wanneer zij in een geschil omtrent dit gedeelte uitspraak doen ». De zorg omtrent de gerechtelijke vormen zal weldra naar voren treden. Volgens de decreten van 11 Juni en 22 Juli 1806 worden de aan den Raad onderworpen contentieuze zaken voorbereid door de Commissie voor geschillen samengesteld uit zes rapporteurs, zes auditeurs en den Minister van Justitie, voorzitter. De Commissie doet verslag aan de algemeene vergadering, die de decreetontwerpen vastlegt. De rechts-

Le conflit d'attributions, qui donnait à l'administration le moyen de dessaisir les tribunaux des affaires qu'elle prétendait étrangères à leur compétence et dont elle voulait se réserver la décision, est resté sans organisation pendant la Révolution et sous le régime du Consulat et de l'Empire. Avant le Consulat, c'était aux assemblées qu'il appartenait de statuer en dernier ressort sur ces conflits; les décrets que le pouvoir exécutif rendait en cette matière étaient sujets à référé devant les assemblées. En réalité, l'intervention des assemblées resta purement théorique; elle fut abolie en fait sous le Consulat. Les conflits pouvaient être soulevés sans la moindre garantie de forme, et en tout état de cause, par le pouvoir exécutif. L'arbitraire absolu demeura la règle ici pendant longtemps encore.

Sous la Restauration, le Conseil d'Etat, dont l'institution n'était pas prévue dans la Charte, mais qui continua à subsister en vertu des dispositions organiques qui en réglaient la composition et le fonctionnement, fut dépourvu pratiquement des garanties de compétence et d'impartialité dont il avait été entouré sous l'Empire. Il traversa à cette époque une véritable crise. Le Gouvernement en fit un instrument à sa discrétion: la mobilité du personnel, la composition défectueuse du Comité du contentieux, l'abus des conflits, provoquèrent alors de très vives critiques. En 1828, dans un article de la *Revue française*, de Broglie réclama la suppression de la juridiction administrative et proposa de renvoyer aux tribunaux ordinaires la plupart des contestations relatives aux impôts, aux travaux publics, aux contrats, aux obligations pécuniaires de l'Etat, et de remettre au Gouvernement, sous la responsabilité des ministres et le contrôle du Parlement, les réclamations formées contre les actes de l'autorité publique. Il semble bien que ces vues étaient conformes aux idées de beaucoup de libéraux de l'époque. En 1829, il s'en fallut de peu que les crédits budgétaires demandés pour le Conseil d'Etat ne fussent pas votés.

Le Conseil d'Etat avait donc perdu beaucoup du prestige dont il jouissait sous l'Empire. A ce propos, l'on ne peut s'empêcher d'établir un rapprochement entre les idées développées par de Broglie et les opinions qui prévalurent au sein de notre Congrès national, au sujet de la situation respective de l'administration et des tribunaux dans l'organisation politique de la Belgique. Si nous n'avons pas de Conseil d'Etat, il est permis de supposer que c'est en partie à cause

pleging der beroepen wordt geregeld. Tenslotte wordt aan den Raad een college toegevoegd van advocaten, dat uitsluitend het recht heeft alle handelingen van onderzoek en rechtspleging voor de Commissie voor geschillen te verrichten.

Het bevoegdheidsgeschil, waarbij de administratie de beschikking kreeg over het middel om de rechtbanken de zaken uit de handen te nemen, welke volgens zij beweerde niet tot hare bevoegdheid behoorden en waarvan zij zich de uitspraak wilde voorbehouden, is tijdens de Revolutie en onder het Consulaat en het Keizerrijk niet verder uitgewerkt geworden. Vóór het Consulaat behoorden de vergaderingen in laatste aanleg over deze geschillen te beslissen; de decreten welke de uitvoerende macht ten deze uitvaardigde, gaven aanleiding tot verwijzing naar deze vergaderingen. In werkelijkheid was de tusschenkomst der vergaderingen zuiver theoretisch; onder het Consulaat werd zij feitelijk opgeheven. De geschillen konden zonder de minste vormvereischten, en alleszins door de uitvoerende macht, opgeworpen worden. De volstrektste willekeur gold hier nog gedurende langen tijd als regel.

Onder de Restauratie werd de Raad van State, waarvan de oprichting in het Charter niet voorzien was doch gehandhaafd bleef krachtens de organieke bepalingen, die de samenstelling en de werking er van regelden, practisch beroofd van de waarborgen inzake bevoegdheid en onpartijdigheid waarvan hij onder het Keizerrijk was voorzien geworden. Hij had te dien tijde een ware crisis door te maken. De Regeering maakte er een werktuig van te zijnen gerieve: de mobiliteit van het personeel, de gebrekkige samenstelling van het comité voor geschillen, het misbruik der conflicten lokten destijds scherpe critiek uit. In een artikel van de *Revue française*, van 1828, eischte de Broglie de opheffing van de administratieve rechtsmacht en stelde voor het grootste gedeelte der betwistingen betreffende belastingen, openbare werken, contracten, geldelijke verplichtingen van den Staat, naar de gewone rechtbanken te verwijzen en de reclamaties tegen de handelingen van de openbare overheid over te laten aan de Regeering, onder de verantwoordelijkheid van de Ministers en de contrôle van het Parlement. Het scheen wel dat deze zienswijze met de meening van vele liberalen van toen overeenstemde. In 1829 scheelde het weinig of de voor den Raad van State aangevraagde begrootingskredieten werden niet aangenomen.

De Raad van State had dus veel van het prestige, dat hij onder het Keizerrijk genoot, ingeboet. In verband hiermede zou ik graag een vergelijking trekken tusschen de door de Broglie uiteengezette gedachten en de meeningen, die in den schoot van het Nationaal Congres de bonvenhand hadden, omtrent den onderscheidenlijken toestand van de administratie en de rechtbanken in de Staatkundige inrichtingen van België. Indien wij geen Raad van

du discrédit relatif où cette institution était tombée en France à l'époque de la Révolution de 1830.

La Restauration réalisa pourtant un progrès sérieux en ce qui concerne la procédure des conflits. Une ordonnance du 1^{er} juin 1828, qui est encore en vigueur, mit fin au régime d'arbitraire qui avait prévalu jusqu'alors. Désormais, le préfet seul a le droit d'élever le conflit devant les tribunaux. Le conflit ne peut être élevé après un jugement rendu sur le fond en dernier ressort; il ne peut l'être en matière criminelle; il ne peut être en matière correctionnelle que dans des cas déterminés. Les tribunaux ne peuvent être atteints par le conflit qu'après avoir été mis à même, par un déclatoire, de prononcer sur leur propre compétence. Le conflit n'est donc élevé que si le tribunal se déclare compétent. Enfin, la procédure et le jugement du conflit sont soumis à des délais de rigueur.

La Monarchie de Juillet conserva le Conseil d'Etat, dont la Charte révisée ne parle pourtant pas. Des ordonnances des 1^{er} septembre 1830, 2 février et 12 mars 1831 réorganisèrent l'institution. Elles exclurent de l'assemblée générale siégeant au contentieux les conseillers en service extraordinaire, (ce sont des fonctionnaires de l'administration active) et ceux des conseillers en service ordinaire qui ont concouru à l'acte litigieux; elles introduisent l'audience publique, le débat oral, le ministère public. Ces réformes furent complétées par l'ordonnance du 18 septembre 1839 et la loi du 19 juillet 1845, laquelle décrète que le Roi ne pourra s'écarter du texte proposé par le Conseil d'Etat que par une ordonnance motivée rendue en Conseil des Ministres, insérée au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*. C'est un pas considérable vers l'attribution au Conseil d'un pouvoir de décision propre.

Sous la deuxième République, la loi du 3 mars 1849 investit le Conseil du droit de statuer lui-même. Mais la Constitution du 14 janvier 1852 en revint aux idées du Consulat et du premier Empire. Le Conseil d'Etat du second Empire est, comme celui de la Constitution de l'an VIII, un conseil du chef de l'Etat, associé à son initiative législative et à ses pouvoirs de haute administration et de haute juridiction. (Décret organique du 25 janvier 1852.) Le système de la loi du 19 juillet 1845 est d'ailleurs maintenu.

A partir de 1860, la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a désormais reconquis tout son prestige primitif, prend, selon Laferrière, une allure plus

State bezitten mogen wij onderstellen dat deels daarvan de schuld te wijten is aan het betrekkelijk diskrediet waarin deze instelling in Frankrijk ten tijde der Revolutie van 1830 was vervallen.

Onder de Restauratie kwam nochtans een ernstige verbetering in de rechtspleging in zake geschillen tot stand. Bij een verordening van 1 Juni 1828, welke nog van kracht is, werd aan het willekeurige stelsel dat tot dan toe had gezegevierd, een einde gemaakt. De Prefect alleen heeft voortaan nog het recht de geschillen voor de rechtbanken op te werpen. Het geschil kan niet opgeworpen worden na een vonnis dat over den grond der zaak in laatste aanleg uitgesproken is; het kan niet opgeworpen worden in strafzaken; in correctionneele zaken kan het enkel in bepaalde gevallen opgeworpen worden. De rechtbanken mogen eerst aanhangig gemaakt worden na er toe in staat te zijn gesteld door een afwijzingsmiddel over haar eigen bevoegdheid uitspraak te doen. Het geschil wordt dus enkel opgeworpen wanneer de rechtbank zich bevoegd verklaart. De rechtspleging en het vonnis over het geschil ten slotte worden aan vaste tijdsbestekken verbonden.

De Monarchie van Juli handhaafde den Raad van State, waarvan evenwel het gewijzigde Charter geen gewag maakt. Bij verordeningen van 1 September 1830, 2 Februari en 12 Maart 1831 werd de instelling gereorganiseerd. Naar aanleiding daarvan werden uit de algemeene vergadering, zetelende voor de geschillen van bestuur, de raadsheeren in buitengewonen dienst (dit zijn de ambtenaren van de actieve administratie) zoomede die raadsheeren in gewonen dienst, welke aan de betwiste handeling hebben meegewerkt, uitgesloten; zoo ook werden de openbare terechtzittingen, de mondelinge debatten en het openbaar ministerie ingevoerd. Deze hervormingen werden aangevuld bij de verordening van 18 September 1839 en de wet van 19 Juli 1845 die voorschreef dat de Koning van den door den Raad van State voorgestelden tekst enkel mag afwijken bij een met redenen omkleede verordening genomen in den Ministerraad en in den *Moniteur* en het *Bulletin des Lois* opgenomen. Aldus werd een groote stap gedaan om aan den Raad een eigen beslissingsmacht toe te kennen.

Onder de tweede Republiek werd den Raad bij de wet van 3 Maart 1849 het recht toegekend om zelf te beschikken. Doch in de Grondwet van 14 Januari 1852 vonden de gedachten van het Consulaat en het eerste Keizerrijk terug ingang. De Raad van State van het tweede Keizerrijk is, evenals deze van de Grondwet van het jaar VIII, een raad van het Staatshoofd, medewerkend aan dezes wetgevend initiatief en aan dezes hooge administratie- en rechtsmacht (organiek decreet van 25 Januari 1852). Het stelsel van de wet van 19 Juli 1845 is overigens gehandhaafd.

Van 1860 af begint de rechtspraak van den Raad van State die voortaan zijn oorspronkelijk aanzien herkregen heeft, zich, volgens Laferrière, duidelijk

nette. C'est alors que se produit le développement le plus notable du recours pour excès de pouvoirs et que se manifestent les tendances, qui ne devaient que s'affirmer plus énergiquement encore sous la troisième République, à étendre de plus en plus l'action du Conseil. Un décret du 2 novembre 1864 facilita les recours pour excès de pouvoirs, en permettant aux parties de les former sans autres frais qu'un minime droit de timbre et d'enregistrement, et sans le ministère d'un avocat au Conseil. Rien ne fut modifié quant à la procédure des conflits.

Enfin, sous la troisième République, le Conseil d'Etat fut investi du droit de juridiction propre. (Loi du 24 mai 1872, modifiée par la loi constitutionnelle du 13 juillet 1879. Il ne participait, jusqu'alors, qu'à l'exercice de la justice « retenue » du chef de l'Etat, en matière administrative. Désormais, il pratiquera la justice « déléguée ». C'est du moins ainsi que les auteurs expliquent le sens de la réforme. Mais on sait déjà que ces expressions empruntées à l'ancien régime ne sont pas exactes, même en matière de contentieux administratif. La justice « déléguée » s'entendait d'une délégation du prince, en tant qu'il renonçait à « retenir », la justice dont il possédait en propre les attributs. Or, ce n'est pas le pouvoir exécutif qui, en l'occurrence, a délégué ses pouvoirs de juridiction au Conseil d'Etat; c'est la loi qui a privé le chef de l'Etat des dits pouvoirs pour les attribuer au Conseil d'Etat. On n'aperçoit là ni délégation, ni transfert. Il n'y a qu'une modification, un déplacement des compétences plus apparent d'ailleurs que réel, en ce sens que, déjà dans le système de la justice dite retenue, les décisions n'émanaient plus du chef de l'Etat que pour la forme et étaient, en réalité, l'œuvre du Conseil d'Etat lui-même. Désormais, le droit est mis en harmonie avec le fait. Le Conseil d'Etat statuera souverainement en forme d'arrêts.

Il constitue aujourd'hui le tribunal administratif suprême, et l'on est d'accord pour reconnaître que bien que ses membres ne soient pas inamovibles, à la différence des magistrats de l'ordre judiciaire, il offre au moins autant de garanties d'impartialité et de compétence que les cours et tribunaux ordinaires. L'inamovibilité existe en fait : on ne cite aucun cas de révocation, sous le régime actuel. On a, du reste, beaucoup exagéré l'importance de l'inamovibilité de droit dans la magistrature, et l'on a trop négligé, sous le rapport des garanties, le mode de recrutement et les conditions de l'avancement. « L'avancement est bien plus commode que la révocation », a dit très justement Arhur; et le même auteur ajoute: « Nous nous demandons si, dans un temps où l'opinion publique est une puissance, la suppression de l'avancement ne serait pas plus efficace que l'inamovibilité pour assurer l'indépendance des juges ». Le recrute-

af te teekenen. 't Is dan ook dat het beroep tegen machtsoverschrijding de merkwaardigste uitbreiding neemt en dat de strekkingen — die onder de derde Republiek gaandeweg sterker naar voren traden — tot uiting kwamen om den werkkring van den Raad te verwijderen. Een decreet van 2 November 1864 vergemakkelijkte de beroepen wegens machtsoverschrijding, waar het de partijen toeliet ze in te stellen zonder andere kosten dan een gering zegel- en registratierecht en zonder de tusschenkomst van een advocaat bij den Raad. Aan de rechtspleging omtrent de geschillen werd niets gewijzigd.

Onder de derde Republiek ten slotte verkreeg de Raad van State de eigenlijke rechtsmacht (wet van 24 Mei 1872 gewijzigd bij de constitutioneele wet van 13 Juli 1879). Tot dan toe nam hij, in zake administratieve aangelegenheden, slechts deel aan de uitoefening van het « aangehouden » (retenu) recht van het Staatshoofd. Voortaan zal hij de uitoefening van het recht « in opdracht » (délégué) hebben. Zoo wordt ten minste door de auteurs de betekenis der hervorming uitgelegd. Doch men weet al dat deze aan het vroegere stelsel ontleende uitdrukkingen niet juist zijn, zelfs niet in zake administratieve geschillen. Het « opgedragen » recht werd verstaan als een opdracht vanwege den prins, voor zoover hij er van afzag het recht, waarvan hij de attributen in eigendom bezat, « aan te houden ». Het is dus niet de uitvoerende macht die, in onderhavig geval, haar rechtsmacht aan den Raad van State opdraagt, het is de wet die deze machten aan het Staatshoofd onttrokken heeft om ze aan den Raad van State toe te vertrouwen. Men merkt daar opdracht noch overdracht. Er heeft slechts een wijziging, een verschuiving van bevoegdheden — overigens meer in schijn dan in werkelijkheid — plaats gehad, in dezen zin dat, reeds in het stelsel van het zoogenaamde « aangehouden » recht, de beslissingen nog enkel van het Staatshoofd uitgingen voor den vorm en eigenlijk het werk waren van den Raad van State zelf. Voortaan harmoniceert het recht met het feit. De Raad van State zal oppermachtig in den vorm van arresten uitspraak doen.

Hij is thans de opperste administratieve rechtbank en algemeen wordt erkend dat, alhoewel zijn leden niet onafzetbaar zijn in tegenstelling met de magistraten der rechterlijke macht, hij minstens zooveel waarborgen van onpartijdigheid en bevoegdheid biedt als de gewone Hoven en Rechtbanken. De onafzetbaarheid bestaat in feite : onder het huidige stelsel is geen enkel geval van afzetting aan te halen. Het belang der onafzetbaarheid is trouwens in de magistratuur sterk overdreven geworden, met voorbijzien, wat de waarborgen betreft, van den invloed der aanwervingswijze en der bevorderingsvoorwaarden. « De bevordering is een veel handiger middel dan de afzetting » aldus Arhur; en dezelfde auteur voegde er aan toe : « Wij vragen ons af of, in een tijd dat de openbare meening een macht is, de opheffing van de bevordering niet doeltreffender zou zijn dan de onafzetbaarheid, om de onafhankelijkheid

ment est de plus de conséquence encore. L'exemple du Conseil d'Etat le prouve; le prestige considérable dont il jouit à l'heure actuelle s'attache à la valeur personnelle des hommes qui le composent. Les arrêts du haut tribunal administratif sont généralement dignes d'admiration. Tout cela s'explique par des circonstances très particulières, et il serait périlleux de croire qu'il suffirait de copier plus ou moins fidèlement l'organisation du contentieux administratif français — et à présent, cette organisation, c'est, en somme, le Conseil d'Etat — pour obtenir les mêmes résultats qu'en France. Le Conseil d'Etat actuel et sa jurisprudence sont des formations historiques qu'il serait malaisé de reproduire artificiellement, dans des conditions de temps et de milieu différentes.

Les réformes de la troisième République furent complétées par la création du Tribunal des conflits. La connaissance des conflits d'attributions est, aujourd'hui, soustraite au chef de l'Etat et au Conseil d'Etat, sur la proposition duquel il statuait jadis. Le Tribunal des conflits comprend trois conseillers d'Etat en service ordinaire, élus par leurs collègues, trois conseillers à la Cour de cassation, élus par leurs collègues, deux membres et deux suppléants élus par les autres membres. Tous sont choisis pour trois ans et indéfiniment rééligibles. Le Tribunal des conflits est présidé par le Ministre de la Justice : c'est un reste de l'ancienne conception du contentieux administratif. En fait, le ministre préside rarement; la présidence est effectivement exercée par un vice-président élu par les membres du Conseil et parmi eux.

*
**

La loi, comme on vient de le voir, ne s'est occupée du contentieux administratif qu'un point de vue de l'organisation des recours et de la procédure. Le surplus a été l'ouvrage du Conseil d'Etat. Le législateur est resté étranger au développement progressif par lequel le régime du droit a été peu à peu substitué au régime de l'arbitraire.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a mis en œuvre, à cet effet, les procédés ordinaires de l'interprétation juridique; elle a pu le faire avec d'autant plus de liberté que les textes étaient rares; et les textes étaient rares, parce que, dans l'idée du législateur révolutionnaire, il convient de laisser à l'administration les pouvoirs les plus larges. Le Conseil d'Etat a donc eu le champ libre. Il ne s'est pas fait faute d'user de la latitude dont il disposait, et bien qu'étant, quoi qu'on en veuille, une émanation de l'administration, il s'est de plus en plus posé vis-à-vis de l'administration en organe indépendant, se donnant à tâche d'en limiter les pouvoirs et d'en censurer les actes. Pour avoir, à l'origine, entravé jusqu'à l'excès le contrôle du pouvoir judiciaire, on a préparé les voies à une réac-

der rechters te waarborgen. » De aanwerving is nog van grooter belang. Het voorbeeld van den Raad van State bewijst het; het hooge aanzien dat hij thans geniet, houdt verband met de persoonlijke waarde van de mannen waaruit hij is samengesteld. De arresten van de hooge administratieve rechtbank zijn over het algemeen bewonderenswaardig. Dit is te verklaren uit zeer bijzondere omstandigheden en het ware gevaarlijk te denken dat het zou volstaan min of meer getrouw de Fransche instelling voor administratieve geschillen na te bootsen — welke organisatie thans feitelijk de Raad van State is — om dezelfde uitkomsten te bekomen als in Frankrijk. De huidige Raad van State en dezes rechtspraak zijn historische formaties, welke bezwaarlijk in een ander midden en andere tijdsomstandigheden artificieel zouden kunnen weergegeven worden.

De hervormingen van de derde Republiek werden aangevuld door de oprichting van de Rechtbank voor geschillen. De kennisneming van de bevoegdheidsgeschillen is thans onttrokken aan het Staatshoofd en aan den Raad van State op voorstel van wien eerstgenoemde vroeger besliste. De Rechtbank voor geschillen omvat drie Staatsraden in gewonen dienst, door hun collega's gekozen, drie raadsheeren in het Hof van Verbreking, door hun collega's gekozen, twee leden en twee plaatsvervangers, door de andere leden gekozen. Zij worden allen voor drie jaar gekozen en zijn steeds herkiesbaar. De Rechtbank voor geschillen wordt door den Minister van Justitie voorgezet; het is een overblijfsel uit de vroegere opvatting van de administratieve geschillen. Feitelijk presideert de Minister zelden; het voorzitterschap wordt werkelijk waargenomen door een ondervoorzitter, die door de leden van den Raad onder hen wordt gekozen.

*
**

Zooals pas is aangetoond, heeft de wet zich met de administratieve geschillen maar ingelaten waar het de organisatie van de beroepen en de rechtspleging gold. Het overige is het werk van den Raad van State. De wetgever heeft niets te maken gehad met de progressieve uitbreiding waarbij het stelsel van den willekeur langzamerhand de plaats aan het stelsel van het recht heeft ingeruimd.

De rechtspraak van den Raad van State heeft zich te dien einde van de gewone methode van de juridische interpretatie bediend; zij heeft het des te vrijelijker kunnen doen daar de teksten zeldzaam waren; en zij waren zeldzaam omdat volgens de meening van den revolutionnair wetgever aan de administratie de ruimste macht diende gelaten. De Raad van State had dus de vrije hand. Hij heeft niet nagelaten van deze vrijheid gebruik te maken en alhoewel hij — hoe men het ook draait — een uitvloeisel is van de administratie, heeft hij zich van langs om meer tegenover de administratie als een onafhankelijk lichaam opgeworpen, met als taak haar macht te beperken en haar handelingen te censureren. Het feit dat aanvankelijk de controle op

tion qui se manifeste encore aujourd'hui dans le rôle sans cesse grandissant de la juridiction administrative suprême. Pour avoir repoussé toute intervention des tribunaux ordinaires, on a laissé grandir une institution qui, à certains égards, jouit de prérogatives beaucoup plus étendues que celles de l'autorité judiciaire. On le verra à propos du contentieux d'annulation. Le Conseil d'Etat, jusqu'ici, n'a pas dépassé la mesure. En sera-t-il toujours de même? N'y a-t-il pas quelque danger à laisser se développer sans obstacle ces pouvoirs « prétoriens » dont il est investi et dont il semble que la plupart des auteurs souhaitent une extension toujours plus grande?

Qu'arriverait-il le jour où le pouvoir exécutif trouverait que le Conseil d'Etat va trop loin? Il ne faut pas oublier que ce pouvoir est en somme maître des nominations et que le Conseil n'est pas absolument à l'abri d'une crise telle que celle qu'il a traversée sous la Restauration. Il fut un temps, aux Etats-Unis, où les cours fédérales étaient entourées d'un prestige comparable à celui du Conseil d'Etat en France.

On admirait, à ce propos, la Constitution de la grande République américaine qui, semblait-il, en conférant au pouvoir judiciaire le droit de juger de la constitutionnalité des lois, avait trouvé une merveilleuse formule d'équilibre politique, dont il n'y avait aucun exemple dans l'histoire des institutions. Aujourd'hui, la suprématie du pouvoir judiciaire est l'objet, en Amérique, des plus vives attaques. Sous prétexte de contrôle, les cours de justice en sont venues à régenter l'action des législatures, au nom d'une idéologie vieillotte qui ne répond plus aux tendances modernes et qui a cessé d'être l'expression adéquate des intérêts et des besoins de la démocratie américaine. Les principes juridiques ne valent qu'autant qu'ils répondent aux nécessités profondes de la vie, aux croyances dominantes de l'époque. De là le danger qu'il y a à accorder les pouvoirs trop larges aux collègues de juges, qui, se considérant comme les gardiens des « vrais principes », ont une tendance assez naturelle à verser dans le doctrinarisme des idées pétrifiées. Nous n'en sommes pas là, en France, pour ce qui est du Conseil d'Etat. Bien au contraire : sa jurisprudence, sous plusieurs rapports, est à juste titre qualifiée de progressive.

CHAPITRE V.

Les procédés de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Le contentieux de l'annulation.

Le pourvoi en annulation ou recours pour excès de pouvoir, à la différence du recours contentieux ordinaire (contentieux de pleine juridiction) est dirigé

de rechterlijke macht tot overdrevens toe werd tegengegaan, heeft aanleiding gegeven tot een reactie die, thans nog, in de voortdurend gewichtiger wordende taak van de opperste administratieve rechtspraak, tot uiting komt. Door alle inmenging van de gewone rechtbanken te hebben geweerd, heeft men den groei in de hand gewerkt van een instelling die, in sommige opzichten, veel uitgebreider prerogatieven geniet dan de rechterlijke macht. De vernietigingsgeschillen zullen daarvan laten blijken. Tot dusverre is de Raad van State binnen de maat gebleven. Zal zulks steeds het geval zijn? Schuilt er geen gevaar in de vrije uitbreiding van deze « pretoriaansche » macht waarvan meest al de auteurs op een nog groo-tere uitbreiding schijnen aan te sturen?

Wat zou er gebeuren wanneer de uitvoerende macht op een gegeven oogenblik moest ondervinden dat de Raad van State te ver gaat? Men vergeet niet dat deze macht eigenlijk over de benoemingen beschikt en dat de Raad niet volstrekt gevrijwaard is tegen een crisis zooals deze, welke hij onder de Restauratie doorge- maakt heeft. Het prestige der federale Hoven in de Vereenigde Staten was eertijds zoo groot dat het de vergelijking met dat van den Raad van State in Frankrijk kon doorstaan.

Men stond dan ook in bewondering voor de Grondwet der groote Amerikaansche republiek die — waar zij aan de rechterlijke macht opdroeg om over de grondwettelijkheid der wetten te beslissen — een prachtige formule van politiek evenwicht scheen te hebben gevonden, die zonder weerga is in de geschiedenis der instellingen. Thans is het oppergezag van de rechterlijke macht in Amerika het voorwerp van de scherpste aanvallen. Onder het voorwendsel van contrôle, zijn de gerechtshoven er toe gekomen om, in naam van een verouderde ideologie, die aan de moderne strekkingen niet meer beantwoordt en niet meer de evenwaardige uitdrukking is van de belangen en behoeften der Amerikaansche democratie, hun wil aan de wetgevende lichamen op te dringen. De juridische principes gelden maar in zoo verre zij aan de diepgaande levensvereischen, aan de overheerschen- de overtuigingen van den tijd beantwoorden. Daarin ligt het gevaar van te ruime machten te verleenen aan de colleges van rechters die — waar zij zich als de handhavers van de « ware beginselen » opwerpen — vrij natuurlijk naar het doctrinarisme der verstrakte ideeën gaan overhellen. In Frankrijk is het nog niet zoover gekomen wat den Raad van State betreft. Wel integendeel : zijn rechtspraak wordt, in verschillende opzichten, terecht als vooruitstrevend betiteld.

HOOFDSTUK V.

De rechtspraak van den Raad van State. De vernietigingsgeschillen.

Voorziening in vernietiging of beroep wegens machtsoverschrijding, in tegenstelling met het be- roep inzake gewone geschillen (geschillen van volle

non pas contre une personne ou un patrimoine, mais contre un acte imputé d'irrégularité. A l'exception des actes de gouvernement, dont il a été question déjà, et dont la jurisprudence tend à restreindre le nombre, tous les actes administratifs autres que les contrats sont aujourd'hui susceptibles d'être attaqués par cette voie, même les décrets du Chef de l'Etat, même les règlements dits d'administration publique, c'est-à-dire les décrets du Président de la République pris sur l'avis du Conseil d'Etat intervenant comme autorité consultative. La jurisprudence est fixée sur ce dernier point depuis l'arrêt du 6 décembre 1907.

Le recours peut être formé par toute personne ayant intérêt à l'annulation de l'acte. Il ne faut donc pas qu'il y ait eu lésion de droit. L'intérêt invoqué par le demandeur n'est d'ailleurs pas la cause du recours, comme la violation du droit est la cause de l'action dans le contentieux de pleine juridiction. La justification d'un intérêt n'est exigée que comme une garantie du caractère sérieux du pourvoi, et la jurisprudence se montre de plus en plus large dans l'appréciation de la nature et du degré de l'intérêt invoqué. La cause du recours, c'est le vice dont on prétend que l'acte attaqué est entaché. On enseigne, depuis Laferrière, que ce vice peut résulter, soit de l'incompétence de l'autorité dont l'acte émane, soit de l'omission ou de l'irrégularité des formes, soit d'une violation de la loi et des droits acquis, soit d'un détournement de pouvoir. A en croire Laferrière, ce n'est que successivement que ces différentes causes d'annulation auraient été admises par le Conseil d'Etat.

Le recours ne tend point, comme l'action en justice ordinaire et comme les réclamations au contentieux de pleine juridiction, à la reconnaissance d'un droit auquel prétendrait le demandeur, et à l'application des sanctions que la lésion de ce droit comporterait. On vient de voir que le réclamant ne se prévaut d'aucun droit. Le but du recours est la mise au néant de l'acte critiqué, non pas seulement à l'égard du réclamant, mais *erga omnes* : les règles ordinaires de la chose jugée, qui s'appliquent au contentieux de pleine juridiction, sont étrangères au contentieux de l'annulation. Enfin, le recours pour excès de pouvoir est soumis à certaines conditions de délai et de forme, que je m'abstiendrai de détailler. Il suffira de retenir qu'il se présente sous l'aspect extérieur d'un recours juridictionnel.

Ce n'est pourtant pas un recours juridictionnel. C'est originellement un recours hiérarchique, qui, malgré les transformations qu'il a subies, et en dépit des formes qu'il revêt à l'heure actuelle, n'a jamais cessé de différer profondément des recours juridic-

rechtsmacht), geschiedt niet tegen een persoon of een patrimonium, maar tegen een handeling waartegen onregelmatigheid wordt aangevoerd. Met uitzondering voor de handelingen van regeren, waarover reeds werd gehandeld (de rechtspraak streeft er naar om dezer aantal te verminderen), kunnen thans langs dien weg al de administratieve handelingen, buiten de contracten, bestreden worden, zelfs de decreten van het Staatshoofd, zelfs de zoogenaamde reglementen van openbaar bestuur, d.w.z. de decreten welke de President der Republiek neemt op advies van den Raad van State, die als raadgevend gezag optreedt. Omtrent dit laatste punt is de rechtspraak gevestigd sedert het besluit van 6 December 1907 genomen werd.

Het beroep kan ingesteld worden door alwie er belang bij heeft dat de handeling zou vernietigd worden. Rechtskrenking wordt dus niet geveegd. Het belang, dat door den eischer wordt ingeroepen, is trouwens niet de oorzaak van het beroep, zooals de rechtskrenking de oorzaak is van de vordering inzake geschillen van volle rechtsmacht. De rechtvaardiging van een belang wordt slechts geëischt als waarborg voor den ernstigen aard der voorziening, en hoe langer hoe meer toont de rechtspraak zich ruim van opvatting wanneer zij moet oordeelen van welken aard het algemeen belang is en hoe ver het reikt. De oorzaak van het beroep ligt in het gebrek dat tegen de bestreden handeling wordt aangevoerd. Er wordt gedoed dat bewust gebrek kan ontstaan uit de onbevoegdheid van het gezag waarvan de handeling uitgaat, ofwel uit de niet-inachtneming of onregelmatigheid van de vormen, of ook uit inbreuk op de wet en de verworven rechten of nog uit machtsafleiding. Naar Laferrière beweert, zouden deze onderscheiden vernietigingsoorzaken slechts achtereenvolgens door den Raad van State aangenomen zijn.

Het beroep beoogt niet, zooals de vorderingen in gewone rechtszaken en zooals de reclamaties inzake geschillen van volle rechtsmacht, de erkenning van een recht waarop de eischer zou aanspraak maken en de toepassing van strafmaatregelen welke de krenking van dit recht zou medebrengen. Wij hebben zooveel gezien dat de reclamant zich op geen enkel recht beroept. Het beroep heeft ten doel de gewraakte handeling te niet te doen, niet alleen uit het oogpunt van den reclamant, maar *erga omnes* : de gewone regelen omtrent het gewijsde, die inzake geschillen van volle rechtsmacht van toepassing zijn, hebben geen uitstaan met de vernietigingsgeschillen. Ten slotte, voor het beroep wegens machtsverschrijding zijn sommige termijn- en vormvereischen gesteld, waarover ik echter niet ga uitweiden. Hier dient er alleen op gewezen dat bewust beroep het uitwendige uitzicht van een juridictioneel beroep heeft.

Het is nochtans geen juridictioneel beroep. Vroeger was het een hiërarchisch beroep dat, in weerwil van de wijzigingen die het naderhand ondergaan heeft en ondanks de vormen waaronder het zich thans voordoet, steeds een grondig verschil vertoonde en ver-

tionnels. Est-il nécessaire de remarquer que la nature des formes n'a rien de décisif? Les tribunaux ne cessent point d'employer les formes judiciaires, même lorsqu'ils ne rendent pas la justice et qu'ils font, à vrai dire, des actes d'administration; ce qui arrive lorsqu'ils exercent ce que l'on dénomme improprement la *juridiction* volontaire ou gracieuse.

Pour expliquer le caractère prétendument juridictionnel du recours en annulation, Duguit a imaginé une théorie, celle de la *juridiction objective* ⁽¹⁾. Dans la *juridiction subjective*, le juge tranche une contestation portant sur l'existence, l'étendue ou les conséquences d'un droit subjectif; et l'on a vu que dans les décisions qu'il rend au contentieux de pleine juridiction, le Conseil d'Etat se comporte absolument comme les cours et tribunaux judiciaires. Dans la *juridiction objective*, les prétentions des parties ne sont relatives à aucun droit subjectif. Il ne s'agit donc pas de prononcer sur le caractère effectif ou sur la portée d'un tel droit: il s'agit de constater qu'il y a eu violation de la loi — c'est-à-dire d'une règle de droit objectif — et de tirer de cette constatation la conséquence logique qu'elle entraîne, à savoir, l'annulation de l'acte incriminé. Voilà bien ce qui se passe dans le contentieux de l'annulation.

La théorie est ingénieuse; mais elle est artificielle et il est permis de la trouver inutile. Pourquoi vouloir accorder, à tout prix, les attributs de la juridiction à ce qui n'a rien de juridictionnel dans le sens ordinaire que l'on donne à ce terme, et quel avantage y voit-on? Quand le Conseil d'Etat annule un règlement du chef d'excès de pouvoir, il fait exactement ce que ferait, et ce que peut faire d'ailleurs, le cas échéant, le supérieur hiérarchique de l'agent ou du collège d'agents dont le règlement émane, en vertu du droit qui appartient aux administrations supérieures de réformer ou d'annuler les actes des administrations inférieures.

Soutiendra-t-on que, dans ce cas, le supérieur hiérarchique fait œuvre de juge? Il est incontestable qu'il ne fait pas œuvre de juge, et le Conseil d'Etat point davantage lorsqu'il statue au contentieux d'annulation. La théorie de la *juridiction objective* déforme la réalité, en ce qu'elle tend à donner une valeur rationnelle à des pratiques dont il convient de chercher le vrai sens dans l'histoire.

Il paraît, de prime abord, singulier qu'un corps de juridiction, fût-il un corps de juridiction administrative, soit investi d'un pouvoir l'autorisant à mettre au néant un acte de l'administration; ce qui n'est plus juger, mais administrer en dernier ressort. Mais, précisément le Conseil d'Etat n'était pas à l'origine un corps de juridiction; et tout s'explique par la

toont met het juridictioneel beroep. Is het noodig hier te doen opmerken dat in den aard der vormen niet het minste beslissende element ligt? De rechtbanken gebruiken altijd de rechterlijke vormen, zelfs wanneer zij geen recht spreken en zij, eigenlijk, administratieve handelingen stellen; zulks geschiedt wanneer zij de oneigenlijke of vrijwillige rechtspraak uitoefenen.

Om den zoogenaamden juridictioneelen aard van het vernietigingsberoep uit te leggen, heeft Duguit een theorie uitgedacht, deze van de objectieve rechtspraak ⁽¹⁾. In de subjectieve rechtspraak, doet de rechter uitspraak over een betwisting omtrent het bestaan, den omvang of de gevolgen van een subjectief recht; en wij hebben gezien dat wanneer de Raad van State beslissingen treft inzake geschillen van volle rechtsmacht, hij volkomen op dezelfde manier handelt als de hoven en rechtbanken. In de objectieve rechtspraak hebben de aanspraken der partijen op geen enkel subjectief recht betrekking. Het gaat er dus niet om, uitspraak te doen over den werkelijken aard of over de draagwijdte van een recht: het gaat er om, vast te stellen dat de wet overtreden werd — een regel van objectief recht — en uit deze vaststelling de noodzakelijk logische gevolgtrekking af te leiden, d.i. de vernietiging van de gewraakte handeling. Dit geschiedt terdege in de vernietigingsgeschillen.

Deze theorie is heel slim bedacht, maar zij is kunstmatig en men kan van oordeel zijn dat zij nutteloos is. Waarom, en met welk voordeel, wil men kost wat kost de bevoegdheid tot rechtspraak verleen aan iets dat, in den gewonen zin van het woord, met rechtspraak niets te stellen heeft? Wanneer de Raad van State, wegens machtsoverschrijding, een reglement vernietigt, doet hij letterlijk wat zou gedaan worden en wat trouwens, in voorkomend geval, kan gedaan worden, door den hierarchischen meerdere van den ambtenaar die of van het ambtenarencollege dat bewust reglement gemaakt heeft, zulks krachtens het recht dat de hogere besturen hebben om de handelingen der lagere besturen te hervormen of te vernietigen.

Wil men beweren dat, in dit geval, de hiërarchische meerdere als rechter optreedt? Het staat vast dat hij niet als rechter optreedt, en de Raad van State doet het evenmin wanneer hij in een vernietigingsgeschil uitspraak doet. De theorie van de objectieve rechtspraak misvormt de werkelijkheid, waar zij een rationeele waarde wil toekennen aan praktijken waarvan de ware zin in de geschiedenis dient gezocht.

Bij den eersten aanblik schijnt het vreemd dat een rechtcollege, al is het een college van administratieve rechtspraak, bekleed wordt met een macht ingevolge dewelke het een handeling van het bestuur kan te niet doen: dit is niet meer rechtspreken, maar in laatsten aanleg besturen. Maar juist de Raad van State was in het begin geen rechtcollege; en alles wordt

⁽¹⁾ *Traité de Droit constitutionnel*, I, pp. 271 et suiv., et pp. 278 et suiv.

⁽¹⁾ *Traité de Droit constitutionnel*, I, blz. 271 en vlg., en blz. 278 en vlg.

position qu'il occupait dans le régime administratif inauguré par la Révolution et organisé sous le Consulat.

Dans ce régime, il n'y a point de distinction tranchée entre le contentieux administratif et l'administration. Le Chef de l'Etat, administrateur suprême, a la faculté de réformer ou d'annuler les actes des administrations subordonnées, qu'ils violent la loi ou non. Ceci contient en germe le recours pour excès de pouvoir. Le Conseil d'Etat n'est primitivement qu'un collège consultatif, adjoint au chef du pouvoir exécutif. Le Chef de l'Etat pouvant annuler, le Conseil d'Etat a usé du droit qu'il avait incontestablement de proposer l'annulation, de rédiger des projets de décret d'annulation, qui devenaient définitifs par la signature de l'administrateur suprême. En fait, comme l'avis du Conseil d'Etat était toujours suivi, c'est lui qui exerçait le droit d'annulation, faisant ainsi œuvre étrangère à la juridiction. Lorsque le Conseil d'Etat a cessé en droit d'être une autorité purement consultative, lorsque l'on a, en d'autres termes, mis législativement le droit en harmonie avec le fait, pour investir le Conseil du pouvoir de statuer discrètement, on n'a point fait de distinction entre le contentieux de pleine juridiction et le contentieux d'annulation, et le Conseil s'est trouvé par là avoir hérité, si l'on peut ainsi dire, d'une prérogative essentielle inhérente aux fonctions du Chef de l'Etat. L'assimilation des deux contentieux a été facilitée par l'usage des formes judiciaires, qui s'étaient progressivement appliquées aussi bien aux recours pour excès de pouvoir, qu'aux réclamations relevant de l'exercice du contentieux de pleine juridiction.

C'est à tort, à mon avis, que l'on parle à ce sujet d'une jurisprudence « prétorienne ». Les pouvoirs du Conseil d'Etat viennent en droite ligne des pouvoirs du Chef de l'Etat et étaient, tout d'abord, des pouvoirs discrétionnaires. D'une manière générale, il s'est produit plutôt une sorte de régularisation, de canalisation de ces pouvoirs, les interventions de la juridiction administrative ayant pris, de plus en plus, des allures juridiques. Le rôle des formes a été capital. L'expression « jurisprudence prétorienne » qui s'entend d'une jurisprudence extensive, reposant sur l'idée d'équité et créatrice d'un droit nouveau dans le fond, ne me paraît de mise qu'à propos des toutes dernières phases du mouvement, où l'on voit le Conseil d'Etat, par un saut brusque et hardi, mais que préparait son allure antérieure dans tous les domaines de sa compétence, étendre le contrôle d'annulation jusqu'aux actes mêmes émanant du Chef de l'Etat.

verklaard door den toestand door hem ingenomen in het administratief regime dat door de Revolutie werd ingevoerd en onder het Consulaat georganiseerd.

In dit regime is geen duidelijk-omlijnd onderscheid gemaakt tusschen de administratieve geschillen en het bestuur. Het Staatshoofd, die de opperste bestuurder is, heeft de macht om de handelingen der ondergeschikte besturen, om het even of zij al dan niet in strijd zijn met de wet, te hervormen of te vernietigen. Daarin ligt het beginsel van het beroep wegens machtsoverschrijding. De Raad van State was eerst een adviseerend college, dat aan het hoofd van de uitvoerende macht was toegevoegd. Aangezien het Staatshoofd mocht vernietigen, heeft de Raad van State gebruik gemaakt van het recht dat hij ontegensprekelijk had om de vernietiging voor te dragen, om de ontwerpen van vernietigingsdecreten op te maken, die, door de handteekening van den oppersten bestuurder, eindbeslissingen werden. Feitelijk, aangezien het advies van den Raad van State altijd gevolgd werd, was hij het, die het vernietigingsrecht uitoefende, hetgeen met de rechtspraak geen uitstaan heeft. Wanneer de Raad van State in rechte niet langer een louter adviseerend gezag meer was — met andere woorden wanneer bij de wet het recht in overeenstemming met het feit was gebracht, ten einde aldus aan den Raad de macht toe te kennen om bescheiden uitspraak te doen — heeft men geen onderscheid gemaakt tusschen de geschillen van volle rechtspraak en de vernietigingsgeschillen. De Raad heeft aldus, zoo men deze uitdrukking gebruiken mag, geen voorrecht geërfd dat essentieel aan de functie van het Staatshoofd eigen was. De gelijkstelling van de twee soorten geschillen werd in de hand gewerkt door het gebruik van de rechterlijke vormen die gelcidelijk toegepast werden zoowel op de beroepen wegens machtsmisbruik als op de reclamaties behorende tot de geschillen van volle rechtsmacht.

Naar mijn meening is het ten onrechte dat hier over een « praetoriaansche » rechtspraak wordt gewaagd. De bevoegdheid van den Raad van State komt in regelrechte lijn van de macht van het Staatshoofd en was in den beginne een discretionnaire macht. Over 't algemeen is veeleer een soort van regularisatie, van machtskanaliseering ontstaan, aangezien de bemoeiingen van de administratieve rechtspraak meer en meer van juridischen aard werden. De rol door de vormen gespeeld, was zeer belangrijk. De uitdrukking « praetoriaansche rechtspraak », waardoor een uitbreidingsrechtspraak bedoeld wordt, die op de billijkheidsgedachte berust en in den grond een nieuw recht in het leven roept, is, naar mijn meening, slechts aannemelijk voor de laatste fasen van de beweging, waarin de Raad van State — door een brusken en gewaagden sprong, welke echter was voorbereid door de vorige houding van dit college op elk gebied zijner bevoegdheid — de vernietigingscontrole heeft uitgebreid tot de handelingen zelf welke van het Staatshoofd uitgaan.

L'origine du recours pour excès de pouvoir a été très bien mise en lumière par Artur. Mais par une singulière inconséquence, cet auteur soutient, contre la doctrine généralement admise, que l'exercice du recours suppose non seulement un intérêt lésé, mais aussi et toujours un droit violé, ce qui rapprocherait, décidément, le contentieux d'annulation de la juridiction proprement dite. Le doute n'est pourtant pas possible et la jurisprudence est formelle; et l'on a vu que le Conseil d'Etat se montre de plus en plus large dans la conception du genre d'intérêt qui suffit à mettre le recours en mouvement. On conçoit maintenant très bien — et ceci est plus conforme d'ailleurs à la thèse de l'origine historique du recours — pourquoi il suffit d'invoquer un simple intérêt : c'est parce qu'il ne s'agit pas, dans la réalité, d'un véritable recours contentieux. Mair Artur n'a pas tort, en un certain sens de conclure : « Le Conseil d'Etat, qui n'avait pas eu droit de pouvoir propre, a en fait été traité comme un tribunal, a, en fait exercé la fonction de juger. La confusion des fonctions a été réduite à l'état de principe théorique. Elle a cependant produit un effet, un seul, celui que nous avons signalé au début de ce chapitre : elle a permis au Conseil d'Etat de se servir comme tribunal, du pouvoir qu'avait le Chef de l'Etat comme administrateur suprême, d'annuler des actes administratifs ».

De là, le double aspect du recours, — administratif dans le fond —, car annuler un acte administratif, c'est administrer; juridictionnel dans la forme et juridictionnel encore en ce que le Conseil d'Etat, régulièrement saisi, est tenu de statuer, ce qui n'est point le cas lorsqu'il s'agit d'un recours gracieux, que l'on peut laisser sans réponse.

D'après Bourquin, qui exagère une opinion de Laferrière, le recours pour excès de pouvoir aurait son fondement légal originairé dans l'article 11 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII, aux termes duquel le Conseil d'Etat prononce « sur les conflits qui peuvent s'élever entre l'administration et les tribunaux ». Cette disposition aurait été interprétée extensivement, sous l'influence de la théorie admise par la Cour de cassation, en ce qui concerne les excès de pouvoir commis par des magistrats de l'ordre judiciaire. Cette hypothèse doit être rejetée. L'interprétation des textes n'a joué aucun rôle dans l'affaire, et l'on ne voit pas comment on aurait pu tirer du texte cité, qui est très précis, très limité, et qui ne concerne que la question spéciale des conflits d'attributions, autre chose que ce qui y est assez clairement exprimé. Et l'analogie de la jurisprudence de la Cour de cassation n'aurait pu davantage déterminer le mouvement de la jurisprudence administrative. En effet, le pouvoir d'annulation des jugements et des

De oorsprong van het beroep voor machtsoverschrijding werd door Artur degelijk uiteengezet. Doch de auteur is op een zonderlinge wijze inconsistent, waar hij, tegen de algemeen aangenomen leerstelsels in, beweert dat het instellen van het beroep veronderstelt dat een belang gekrenkt werd en bovendien, in elk geval, dat een recht geschonden werd; hierdoor zouden de vernietigingsgeschillen beslist nader bij de eigenlijke rechtspraak komen. Elke twijfel is nochtans uitgesloten en de rechtspraak is formeel; wij hebben trouwens gezien dat al meer en meer de Raad van State ruim van opvatting wordt omtrent het begrip van het soort belang dat de oorzaak moet zijn van het beroep. Thans beseft men gemakkelijk — en dit stemt trouwens beter overeen met de thesis van den geschiedkundigen oorsprong van het beroep — waarom het volstaat een eenvoudig belang in te roepen : omdat het, in werkelijkheid, niet gaat om een waar beroep in geschillen. In zekeren zin heeft Artur evenwel geen ongelijk waar hij besluit : « De Raad van State, die geen recht van eigen macht had gehad, is feitelijk gelijk een rechtbank behandeld geworden, heeft feitelijk de functie van rechtspreken uitgeoefend. De verwarring van de ambten werd tot den staat van theoretisch beginsel herleid. Zij heeft evenwel een gevolg gehad, een enkel, dit hetwelk wij bij den aanvang van dit hoofdstuk vermeld hebben : zij heeft den Raad van State toegelaten zich, als rechtbank, te bedienen van de macht, welke het Staatshoofd als opperste bestuurder had, om de administratieve handelingen te vernietigen ».

Van daar het tweevoudig uitzicht van het beroep : in den grond behoort het tot de administratie, want een administratieve handeling vernietigen, is besturen, en in den vorm behoort het tot de rechtspraak, waar de Raad van State, wanneer de zaak bij hem regelmatig werd aanhangig gemaakt, moet uitspraak doen, wat niet gebeurt met een oneigenlijk beroep, dat zonder gevolg mag gelaten worden.

Volgens Bourquin, die een meening van Laferrière overdrijft, zou het beroep wegens machtsoverschrijding zijn wettelijken grondslag vinden in artikel 11 van het besluit dd. 5 Nivôse an VIII krachtens hetwelk de Raad van State uitspraak doet omtrent de geschillen die kunnen oprijzen tusschen de administratie en de rechtbanken. Deze bepaling zou op een uitgebreide manier uitgelegd zijn, en wel onder den invloed van de theorie welke door het Hof van Verbreking werd aangenomen inzake machtsoverschrijding van wege rechterlijke magistraten. Deze thesis dient verworpen. De uitlegging van de teksten heeft in deze zaak geen rol gespeeld, en men ziet niet in, hoe men uit bewusten tekst — die zeer precies, zeer beperkt is en die slechts op de bijzondere kwestie der bevoegdheidsgeschillen betrekking heeft — iets anders kan halen dan wat er klaar genoeg in uitgedrukt is. En de analogie met de rechtspraak van het Hof van Verbreking zou geen anderen invloed kunnen gehad hebben op de wijzigingen welke

actes de l'autorité judiciaire était attribué à la Cour de cassation par des textes formels. (Loi du 27 ventôse an VIII, art. 80 et 88.) Or, ces textes faisaient défaut en matière administrative, relativement aux attributions du Conseil d'Etat. Pourquoi, d'ailleurs, eût-il fallu des textes spéciaux, puisque l'origine du contentieux d'annulation, c'est l'appréciation discrétionnaire du Chef de l'Etat, et qu'il suffisait des dispositions organiques fixant les pouvoirs de cet administrateur suprême? Il n'y aurait rien d'impossible à ce que la conception que la Cour de cassation s'est faite de l'excès de pouvoir, dans l'ordre des attributions judiciaires, ait plus ou moins influencé la jurisprudence du Conseil d'Etat. Mais cela n'a aucune importance, parce que cette influence, si elle s'est produite, n'a pu se faire sentir qu'à partir du moment où le contentieux d'annulation fonctionnait déjà, ce qui empêche d'expliquer par là l'origine de ce contentieux.

Il est significatif que jusqu'en 1832, le Conseil d'Etat n'a pas éprouvé la nécessité de motiver son droit d'annulation en l'appuyant sur un texte spécial. L'usage change à cette époque, qui se marque par l'institution de l'audience publique et des plaidoiries des avocats. La préoccupation de mettre les décrets à l'abri de la critique des avocats semble ne pas avoir été étrangère à ce changement. Le texte, traditionnellement cité depuis lors, dans le cas d'incompétence et de vice de forme, est non pas l'arrêté du 5 nivôse an VIII, mais la loi des 7-14 octobre 1790, d'après laquelle « les réclamations d'incompétence, à l'égard des corps administratifs seront portées au Roi, chef de l'administration générale ». Lorsque l'annulation pour excès de pouvoir se fonde sur une violation de la loi, ce n'est pas cette disposition qui est invoquée : on voit une justification suffisante de la décision dans la mention du texte violé. Mais, même dans ce cas, à partir de 1864, le Conseil vise aussi, par surcroît, la loi de 1790. Le but de cette pratique est de faire bénéficier le recours des dispositions du décret du 2 novembre 1864, dont l'article 1^{er} dispense des frais, autres que les droits de timbre et d'enregistrement, et de l'intervention d'un avocat au Conseil d'Etat, les réclamations portées en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, pour incompétence ou excès de pouvoir. On ne voit dans tout ceci rien qui tienne à des raisons de principe. On s'accommode tant bien que mal aux circonstances contingentes, et toujours de manière à donner aux recours une allure juridictionnelle extérieure de plus en plus accentuée; mais on ne modifie rien que dans la forme.

de administratieve rechtspraak ondergaan heeft. Immers, de macht om vonnissen en handelingen van de rechterlijke macht te vernietigen, was door formeele teksten aan het Hof van Verbreking toegekend. (Wet van 27 Ventôse an VIII, art. 80 en 88.) Welnu, op administratief gebied ontbraken deze teksten, wat de bevoegdheid van den Raad van State betreft. Trouwens, waarom waren er speciale teksten noodig, aangezien de oorsprong van de vernietigingsgeschillen ligt in de discretionnaire beoordeeling van het Staatshoofd en organieke bepalingen volstonden waarbij de macht van dezen oppersten bestuurder werd vastgelegd? Het is best mogelijk dat de opvatting welke het Hof van Verbreking aangenomen heeft omtrent de machtsoverschrijding, in het kader van de rechterlijke bevoegdheid, min of meer op de rechtspraak van den Raad van State invloed heeft geoefend. Zulks is evenwel zonder eenig belang, omdat deze invloed, zoo hij zich heeft doen gelden, geschied is van het oogenblik af waarop de vernietigingsgeschillen reeds bestonden; hierdoor is het uitgesloten op deze manier den oorsprong van deze geschillen te kunnen uitleggen.

Het is wel kenschetsend dat tot in 1832 de Raad van State de noodzakelijkheid niet heeft gevoeld om zijn vernietigingsrecht te motiveeren, door het op een speciaal tekst te steunen. De gebruiken veranderen rond dezen tijd, die gekendmerkt is door het invoeren van de publieke terechtzitting en van de pleidooien der advocaten. De bezorgheid om de decreten te vrijwaren voor de kritiek der advocaten, schijnt aan deze wijziging niet vreemd geweest te zijn. De tekst, die sindsdien in de gevallen van onbevoegdheid en van vormgebreken traditioneel wordt aangehaald, is niet het besluit van 5 Nivôse jaar VIII, maar wel de wet van 7-14 October 1790, volgens dewelke de onbevoegdheidsreclamaties tegen de administratieve colleges gebracht worden voor den Koning, hoofd van het Rijksbestuur. Wanneer de vernietiging wegens machtsoverschrijding steunt op inbreuk op de wet, wordt deze bepaling niet ingeroepen : een voldoende rechtvaardiging van de beslissing ligt in de vermelding van den tekst die overtreden werd. Doch, zelfs in dit geval, bedoelt van 1864 af, de Raad ook, bovendien, de wet van 1790, en wel ten einde aan het beroep de bepalingen ten goede te doen komen van het decreet dd. 2 November 1864, waarvan artikel 1 voorziet dat de reclamaties, welke krachtens de wet van 7-14 October 1790 wegens onbevoegdheid of machtsoverschrijding werden ingediend, vrijgesteld zijn van alle kosten, met uitzondering voor het zegel- en registratiegeld, en van het optreden van een advocaat bij den Raad van State. In dit alles vindt men niets dat op beginselredenen steunt. Aan de toevallige omstandigheden past men zich aan, zoo goed en zoo kwaad als 't gaat, en altijd zoodanig dat aan de beroepen een steeds sterker uitwendig juridictioneel uitzicht gegeven wordt; aan den vorm echter wordt niet geraakt. ...

Laferrière enseignait que les différents genres de recours pour excès de pouvoir n'avaient été admis que successivement. Telle est la légende de l'évolution « prétorienne », que Bourquin a reprise et qui n'est qu'une invention de Laferrière. Laferrière retraçait cette évolution de la manière suivante : le recours n'aurait été reçu d'abord que pour empiètement sur le juge, incompétence ou vice de forme; l'on n'aurait reconnu que par la suite un recours pour violation de la loi et des droits acquis; enfin, ce n'est qu'en dernier lieu que l'on aurait imaginé le recours pour détournement de pouvoir.

Artur n'hésite pas à affirmer, à l'encontre de Laferrière, qu'en réalité tous les genres de recours ont été pratiqués dès le début de l'institution, ce qui se conçoit aisément si l'on en considère les origines et le principe fondamental. Il n'y a eu d'innovation que dans la classification des recours, les dénominations adoptées, la terminologie, et Laferrière lui-même avoue que le recours pour violation de la loi et des droits acquis a été connu de tout temps, mais sous le nom plus général de « recours contentieux », « recours par la voie contentieuse ». La classification doctrinale des recours, mise en vogue par Laferrière, ne donnerait donc point l'image du prétendu développement historique du contentieux d'annulation. Cette classification a été vivement critiquée au point de vue logique et au point de vue pratique. Jeze la trouve étroite et vieillotte; il estime qu'elle ne cadre pas avec les faits; il la trouve trop rigide, en ce qu'elle implique que pour réussir par la voie du contentieux de l'annulation, il faudrait d'abord démontrer, si la classification est vraiment l'expression systématisée des règles juridiques qui se dégagent de la jurisprudence, que le recours introduit rentre dans la classification.

A vrai dire, tous les cas de violation de la loi sont des cas d'excès de pouvoir au sens des arrêts du Conseil d'Etat ou, si l'on veut, il y a excès de pouvoir chaque fois qu'une loi est violée par un acte de l'administration. Il y a aussi incompétence, puisqu'en transgressant la loi, à quelque point de vue que ce soit, l'administration sort des limites de ses attributions. Dans tous les cas, le seul remède concevable est l'annulation de l'acte irrégulier. Toute la théorie des recours pour excès de pouvoir tient dans cette simple constatation. La classification des recours n'y ajoute rien. C'est une pure invention doctrinale, sans la moindre portée positive.

La notion du « détournement de pouvoir », dont il semble que l'on veuille faire une création originale, et en quelque sorte la dernière invention et le chef-d'œuvre de la jurisprudence « prétorienne », n'échappe pas plus que les autres catégories com-

Laferrière beweerde dat de onderscheiden soorten van beroepen wegens machtsoverschrijding slechts geleidelijk werden aangenomen. Dat is de legende van de « praetoriaansche » evolutie, welke door Bourquin overgenomen werd, en die slechts een uitvinding van Laferrière is. Laferrière beschreef deze evolutie als volgt : in den beginnen was het beroep slechts ontvankelijk wegens aanmatiging van des rechters bevoegdheid, wegens onbevoegdheid of vormgebrek; eerst later zou men het beroep wegens inbreuk op de wet en op de verworven rechten hebben aangenomen; en slechts op het laatste zou men het beroep wegens machtsafleiding uitgevonden hebben.

In tegenstelling met Laferrière, beweert Artur, zonder aarzeling, dat in werkelijkheid al de soorten van beroepen reeds bij den aanvang bestonden; zulks is gemakkelijk te begrijpen, zoo men den oorsprong en het grondbeginsel beschouwt. Er werd slechts geïnnoveerd wat de classificatie van de beroepen, de aangenomen benamingen, de terminologie betreft, en zelfs Laferrière geeft toe dat het beroep wegens inbreuk op de wet en op de verworven rechten te allen tijde gekend was, doch onder de meer algemeene benaming « beroep inzake geschillen », « beroep door middel van geschillen ». De theoretische classificatie der beroepen, welke door Laferrière werd ingevoerd, zou dus het beeld van de beweerde geschiedkundige ontwikkeling van de vernietigingsgeschillen niet weergeven. Op deze classificatie werd, uit logisch en uit practisch standpunt, scherpe kritiek uitgeoefend. Jeze beweert dat zij eng en verouderd is en dat zij niet met de feiten overeenstemt; hij vindt dat zij te gestreng is, waar zij met zich brengt dat, om langs de vernietigingsgeschillen te slagen, eerst zou moeten bewezen worden — zoo de classificatie werkelijk de gesystematiseerde uitdrukking is van de juridische regelen die uit de rechtspraak voortvloeien — dat het ingestelde beroep tot de classificatie behoort.

Al de gevallen van inbreuk op de wet zijn eigenlijk gevallen van machtsoverschrijding naar de opvatting van de arresten van den Raad van State, of, zoo men wil, er bestaat machtsoverschrijding telkens wanneer inbreuk op de wet gepleegd wordt door een handeling van het bestuur. Er bestaat ook onbevoegdheid, vermits het bestuur zijn bevoegdheid te buiten gaat wanneer het, om het even in welk opzicht de wet overtreedt. Het eenig denkbaar hulpmiddel ligt voor al de gevallen in de vernietiging van de onregelmatige handeling. In deze eenvoudige vaststelling ligt de geheele theorie van het beroep wegens machtsoverschrijding. De classificatie van de beroepen brengt hier geen aarde aan den dijk. Het is louter uitvinding van een leerstelsel, zonder de minste positieve draagkracht.

Bovenstaande opmerkingen gelden voor het begrip « machtsafleiding », dat men als iets origineels, om zoo te zeggen als de jongste uitvinding en het meesterwerk van de « praetoriaansche » rechtspraak wil doen doorgaan, zoowel als voor de andere categoriën

prises dans la classification usuelle, aux observations qui précèdent. De l'aveu même de Laferrière, le détournement de pouvoir n'est qu'une espèce particulière d'excès de pouvoir. C'est en outre une illégalité et un cas d'incompétence, où l'analyse attentive ne révèle rien, en somme, de particulièrement caractéristique. D'après Laferrière, le « détournement de pouvoir est une véritable illégalité qui peut entacher un acte discrétionnaire, malgré la pleine liberté de décision qui paraît inhérente aux actes de cette nature ». A prendre cette définition à la lettre, on serait tenté de croire qu'en annulant un acte administratif du chef de détournement de pouvoir, le Conseil d'Etat limiterait l'exercice d'une faculté discrétionnaire, en tant que discrétionnaire. Or, il n'en est rien. Le caractère discrétionnaire d'un acte, qui suppose, pour celui qui accomplit l'acte, le droit de juger de l'opportunité de celui-ci, n'existe que dans les limites tracées par la loi. Si ces limites sont transgressées, la question d'opportunité, — question de pur fait — ne se pose plus, parce qu'au delà des limites légales l'incompétence est certaine : et quand il y a incompétence, la pleine liberté de décision, dont parle Laferrière, est évidemment enrayée. En d'autres termes, une autorité ne peut être investie du droit d'accomplir des actes discrétionnaires que dans les limites de ses pouvoirs. Si elle dépasse ses pouvoirs, elle cesse d'en user, fût-ce discrétionnairement, et l'illégalité n'est pas douteuse. Et que le détournement de pouvoir soit une transgression de pouvoir, cela n'est point contestable. Ainsi, les mesures de police ne sont légales que si elles tendent à assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité publiques. Supposons qu'une autorité locale arrête un règlement, qu'elle qualifie de règlement de police et qui ne comprend dans la forme que des mesures de police mais qui ait en réalité un but exclusivement fiscal, ou qui soit destiné à établir un monopole ou à protéger le commerce légal, ou à servir l'esprit de parti ou quelque animosité personnelle. Voilà le détournement de pouvoir, ou ce qu'on nomme assez inutilement ainsi, car l'expression générale « excès de pouvoir » comprend très clairement tous les cas de l'espèce et elle est très suffisante.

Il semble bien que ce soit Aucoc qui ait inventé l'appellation de détournement de pouvoir; il ne s'en sert d'ailleurs qu'incidemment et sans y attacher une importance spéciale. Le mot a fait fortune. On y a vu la marque d'une catégorie nouvelle de recours. Il n'y avait, en vérité, de nouveau que le mot. Ce qui frappe, pourtant, dans les cas de recours pour détournement de pouvoir, c'est que le Conseil d'Etat ne s'en tient pas ici — ou du moins qu'il ne s'en tient pas absolument — à la légalité en quelque sorte extérieure de l'acte, comme lorsqu'il s'agit des autres cas d'excès de pouvoir, où la recherche du mobile est sans aucun intérêt pour l'appréciation de la régula-

welke in de classificatie vervat zijn. Zelfs Laferrière bekent dat de machtsafleiding niets anders dan een bijzondere soort machtsoverschrijding is. Zij is bovendien een onwettelijkheid en een geval van onbevoegdheid, waarin een aandachtig onderzoek eigenlijk niets bijzonder kenmerkends kan vinden. Volgens Laferrière is de machtsafleiding een echte onwettelijkheid, welke aan een discretionnaire handeling kan kleven, ondanks de volle vrijheid van beslissing welke aan handelingen van dien aard schijnt eigen te zijn. Letterlijk genomen, zou deze bepaling doen gelooven dat de Raad van State, waar hij een administratieve handeling wegens machtsafleiding vernietigt, de uitoefening van een discretionnaire macht, als discretionnaire, zou beperken. Welnu dat is niet zoo. De discretionnaire aard eener handeling, welke doet veronderstellen dat hij, van wien de handeling uitgaat, het recht heeft over haar opportuniteit te oordeelen, bestaat slechts binnen de grenzen door de wet gesteld. Worden deze grenzen overschreden, zoo bestaat de opportuniteitskwestie — louter feitelijke kwestie — niet meer, omdat het zeker is dat er onbevoegdheid bestaat zoodra de wettelijke grenzen overschreden zijn; wanneer er onbevoegdheid bestaat, is de volle beslissingsvrijheid, waarover Laferrière het heeft, klaarblijkend gefnuikt. Met andere woorden : aan een gezag kan slechts binnen de grenzen van zijn macht het recht verleend worden om discretionnaire daden te stellen. Zoo het zijn macht overschrijdt, maakt het er geen gebruik meer van, zelfs niet op discretionnaire wijze, en de onwettelijkheid staat buiten twijfel. Dat de machtsafwijking een machtsoverschrijding is, is ook onbetwistbaar. Alzoo, zijn de politiematregelen slechts wettelijk wanneer zij dienen om de goede orde, de openbare veiligheid en rust te verzekeren. Laat ons veronderstellen dat een plaatselijk bestuur een verordening treft, die zij als politieverordening doet doorgaan en welke voor den vorm politiematregelen behelst, maar in werkelijkheid op belastingen betrekking heeft, of dient om een monopolium te vestigen, den plaatselijken handel te begunstigen, partijgeest of persoonlijke veete in de hand te werken. Dat is machtsafleiding, of wat men nogal nutteloos alzoo betitelt, want de algemeene uitdrukking « machtsoverschrijding » omvat zeer duidelijk al de gevallen van dien aard en zij volstaat ruim.

Het schijnt wel dat de benaming « machtsafleiding » door Aucoc is uitgevonden; hij gebruikt haar trouwens enkel toevallig en zonder er een bijzondere beteekenis aan te hechten. Het woord heeft opgang gemaakt. Men heeft er het kenteken in gezien van een nieuwe categorie beroepen. In werkelijkheid was alleen het woord nieuw. In de gevallen van beroep wegens machtsafleiding is het evenwel opvallend, dat de Raad van State zich hier niet houdt — of althans niet volstrekt houdt — aan de in zekeren zin uitwendige wettelijkheid van de handeling, zooals wanneer het gaat om de andere gevallen van machtsoverschrijding, waarin de opsporing

rité de l'acte. Mais loin qu'il faille voir dans cette particularité l'indice d'une nouveauté d'attitude de la part du Conseil d'Etat, il convient au contraire d'y relever une survivance de la conception originelle du contentieux d'annulation. Le recours pour excès de pouvoir est au début un recours hiérarchique : or, il est tout à fait normal que le supérieur hiérarchique, pour juger de la validité des décisions de ses subordonnés, s'évertue à scruter les intentions qui ont présidé à ces décisions. S'il y avait lieu de s'étonner, ce serait plutôt de la réserve extrême que le Conseil d'Etat apporte à s'enquérir des motifs déterminants des actes déferés à sa censure. On fait erreur si l'on croyait que la juridiction administrative procède alors comme font les tribunaux en matière de droit privé et c'est à tort, à mon avis, que P. Errera assimile à l'interprétation des contrats, l'examen des actes de l'autorité, en vue de la recherche de l'intention qui doit caractériser l'abus de pouvoir éventuel. Résumant la jurisprudence avec beaucoup de justesse, Moreau dit à ce sujet : « Le Conseil d'Etat ne se croit pas en droit et juge inutile d'interroger l'auteur de l'acte incriminé. Il ne se reconnaît pas le droit d'ouvrir une enquête. Il se réduit aux éléments d'appréciation contenus dans le dossier qui lui est soumis. Ces éléments comprennent d'ordinaire la correspondance administrative, les instructions données par les chefs hiérarchiques, et suffisent à éclairer le Conseil d'Etat. Au reste, l'acte lui-même est souvent suffisant; s'il est motivé, comme il arrive souvent et comme il devrait être toujours, les motifs indiqués peuvent révéler le détournement de pouvoir : le résultat de l'acte, un monopole, par exemple, suffit à révéler le vice et à motiver l'annulation ».

Pourquoi le Conseil d'Etat s'en tient-il à ces éléments tout contingents, au risque de voir son autorité bravée par les administrateurs assez habiles pour déguiser les mobiles illégitimes sous les apparences d'une légalité purement extérieure, ou pour composer des dossiers peu compromettants ? L'explication est toujours la même : c'est que le Conseil d'Etat, qui n'était pas un tribunal à l'origine, s'est peu à peu transformé comme on l'a vu, et que, depuis surtout qu'il a cessé de participer à l'exercice de l'omnipotence du souverain pour être investi de pouvoirs propres, mais de pouvoirs juridictionnels, il s'est donné à tâche de les organiser, d'en soumettre l'exercice à des règles définies et de dépouiller ainsi ses décisions de tout caractère arbitraire. La doctrine juridique dont il s'est inspiré, plus ou moins relâchée tant qu'il

van de beweegreden geen belang oplevert om over de regelmatigheid van de handeling te oordeelen. Doch, verre van in deze bijzonderheid de aanwijzing van een nieuwe houding van den Raad van State te moeten zien, dient integendeel hierin het voortbestaan gevonden van de oorspronkelijke opvatting omtrent de vernietigingsgeschillen. Het beroep wegens machtsoverschrijding was in den beginne een hiërarchisch beroep : welnu, het is volkomen normaal dat de hiërarchische meerdere, om over de geldigheid van de beslissingen zijner ondergeschikten te oordeelen, zich inspannt om de inzichten op te sporen welke bij het treffen van deze beslissingen hebben voorgezeten. Moest er aanleiding tot verwondering bestaan, dan zou dit gelden voor de uiterste omzichtigheid door den Raad van State aan den dag gelegd bij het opsporen van de beweegredenen der handelingen aan het oordeel van den Raad onderworpen. Men zou het mis op hebben, zoo men ging gelooven dat de administratieve rechtsmacht te werk gaat zooals de rechtbanken ter zaken van privaatrecht handelen en, naar mijn meening, heeft P. Errera ongelijk waar hij het onderzoek van de handelingen van het gezag, met het oog op het opsporen van het inzicht dat het eventueel machtsmisbruik moet kenmerken, gelijkstelt met de uitlegging van de contracten. Moreau zegt ten deze, waar hij met veel juistheid de rechtspraak bondig bepaalt : « De Raad van State meent dat hij niet het recht heeft, en dat het nutteloos is, den steller van de gewraakte handeling te ondervragen. Hij erkent zich niet het recht toe, een onderzoek in te stellen. Hij beperkt zich bij de gegevens welke voorkomen in het dossier dat hem onderworpen is. Onder deze gegevens komen gewoonlijk voor de administratieve briefwisseling, de onderrichtingen van de hiërarchische meerderen en volstaan om den Raad van State voor te lichten. De handeling zelve volstaat (overigens veelal; is ze gemotiveerd, zooals vaak gebeurt en steeds het geval zou moeten zijn, dan kan uit de aangegeven motieven de machtsafwending wellicht afgeleid worden; het resultaat van de handeling, een monopolie, b.v., volstaat om de informaliteit te ontdekken en de vernietiging te motiveeren. »

Waarom houdt zich de Raad van State aan deze heel beperkte gegevens, op gevaar af zijn gezag te zien trolseeren door bestuurders die behendig genoeg zijn om hun onwettige drijfveeren te verdoezelen onder een louter uitwendige schijn-wettelijkheid of bedreven genoeg zijn om ongevaarlijke dossiers aan te leggen ? De verklaring luidt steeds eender : omdat de Raad van State, die aanvankelijk geen rechtbank was, zich, zooals we gemerkt hebben, stil aan heeft gevormd en zich, vooral sinds den tijd dat hij niet meer betrokken is bij de uitoefening van de oppermacht van den vorst en een eigen doch juridictionnele macht heeft verworven, ten doel gesteld heeft deze macht te organiseren, de uitoefening er van aan bepaalde regelen te verbinden en alzoo aan zijn uitspraken alle arbitrair karakter te ontnemen.

s'agissait du droit supérieur du Chef de l'Etat, s'est précisée par la suite. Antérieurement à la loi du 24 mai 1872, « le Conseil d'Etat, dit Laferrière, qui rendait ses décisions au nom du Chef suprême de l'administration, avait plus de latitude que n'en pourrait avoir un tribunal administratif, si haut qu'il fut placé, pour créer en dehors des textes, et pour faire accepter aux administrateurs de tout ordre, un contrôle chaque jour plus sévère de la légalité de leurs actes. Cette œuvre une fois accomplie, il n'était pas inutile de la compléter d'un autre point de vue.

» En effet, dans les dernières années de l'Empire (c'est-à-dire du second Empire), la théorie de l'excès de pouvoir s'était quelque peu ressentie de l'omnipotence du souverain sous les auspices duquel on l'avait développée. A force de faire intervenir les pouvoirs propres du Chef de l'Etat et sa responsabilité personnelle, on en était arrivé à un certain relâchement de la doctrine juridique. Des appréciations d'équité, d'opportunité politique — qui presque toujours, il est vrai, étaient profitables aux justiciables — tenaient quelquefois lieu de règle, même dans des questions de recevabilité, de procédure, de délais, qui exigent des solutions fixes et concordantes. Ces solutions ont été étudiées de plus près depuis 1872. Le Conseil d'Etat, investi d'une juridiction propre, a éprouvé le besoin de mieux déterminer, sans cependant les restreindre, ses attributions et l'étendue des droits de parties ».

Ces observations confirment la manière de voir que j'ai exposée : toute la structure du contentieux d'annulation ne se comprend que par le caractère primitif des recours et par la qualité de l'autorité qui statuait sur les recours. Juridictionnels aujourd'hui dans la forme, et parce qu'ils relèvent d'une autorité qui, à certains égards, exerce une véritable juridiction (contentieux de pleine juridiction) et qui, à d'autres égards (contentieux d'annulation), imite les procédés et les méthodes des tribunaux judiciaires, ces recours sont restés au fond des recours hiérarchiques. Il y a là une anomalie qui s'explique historiquement, mais qui rend impossible toute interprétation logique du rôle du Conseil d'Etat. Et ceci n'est pas une critique mais une simple constatation. Par une série de circonstances connues, il s'est finalement établi en dehors du pouvoir judiciaire ordinaire et non pas à côté, mais au-dessus de l'administration, une sorte de pouvoir judiciaire extraordinaire, qui ne se borne pas à juger l'administration au sens propre du terme, mais qui la régent et la domine, puisqu'il a droit d'en annuler les actes dans certains cas. Et l'on en est arrivé là pour avoir, au début, donné au principe de la séparation des pouvoirs une portée trop radicale! Tant il est vrai que la logique de l'action se moque de la logique des théories.

De gevolgde rechtsleer, van min of meer ongebonden als ze was zoolang het ging om het hooge recht van het Staatshoofd, nam naderhand in nauwkeurigheid toe. Vóór de wet van 24 Mei 1872 « had de Raad van State, zegt Laferrière, die zijn uitspraken deed in naam van het opperhoofd der administratie, meer vrijheid dan een administratieve rechtbank, hoe hoog geplaatst ook, zou kunnen hebben om buiten de teksten te creëren en aan de allerhande bestuurders een met den dag scherper wordend toezicht over de wettelijkheid hunner handelingen op te dringen. Eens zoover, had het zijn belang deze taak uit een ander oogpunt aan te vullen.

» In de laatste jaren van het Keizerrijk (d.w.z. van het tweede Kijzerrijk) had inderdaad, de machtsafwendings-theorie ietwat geleden onder de oppermacht van den Souverein, onder wiens auspiciën ze tot ontwikkeling was gekomen. Door aanhoudend beroep te doen op de eigen macht van het Staatshoofd en dezes persoonlijke verantwoordelijkheid, was de rechtsleer er niet op vooruit gegaan. Beoordelingen naar billijkheid, naar politieke opportuniteit — die wel is waar schier altijd in het voordeel der rechtsonderhoorigen uitvielen — golden soms als regel, zelfs ten aanzien van de ontvankelijkheid, de procedure, de tijdsbestekken, waarvoor vaste en overeenstemmende oplossingen een vereischte zijn. Deze oplossingen werden sinds 1872 van naderbij bestudeerd. De Raad van State, die een eigen rechtsmacht had, heeft de behoefte gevoeld zijn attributen en de rechten der partijen vast te stellen zonder ze nochtans in te perken. »

Deze opmerkingen zijn de bevestiging van mijn zienswijze : alleen in het aanvankelijk karakter van de beroepen en in de hoedanigheid van de daarop beschikkende overheid, ligt de verklaring van de heele structuur der vernietigingsgeschillen. Alhoewel ze thans den juridictionneelen vorm hebben aangenomen, omdat zij afhangen van een gezag dat in sommige opzichten een echte rechtsmacht (geschillen van volle rechtsmacht) uitoefent en in andere opzichten (geschillen van vernietiging) de manier van handelen en de methode der rechterlijke rechtbanken navolgen, zijn deze beroepen eigenlijk toch hiërarchische beroepen gebleven. Dit is een anomalie die historisch te verklaren is doch alle logische interpretatie omtrent de taak van den Raad van State onmogelijk maakt. Dit is een eenvoudige constatacie en geen critiek. Onder de inwerking van allerlei gekende omstandigheden is hij uiteindelijk een plaats gaan innemen buiten de gewone rechterlijke macht, en, niet nevens, doch boven de administratie, dit wil zeggen dat hij een soort van buitengewone rechterlijke macht is geworden, die er zich niet bij bepaalt de administratie in den eigenlijken zin te berechten, doch die ze beveelt en beheerscht vermits hij er in sommige gevallen toe gerechtigd is hare handelingen te vernietigen. En tot dusver is men gekomen, omdat aanvankelijk, een te radicale betekenis werd gegeven aan het principe van de afscheiding der Staatsmachten. Zoover staat de logica der daad en de logica der theorie van elkaar.

A vrai dire, la doctrine traditionnelle des trois pouvoirs est-elle encore soutenable en France — abstraction faite de toutes les autres objections qu'on peut y opposer — étant données l'organisation actuelle, les attributions et le mode de fonctionnement du Conseil d'État ? Il est évident que ce Conseil ne se rattache à aucun des trois pouvoirs classiques. C'est se payer de mots que de dire qu'il fait partie du pouvoir administratif, qu'il contrôle et qu'il maîtrise et dont il est positivement indépendant. Que signifient encore, à l'heure actuelle, les clichés dont certains auteurs font usage à ce propos ? Ducrocq dit par exemple : « l'indépendance nécessaire à l'administration par rapport à l'autorité judiciaire eût été vraiment proclamée, si le contentieux administratif n'avait pas été confié à des magistrats de l'ordre administratif ». Laferrière affirme de son côté que si les tribunaux judiciaires n'admettent nulle part la discussion des actes de l'autorité administrative au même degré que le Conseil d'État en France, c'est en raison de ce que le Conseil d'État peut se permettre cette discussion « sans causer un trouble dans la répartition des pouvoirs, parce qu'il siège auprès de l'autorité administrative supérieure, tandis que des investigations et des censures de même nature venant de l'autorité judiciaire, seraient considérées comme un empiètement sur le pouvoir exécutif ».

Il n'y a dans ces affirmations que l'écho d'un passé désormais aboli. La vérité est qu'une autorité distincte, et des autorités législatives, et des autorités judiciaires, et des autorités administratives, *empiète*, pour reprendre l'expression de Laferrière, sur le pouvoir exécutif, en dépit des garanties d'immunité dont ce pouvoir avait été entouré à l'origine et dont il n'a jamais été dépouillé légalement. Il n'en a pas été dépouillé, en ce sens, que ces garanties n'avaient été établies qu'à l'encontre du pouvoir judiciaire. Mais, précisément, un organisme s'est finalement constitué, qui agit comme eût pu le faire l'autorité judiciaire, sans les limites formelles tracées à sa compétence, et qui va même beaucoup plus loin que n'eussent été les tribunaux. Et quant à soutenir que le Conseil d'État n'empiète pas sur l'administration, parce que juger au contentieux administratif c'est encore administrer, c'est toujours se payer de mots.

A voir les choses de près, il vaudrait mieux ne point parler d'empiètements. Ce mot évoque l'image de puissances rivales qui essaient d'agrandir leur domaine propre au détriment les unes des autres.

Est-ce ainsi qu'il convient de comprendre les relations des prétendus « pouvoirs » entre eux, ou pour employer un langage plus concret, les rapports réciproques des autorités et des agents de l'État ? Le problème est d'ordre pratique. Il s'agit de définir des compétences et de faire en sorte qu'elles soient main-

Kan eigenlijk in Frankrijk, de traditioneele leer der drie machten nog staande worden gehouden ten aanzien van al de andere mogelijke tegenwerpingen buiten beschouwing gelaten — de huidige organisatie, de bevoegdheid en de werkwijze van den Raad van State? Die Raad staat klaarblijkelijk met geen enkele der drie klassieke machten in verband. Beweren dat hij deel uitmaakt van de administratieve macht, die onder zijn contrôle staat, die hij beheerscht en waarvan hij stellig niet afhankelijk is, ware zich tevreden stellen met woorden. Wat betekenen nog ten huidige dage, de gemeenplaatsen waarvan sommige schrijvers dienaangaande gebruik maken? Ducrocq zegt bij voorbeeld : « de noodzakelijke onafhankelijkheid van de administratie ten opzichte van de rechterlijke overheid ware te vergeefs afgekondigd, zoo de administratieve geschillen niet aan magistraten van de administratieve orde waren toevertrouwd ». Laferrière, aan zijn kant, beweert dat, zoo de rechtbanken nergens de discussie over de handelingen van de administratieve overheid toelaten zooals in Frankrijk de Raad van State het vermag, zulks is omdat de Raad van State zich die discussie mag veroorloven « zonder verwarring te stichten in de verdeling der machten, omdat hij zetelt bij de hooge administratieve overheid, terwijl navorschingen en censuur van zelfden aard, uitgaande van de rechterlijke macht, zouden beschouwd worden als een inbreuk op de uitvoerende macht. »

Deze beweringen zijn niet meer dan de echo van een voorgoed afgesloten verleden. In der waarheid maakt eigenlijk een gezag, dat zich én van het wetgevende gezag, én van het rechterlijk gezag, én van het administratieve gezag onderscheidt, *inbreuk*, om het Laferrière na te zeggen, op de uitvoerende macht en dat spijs de immunitetswaarborgen waarvan deze macht van in den beginne was omringd en nooit wettelijk is ontdaan geworden. Zij is er nooit van beroofd geworden in dezen zin dat deze waarborgen eigenlijk tegen de rechterlijke macht in waren gesteld geworden. Doch daaruit is ten slotte juist een organisme gegroeid, dat optreedt zooals de rechterlijke macht had kunnen optreden, zonder dat formeel grenzen rond zijn bevoegdheid zijn getrokken, en dat zelfs veel verder gaat dan de rechtbanken hadden kunnen gaan. De bewering als zou de Raad van State geen inbreuk maken op het bestuur, omdat rechtspreken inzake administratieve geschillen nog besturen is, is niets meer dan een woordspeling.

Van nabij beschouwd, ware het beter van geen inbreuk te spreken. Bij dit vage woord wordt onwillekeurig gedacht aan twee rivale machten, die hun wederzijdsch gebied, de eene ten nadeele van de andere, trachten uit te breiden.

Is het aldus dat de onderlinge betrekkingen van de zoogenaamde « machten » of, om een meer concrete taal te gebruiken, de wederzijdsche betrekkingen van de overheden en de Rijksambtenaren dienen opgevat? Het vraagstuk behoort tot het gebied van de practijk. Het gaat er om de bevoegdheden vast te

tenues dans les limites qui leur sont tracées. La formule des trois pouvoirs avait semblé, au début, donner la clef de la solution. Mais, sous prétexte de sauvegarder l'indépendance de l'administration, et sous l'influence de la défaveur qui entourait le pouvoir judiciaire, par crainte d'un retour des prétentions des Parlements de l'ancien régime, on consacra, dans la réalité, l'omnipotence de l'administration. Le remède naquit du mal et aujourd'hui il s'est intercalé entre les « pouvoirs » et comme détaché de l'un d'eux, une autorité juridictionnelle autonome, qui n'est plus l'administration, qui n'est pas un tribunal de l'ordre judiciaire, mais qui juge les actes administratifs, et qui les juge avec une plénitude d'attributions que les tribunaux de l'ordre judiciaire ne possèdent pas.

Il faudrait se garder de croire aussi que le système ait été introduit pour des raisons de spécialisation professionnelle.

Ce qui est dans l'esprit du législateur révolutionnaire, c'est la défiance à l'égard des corps judiciaires et, dans l'esprit du législateur de l'an VIII, l'omnipotence de l'administration. Voici les bases réelles du système; et il importe que l'état de choses actuel, qui n'était certes point dans les prévisions du début, ne fasse pas oublier les origines. On n'a d'aucune sorte, dans le principe, pris en considération les avantages d'une magistrature spéciale, particulièrement versée dans les affaires administratives; on semble même n'y avoir point pensé. Les explications que les auteurs modernes donnent à ce sujet sont des explications forgées après coup.

C'est un travers de beaucoup de juristes de vouloir justifier tout, fût-ce par des hypothèses gratuites que la réalité contredit. Ainsi parmi les raisons qui militeraient en faveur de l'institution d'une juridiction administrative propre, Ducrocq cite le caractère d'urgence des procès administratifs, qui demandent des formes plus brèves. Or, on ne se plaint pas moins des lenteurs de procédure devant le Conseil d'État, que devant les tribunaux ordinaires. D'après Jèze, en dehors de toute complication, il faut compter un intervalle de dix-huit mois à deux ans entre le dépôt de la requête introductive d'instance et l'arrêt. Pour les affaires que la loi déclare urgentes, on n'aboutit point avant neuf à douze mois. S'il surgit des difficultés de compétence, si le Tribunal des conflits est appelé à se prononcer, plusieurs années peuvent s'écouler avant que les parties soient sûres de trouver le juge qui décidera souverainement. Il est fatal, d'ailleurs, que lorsque l'on s'écarte de l'unité de juridiction pour multiplier les compétences particulières, on crée par là même une source abondante de litiges. La recherche du juge compétent est alors la démarche préalable; et l'on a entrevu l'importance qu'ont prise les questions de compétence dans le fonctionnement du contentieux administratif français.

stellen en derwijze te handelen dat zij binnen de omschreven perken behouden blijven. De formule der drie machten scheen in het begin den sleutel der oplossing te hebben gegeven. Doch onder voorwendsel de onafhankelijkheid der administratie te vrijwaren en onder den invloed van het discredit waarin de gerechtelijke macht verkeerde en uit vrees dat de aanmatigingen van de Parlementen van het vroeger stelsel terug zouden naar voren treden, bekrachtigde men in werkelijkheid de oppermacht van de administratie. Uit de kwaal ontsproot het geneesmiddel en thans is tusschen de « machten » en als van een dezer afgescheiden, een autonome juridictionneele overheid ontstaan, die niet meer de administratie is, die geen rechtbank is van de rechtsmacht, doch die de administratieve handelingen berecht en die ze berecht met volle bevoegdheid, welke de rechtbanken niet bezitten.

Men moet zich ook wachten voor de meening dat het stelsel om reden van beroepsspecialisering ingevoerd is.

In den geest van den revolutionnair wetgever schuilt het wantrouwen tegenover de wetgevende korpsen en in den geest van den wetgever van het jaar VIII, de oppermacht van de administratie. Ziedaar de werkelijke grondslagen van het stelsel; en het komt er op aan dat de huidige staat van zaken, die stellig aanvankelijk niet voorzien was, de oorsprong er van niet doet vergelen. In geen en deele heeft men, in 't begin, de voordeelen overwogen van een speciale magistratuur, die bijzonder in de administratieve zaken ingewijd was; men schijnt er zelfs niet te hebben aan gedacht. De uitlegging door de moderne auteurs hieromtrent gegeven, zijn achteraf verzonnen.

Het ligt in den aard van vele juristen alles te willen rechtvaardigen, zelfs door middel van bloote onderstellingen, welke door de werkelijkheid worden tegengesproken. Aldus wordt onder de redenen die ten voordeele van een eigen administratieve rechtspraak zouden pleiten, door Ducrocq het karakter aangevoerd van den dringenden aard der administratieve geschilvoeringen waarvoor sneller afhandeling gevraagd wordt. Welnu evenzeer wordt geklaagd over den tragen gang van de proceduur voor den Raad van State als voor de gewone rechtbanken. Volgens Jèze moet — afgezien van alle verwikkeling — rekening gehouden met een tusschentijd van achttien maanden à twee jaar tusschen het indienen van het bezwaarschrift en het vonnis. Voor de zaken, welke door de wet als urgent bestempeld worden valt geen beslissing vóór negen à twaalf maanden. Rijzen bevoegdheidsgeschillen op of moet de rechtbank voor geschillen uitspraak doen, dan kunnen jaren verlopen alvorens de partijen er zeker van zijn den rechter aan te treffen die oppermachtig beslist. Trouwens kan niet worden vermeden dat, wanneer van de eenheid van rechtspraak afgeweken wordt om de particuliere bevoegdheden te vermenigvuldigen, door dat feit zelf talrijke geschillen in het leven worden geroec-

Manifestement, la juridiction du Conseil d'Etat ne s'est point développée sur un plan rationnel. L'institution n'a pas été conçue d'un jet par quelque esprit systématique. Elle est l'œuvre du temps et des circonstances. On ne peut la comprendre en la séparant du milieu juridique où elle s'est formée et auquel elle s'est adaptée, sous la pression des nécessités, parfois en réagissant au point de modifier ce milieu d'une manière profonde.

L'histoire du Conseil d'Etat rappelle les caractères que l'on est convenu d'attribuer, quelquefois un peu artificiellement, et en généralisant outre mesure, à l'évolution politique et juridique de l'Angleterre; et ceci montre combien l'on a tort, sous l'influence de Taine, de ne chercher souvent dans les institutions françaises, depuis la Révolution, que du rationnel et de l'abstrait.

Mais ces constatations doivent faire réfléchir, lorsqu'il est question de transporter dans un milieu nouveau, un organisme dont la croissance s'est opérée ainsi. Il n'est pas permis alors de s'attacher à la seule institution envisagée en soi, abstraction faite de la manière dont elle fonctionne; et c'est en vérité l'ensemble des principes du contentieux administratif, tels qu'ils se sont établis par l'action du Conseil d'Etat, qu'il y aurait lieu de prendre en considération si l'on voulait s'inspirer de l'exemple français. Et alors, il est nécessaire de se demander si la transplantation est possible, si les essais d'acclimatation ne risqueraient point d'aboutir au plus retentissant des échecs. Je n'ai pas l'impression que l'on se soit assez préoccupé de ce point de vue, dans les propositions récentes que l'on a faites chez nous en vue de l'organisation du contentieux administratif. Je crois que l'on n'a point suffisamment tenu compte des particularités propres à notre milieu juridique et à nos traditions.

pen. Vooraf dient dan ook de bevoegde rechter gezocht; men heeft een vaag vermoeden gehad van de belangrijkheid welke de bevoegdheidskwesties in de werkwijze van den dienst der administratieve geschillen in Frankrijk hebben aangenomen.

De rechtspraak van den Raad van State heeft zich op geen rationeel plan ontwikkeld. De instelling werd niet in eens door een of ander stelselmatig vernuft ontworpen. Zij heeft haar ontstaan aan tijd en omstandigheden te danken. Zij is niet denkbaar wanneer men ze scheidt van het juridisch milieu waar zij zich, onder den drang der noodwendigheden, gevormd en aangepast heeft, weleens door derwijze te reageeren, dat dit milieu grondig wordt gewijzigd.

De geschiedenis van den Raad van State doet herinneren aan de kenmerken, welke soms wat kunstmatig en met overdreven veralgemeening aan de staatkundige en rechterlijke evolutie van Engeland toegeschreven wordt; dit toont aan, hoezeer men dwaalt als men vaak, onder den invloed van Taine, in de Fransche instellingen, sinds de Revolutie, enkel het rationeele en het abstracte wil zoeken.

Doch deze bevinding moet tot nadenken stemmen wanneer het er om gaat een aldus uitgegroeid organisme in een nieuw milieu over te plaatsen. Het is dan niet geoorloofd aan de eenige op zich zelve beschouwde instelling vast te houden, afgezien van de manier waarop zij functionneert; en het is inderdaad van het ensemble van de principes der administratieve geschillen, zooals zij onder de werking van den Raad van State zijn ontstaan, dat zou dienen uitgegaan, wil men de Fransche inrichting tot voorbeeld stellen. En dan dient de vraag gesteld of de overplaatsing mogelijk is en of de inburgeringsproeven op geen opzienbarende mislukking gaan uitdraaien. Ik meen dat, in de jongste voorstellen, welke bij ons met het oog op de inrichting van de geschillen van bestuur ingediend werden, men zich daarom niet genoeg heeft bekommerd. Ik meen dat niet voldoende rekening gehouden werd met de particulariteiten, die aan ons juridisch midden en onze tradities eigen zijn.

**PROJET DE LOI
PORTANT CRÉATION D'UN CONSEIL D'ÉTAT.**

LÉOPOLD III, ROI DES BELGES,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur
et de l'avis de Notre Conseil des Ministres,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté
aux Chambres Législatives par Notre Ministre de
l'Intérieur :

Article premier.

Il y a pour la Belgique et le Congo belge un Conseil
d'Etat comprenant une Section de législation et une
Section d'administration.

CHAPITRE PREMIER.

DE LA SECTION DE LEGISLATION.

Art. 2.

La Section de législation donne un avis motivé sur
tous avant-projets, projets, propositions de lois et
amendements à ces projets et propositions, ainsi que
sur tous projets de règlements généraux dont elle
est saisie par le Président d'une des Chambres Légis-
latives ou par le Premier Ministre.

Art. 3.

Le Premier Ministre peut charger la Section de
législation de rédiger les avant-projets de lois, de
décrets, de règlements généraux ou d'amendements,
dont il détermine la matière et l'objet.

CHAPITRE II.

DE LA SECTION D'ADMINISTRATION.

Art. 4.

La Section d'administration donne aux ministres
des avis motivés.

La Section n'est consultée et ne se prononce que
sur les difficultés et contestations qu'il appartient au
pouvoir exécutif de résoudre ou de trancher.

Art. 5.

Les ministres peuvent soumettre à l'avis de la Sec-
tion d'administration toutes questions et affaires d'or-
dre administratif.

**ONTWERP VAN WET
TOT INSTELLING VAN EEN RAAD VAN STATE.**

LEOPOLD III, KONING DER BELGEN,
Aan allen, tegenwoordigen en toekomstenden, HEIL.

Op de voordracht van Onzen Minister van Binnen-
landsche Zaken en op advies van Onzen Ministerraad,

WIJ HEBBEN BESLOTEN EN WIJ BESLUTEN :

Het ontwerp van wet, waarvan de tekst volgt, zal
door Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken bij
de Wetgevende Kamers worden ingediend.

Artikel één.

Voor België en Belgisch-Congo bestaat een Raad
van State, omvattende een Afdeling voor wetgeving
(Afdeling Wetgeving) en een Afdeling voor admini-
stratieve zaken (Afdeling Administratie).

EERSTE HOOFDSTUK.

AFDEELING WETGEVING.

Art. 2.

De Afdeling Wetgeving dient van gemotiveerd
advies over alle voorontwerpen, ontwerpen, voorstel-
len van wetten en amendementen op deze ontwerpen
en voorstellen, zoomede over alle ontwerpen van alge-
meene reglementen, die bij haar door den Voorzitter
van een der Wetgevende Kamers of door den Eerste-
Minister zijn aanhangig gemaakt.

Art. 3.

De Eerste-Minister kan de Afdeling Wetgeving be-
lasten met het opmaken van de voorontwerpen van
wetten, van decreten, van algemeene reglementen of
van amendementen, waarvan de materie en het voor-
werp door hem worden vastgesteld.

HOOFDSTUK II.

AFDEELING ADMINISTRATIE.

Art. 4.

De Afdeling Administratie dient den ministers van
gemotiveerde adviezen.

De Afdeling wordt enkel geraadpleegd en spreekt
zich slechts uit over de moeilijkheden en geschillen,
waarvan de oplossing of de beslechting tot de be-
voegdheid der uitvoerende macht behoort.

Art. 5.

De ministers mogen aan het advies der Afdeling
Administratie onderwerpen alle zaken en aangelegen-
heden van administratieve aard.

H.

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 les 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, al. 2, de la loi du 10 mars 1925 concernant les distributions d'énergie électrique;

4° Sur les demandes d'indemnité adressées à l'Etat dans les cas où la Constitution et les lois ne donnent pas d'action en justice au requérant;

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 recours ou demandes tendant à voir annuler, pour incompétence, pour excès ou détournement de pouvoir, ou pour inobservation des formes légales, un arrêté, une ordonnance ou un règlement pris par un ministre, par une autorité provinciale ou communale, par le Gouverneur général de la Colonie ou une autre autorité coloniale, ou par un établissement public.

Art. 6.

L'avis de la Section d'administration doit être demandé par le ministre compétent :

1° Sur les recours au Roi prévus par les articles 85, 85bis, 93, 109, 114bis et 122 de la loi communale;

2° Sur les recours au Roi prévus par les articles 7 et 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;

3° 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;

4° Sur les recours au Roi prévus par les articles 1, 3 et 4 de la loi du 6 août 1909, relative à la stabilité

Zij mogen, onder meer, dit advies inwinnen omtrent :

1° De beroepen, welke den gemeenten bij den Koning openstaan krachtens artikel 77 der gemeentewet, voor zoover het gaat over onthouding van goedkeuring aan de beslissingen over de voorwerpen 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 der gemeentewet;

3° De aanvragen aan de Regeering gedaan krachtens artikel 16, lid 2, der wet van 10 Maart 1925 betreffende de electriciteitsvoorziening;

4° De vorderingen om vergoeding tot den Staat gericht telkens wanneer de Grondwet en de wetten den aanvrager geen rechtsingang verleenlen;

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 nietnakoming der wettelijke vormvereischten, van een door den Koning genomen besluit of reglement;

8° De beroepen of aanvragen tot vernietiging, wegens onbevoegdheid, overschrijding of afwending van macht, of wegens niet-nakoming van de wettelijke vormvereischten, van een besluit, een verordening of een reglement, genomen door een minister, een provinciale of gemeentelijke overheid, door den Gouverneur-Generaal der Kolonie of een andere koloniale overheid of door een openbare instelling.

Art. 6.

De bevoegde minister moet het advies der Afdeling Administratie inwinnen omtrent :

1° De beroepen op den Koning, voorzien bij de artikelen 85, 85bis, 93, 109, 114bis en 122 der gemeentewet.

2° De beroepen op den Koning, voorzien bij de artikelen 7 en 13 van de wet van 21 December 1927, betreffende de beroepsklerken, beambten, technici, agnten van politie en over 't algemeen al de bedienden der gemeenten en daaraan ondergeschikte besturen;

3° 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;

4° De beroepen op den Koning voorzien bij de artikelen 1, 3 en 4 van de wet van 6 Augustus 1909

des emplois dépendant des établissements publics de bienfaisance et des monts-de-piété;

5° Sur les propositions de destitution ou de révocation, de mise en non activité avec ou sans traitement d'attente, de rétrogradation ou de changement de poste entraînant une réduction de traitement ou de remise, de suspension de plus de trois mois, de retenues sur traitements et remises, de réparations envers l'Etat dont ne connaissent ni la Cour des Comptes ni les tribunaux ordinaires, visant les fonctionnaires et agents des administrations de l'Etat, formulées par les ministres compétents; néanmoins, l'avis du Conseil d'Etat ne doit pas être demandé en vertu du présent alinéa lorsque la révocation ne peut souffrir le moindre retard, et dans ce cas le texte de la décision doit préciser les motifs de l'urgence;

6° Sur les propositions de mise en disponibilité par suppression d'emploi ou par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, lorsque ces mesures ont un caractère individuel;

7° 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;

8° Sur les recours au Roi prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale;

9° Sur les requêtes adressées au Gouvernement en vertu de 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 révision de certains contrats conclus avant ou pendant la guerre;

10° Sur les recours au Roi et les décisions à prendre par le Roi en vertu des articles 7, alinéa 3, 8, alinéa 4 et 5, 11, alinéa 1^{er} de la loi du 10 mars 1925 concernant les distributions d'énergie électrique;

11° Sur l'appel au Roi prévu par l'article 15 de l'arrêté royal du 10 août 1933, relatif à la police des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, et sur l'appel au ministre compétent prévu par l'article 26, alinéa dernier, du même arrêté;

12° Dans tous les cas où un décret impose cette obligation au Ministre des Colonies.

Art. 7.

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 5 ainsi que par l'article 6.

betreffende de vastheid der bedieningen afhangende van de openbare instellingen van weldadigheid en de bergen van barmhartigheid;

5° De voordrachten van de bevoegde ministers, tot ontslag of afzetting, tot op non-activiteitstelling al of niet met wachtgeld, tot terugstelling of verandering in de betrekking met daaruit volgende verlaging van wedde of percentsloon, tot schorsing voor langer dan drie maanden, tot inhouding op wedden of percentsloonen, zoomede deze tot schadeloosstelling jegens den Staat, waarvan het Rekenhof noch de gewone rechtbanken kennis nemen, welke betrekking hebben op de ambtenaren, beampten en bedienden der Rijksbesturen; het advies van den Raad behoeft evenwel niet te worden gevraagd ingevolge onderhavig lid wanneer de afzetting niet het minste uitstel gedooft, in welk geval de redenen der urgentie in den tekst der beslissing nauwkeurig moeten aangegeven worden;

6° De voordrachten tot in disponibiliteitstelling wegens ambtsopheffing of wegens ambtsontheffing in het belang van den dienst, wanneer deze maatregelen een individueel karakter dragen;

7° De beroepen op den Koning, voorzien bij artikel 11 der 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;

8° De beroepen op den Koning, voorzien onder de titels V en VI der gemeentekieswet;

9° De verzoekschriften tot de Regeering gericht krachtens artikel 7 der 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;

10° De beroepen op den Koning en de door den Koning te nemen beslissingen krachtens de artikelen 7, lid 3, 8, leden 4 en 5, 11, eerste lid, der wet van 10 Maart 1925 betreffende de electriciteitsvoorziening;

11° Het beroep op den Koning, voorzien bij artikel 15 van het koninklijk besluit van 10 Augustus 1933, betreffende de politie op de als gevaarlijk, schadelijk of hinderlijk ingedeelde inrichtingen en het beroep op den bevoegden minister, voorzien bij artikel 26 laatste lid van hetzelfde besluit;

12° Alle gevallen waarin deze verplichting bij een decreet aan den Minister van Koloniën is opgelegd.

Art. 7.

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, de moeilijkheden, aanvragen, reclamaties, klachten en beroepen, bedoeld bij de leden 2 en volgende van artikel 5 zoomede bij artikel 6, bij de Afdeling Administratie aanhangig maken.

Art. 8.

A moins qu'elle ne soit déjà saisie de l'affaire en cause par le Gouvernement, la Section d'administration, après constatation de la recevabilité de la requête, communique copie de celle-ci, pour notification, au ministre compétent; celui-ci soumet le dossier de l'affaire à la Section dans les délais qui seront fixés par arrêté royal.

Art. 9.

Dans les formes et délais à déterminer par arrêté royal, la Section d'administration invite les intéressés qui ont introduit, soit une demande ou une réclamation auprès du Gouvernement, soit la requête prévue à l'article 7, à produire leurs moyens; elle peut convoquer et entendre tous intéressés; elle entend les délégués des ministres compétents lorsque ces derniers en font la demande.

Les intéressés peuvent être assistés dans les conditions à déterminer par arrêté royal.

Art. 10.

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 7.

Notification des avis est donnée sans délai aux ministres compétents.

Art. 11.

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 III.

DE L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT.

Art. 12.

Le Conseil d'Etat est composé de onze membres ordinaires étant un premier président, un président et neuf conseillers, de dix membres extraordinaires, de cinq auditeurs, d'un greffier et de deux ou plusieurs greffiers adjoints.

Art. 8.

Tenzij de Regeering haar de zaak reeds heeft ahangig gemaakt, deelt 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. 9.

De belanghebbenden die, hetzij een aanvraag of een bezwaarschrift bij de Regeering, hetzij het verzoekschrift voorzien bij artikel 7 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 voor te brengen; zij kan de belanghebbenden oproepen en hooren; de Afdeeling hoort de afgevaardigden van de bevoegde ministers wanneer dezen daar om verzoeken.

De belanghebbenden mogen bijgestaan worden onder de voorwaarden bij koninklijk besluit te bepalen.

Art. 10.

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 bij de Regeering, hetzij het verzoekschrift volgens artikel 7 ingediend hebben, tenzij de Afdeeling oordeelt dat zulks strijdt met het algemeen belang.

Aan de bevoegde ministers wordt ten spoedigste van deze adviezen schriftelijk kennis gegeven.

Art. 11.

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 opgestuurd en dezen waarop het advies van de Afdeeling Administratie bij den bevoegden minister is ingekomen.

HOOFDSTUK III.

ORGANISATIE VAN DEN RAAD VAN STATE.

Art. 12.

De Raad van State is samengesteld uit elf gewone leden, die zijn een eerste-voorzitter, een voorzitter en negen raadsheeren, uit tien buitengewone leden, vijf auditeurs, een griffier en twee of meer adjunct-griffiers.

Art. 13.

Nul ne peut être nommé membre ordinaire ou extraordinaire, 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.

Art. 14.

Nul ne peut être nommé auditeur s'il n'a 25 ans accomplis, s'il n'est docteur en droit, et s'il n'a satisfait pendant au moins deux ans à l'une des autres conditions indiquées à l'article 13.

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.

Art. 15.

Un président, un conseiller, un auditeur et le greffier doivent justifier de la connaissance des deux langues nationales; quatre conseillers, deux auditeurs et un greffier adjoint doivent justifier de la connaissance de la langue française; quatre conseillers, deux auditeurs et un greffier adjoint 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 de grades académiques, modifié par l'article 43, § 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, § 1, de la même loi.

Dans les nominations de membres extraordinaires, il sera observé un juste équilibre au point de vue linguistique.

Art. 16.

Le premier président, le président, les conseillers sont, sous réserve des dispositions de l'article 28, nommés à vie par le Roi.

Art. 17.

Les membres extraordinaires 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 ordinaires.

Les présentations ont lieu en observant les règles établies aux alinéas 1, 3 et 4 de l'article 221 de la loi du 18 juin 1869.

Art. 13.

Niemand kan tot gewoon of buitengewoon lid benoemd worden tenzij hij volle 35 jaar oud en doctor in de rechten is, mitsgaders gedurende ten minste tien jaar bij de balie is ingeschreven geweest, bedieningen van algemeen bestuur of rechterlijke ambten heeft bekleed of het recht in een Belgische universiteit heeft gedoceerd.

Art. 14.

Niemand kan tot auditeur benoemd worden tenzij hij volle 25 jaar oud en doctor in de rechten is, mitsgaders gedurende ten minste twee jaar voldaan heeft aan een der andere vereischten, bij artikel 13 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. 15.

Een voorzitter, een raadsheer, een auditeur en de griffier moeten er van laten blijken dat zij de twee landtalen kennen, vier raadsheeren, twee auditeurs en een adjunct-griffier moeten er van laten blijken dat zij de Fransche taal machtig zijn; vier raadsheeren, twee auditeurs en een adjunct-griffier moeten er van laten blijken dat zij het Nederlandsch kennen.

Deze bewijzen worden geleverd overeenkomstig het bepaalde bij artikel 40 der wet van 21 Mei 1929 op de begeving der academische graden, gewijzigd bij artikel 43, § 8, lid 2, der wet van 15 Juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, of in voorkomend geval, overeenkomstig artikel 60, § 1, van dezelfde wet.

Bij de benoemingen van buitengewone leden wordt, in taalopzicht, een billijk evenwicht in acht genomen.

Art. 16.

De eerste-voorzitter, de voorzitter, de raadsheeren worden, onder voorbehoud van het bepaalde bij artikel 28, door den Koning voor het leven benoemd.

Art. 17.

De Koning benoemt de buitengewone leden voor een hernieuwbaren termijn van vijf jaar of voor den tijd, die nog te loopen blijft tot dat zij hun zeven en zestigste jaar hebben volbracht, uit een drievoudige lijst van door de vergadering der gewone leden voorgedragen kandidaten.

De candidaatsstellingen geschieden met inachtneming van de regelen gesteld bij de leden 1, 3 en 4 van artikel 221 der wet van 18 Juni 1869.

Art. 18.

Les auditeurs sont nommés par le Roi sur une liste indiquant l'ordre de leur classement au concours. Ils peuvent être révoqués, le Conseil d'Etat entendu.

Art. 19.

Le greffier et les greffiers adjoints sont nommés et révoqués par le Roi.

Art. 20.

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 membres extraordinaires, 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. 21.

La Section de législation est composée des membres extraordinaires et de deux membres ordinaires désignés par le Roi pour un terme d'un an; pour remplacer ces derniers en cas d'empêchement, le Roi désigne des suppléants pour un an parmi les membres ordinaires.

La Section de législation siège au nombre de cinq membres y compris les deux membres ordinaires ou leurs suppléants.

Elle siège en assemblée générale toutes les fois que le Président d'une des Chambres législatives ou le Premier Ministre par qui elle est saisie en fait la demande.

Art. 22.

Les assemblées générales de la Section de législation sont présidées par le Premier Président, à son défaut par le Président, qui dans ce cas ont voix délibérative même s'ils ne font pas partie de la Section de législation, ou, à leur défaut, par le plus ancien des membres ordinaires désignés en vertu de l'alinéa premier de l'article 21.

Les autres réunions de la Section de législation sont présidées par le Premier Président ou à son défaut par le Président dans le cas où l'un de ceux-ci ou les deux font partie de la Section de législation; dans le cas contraire ou à défaut du Premier Président ou du Président, les réunions sont présidées par le plus ancien des membres ordinaires désignés en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 21.

Art. 18.

De Koning benoemt de auditeurs uit een lijst opge maakt naar de orde hunner rangschikking in het vergelijkend examen. Zij kunnen, den Raad van State gehoord, ontslagen worden.

Art. 19.

De Koning benoemt en ontslaat den griffier en de adjunct-griffiers.

Art. 20.

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 buitengewone leden, 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, zoo niet kan in hun vervanging worden voorzien.

Art. 21.

De Afdeeling Wetgeving is samengesteld uit de buitengewone leden en uit twee gewone leden, door den Koning voor den tijd van één jaar aangewezen; om de laatgenoemden bij hunne verhindering te kunnen vervangen duidt de Koning, voor den tijd van één jaar, plaatsvervangers onder de gewone leden aan.

De Afdeeling Wetgeving zetelt ten getale van vijf leden, de twee gewone leden of dezer plaatsvervangers daaronder begrepen.

Zij zetelt in algemeene vergadering telkens wanneer de Voorzitter van één van beide Wetgevende Kamers of de Eerste-Minister die bij haar een zaak heeft aanhangig gemaakt, daarom verzoekt.

Art. 22.

De algemeene vergaderingen van de Afdeeling Wetgeving worden voorgezeten door den Eerste-Voorzitter, en bij dezès ontstentenis, door den Voorzitter, die in dit geval meebeslissende stem hebben zelfs zoo ze van de Afdeeling Wetgeving geen deel uitmaken, of bij beider ontstentenis, door het oudste der krachtens lid 1 van artikel 21 aangewezen gewone leden.

De andere vergaderingen van de Afdeeling Wetgeving worden voorgezeten door den Eerste-Voorzitter of, bij dezès ontstentenis, door den Voorzitter wanneer een of en ander van de Afdeeling Wetgeving deel uitmaken; in tegenovergesteld geval of bij ontstentenis van den Eerste-Voorzitter of den Voorzitter, zit het oudste der krachtens lid 1 van artikel 21 aangewezen gewone leden de vergadering voor.

Art. 23.

La Section d'administration est composée exclusivement de membres ordinaires.

Elle siège au nombre de trois membres, y compris celui qui préside; toute affaire peut, à la majorité des voix, être renvoyée à l'assemblée générale de la Section d'administration.

Art. 24.

L'assemblée générale et les autres réunions de la Section d'administration, de même que les assemblées générales du Conseil d'Etat, sont présidées par le Premier Président, le Président ou le plus ancien des conseillers présents.

Art. 25.

Les auditeurs participent à l'instruction des affaires tant à la Section de législation qu'à la Section d'administration; au sein de cette dernière, ils peuvent dans les conditions à déterminer par un arrêté royal, être appelés à déposer des conclusions.

Art. 26.

Un règlement d'ordre intérieur arrêté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et qui sera 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. La nomination et la révocation des employés appartiennent à la même assemblée qui peut déléguer tout ou partie de ce pouvoir au Premier Président.

Art. 27.

Un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et qui ne pourra être ultérieurement modifié qu'en vertu d'une loi, fixera les traitements, majorations et indemnités alloués aux membres ordinaires et aux auditeurs ainsi que les indemnités revenant aux membres extraordinaires.

Les magistrats nommés membres extraordinaires touchent les indemnités au même titre que les autres membres.

Art. 28.

Les membres ordinaires 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. 29.

Les membres ordinaires, mis à la retraite à raison de l'âge fixé à l'article 28 et ayant vingt-cinq années de

Art. 23.

De Afdeeling Administratie bestaat uitsluitend uit gewone leden.

Zij zetelt ten getale van drie leden, wie voorziet daaronder begrepen; iedere zaak kan, bij meerderheid van stemmen, naar de algemeene vergadering van de Afdeeling Administratie verwezen worden.

Art. 24.

De algemeene vergadering en de andere vergaderingen van de Afdeeling Administratie evenals de algemeene vergaderingen van den Raad van State worden voorgezeten door den Eerste-Voorzitter, den Voorzitter of den oudsten der aanwezige raadsheeren.

Art. 25.

De auditeurs nemen, zoo in de Afdeeling Welgeving als in Afdeeling Administratie, deel aan de voorbereiding der zaken; in laatstgenoemde afdeeling kunnen zij, onder de voorwaarden bij koninklijk besluit te bepalen, geroepen worden om conclusiën in te dienen.

Art. 26.

De werkzaamheden van de afdeelingen, het beleggen der vergaderingen, de bevoegdheden van de auditeurs en de ambtsbezigheden van den griffier en 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 beambten worden benoemd en ontslagen door dezelfde vergadering, die deze bevoegdheid geheel of gedeeltelijk aan den Eerste-Voorzitter kan opdragen.

Art. 27.

De wedden, verhoogen en vergoedingen van de gewone leden en de auditeurs, zoomede de vergoedingen van de buitengewone leden worden vastgesteld bij een in den Ministerraad overlegd koninklijk besluit, dat naderhand niet mag gewijzigd worden tenzij krachtens een wet.

De magistraten, die tot buitengewone leden benoemd zijn, trekken de vergoedingen zoowel als de andere leden.

Art. 28.

De gewone leden worden in ruste 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. 29.

De gewone leden, die uit hoofde van den bij artikel 28 bepaalden ouderdom in ruste zijn gesteld en

services admissibles pour la pension, dont dix ans au moins en qualité de membre ordinaire 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.

Toutefois, si le membre ordinaire ayant atteint l'âge de soixante-sept ans n'a pas vingt-cinq années de service, sa pension sera diminuée d'un vingt-cinquième pour chaque année qui manquera pour parfaire ce nombre.

Le membre ordinaire reconnu hors d'état de continuer ses fonctions par suite d'infirmités, mais n'ayant pas atteint l'âge de soixante-sept ans, pourra être mis à la pension quel que soit son âge, après cinq années de service. La pension sera égale à son traitement pendant les cinq dernières années par le Conseil d'Etat, en qualité de membre ordinaire du Conseil d'Etat, et d'un soixantième du taux précité par année des services admissibles.

Aucune pension ne pourra être supérieure au traitement qui aura servi de base à sa liquidation.

La loi générale sur les pensions civiles reste applicable dans les cas où les dispositions du présent article ne peuvent être invoquées.

Art. 30.

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.

Art. 31.

Les fonctions de membre ordinaire du Conseil d'Etat sont incompatibles avec les fonctions judiciaires, avec celles de gouverneur, de conseiller provincial, de greffier provincial, de commissaire d'arrondissement, de bourgmestre, de conseiller communal, de secrétaire communal, avec toute fonction publique sujette à comptabilité pécuniaire, avec toute fonction rétribuée de l'ordre administratif, avec les fonctions d'avoué, de notaire et d'huissier, avec la profession d'avocat, avec l'état militaire et l'état ecclésiastique.

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent accepter la charge de défendre les intéressés, ni verbalement, ni par écrit, ni même à titre de consultation.

Les membres ordinaires 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.

vijf en twintig pensioengerechtigde dienstjaren tellen, waarvan ten minste tien als gewoon lid van den Raad van State, worden tot het emeritaat toegelaten. Het emeritaatspensioen is gelijk aan de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaren.

Mocht echter het gewone lid, na zijn zeven en zestigste jaar, nog geen vijf en twintig jaren dienst hebben, dan wordt zijn pensioen met één vijf en twintigste voor ieder tekortkomende jaar verminderd.

Het gewone lid, dat niet meer bekwaam bevonden is om zijn functie wegens gebrekkelijkheid verder te vervullen, doch den ouderdom van zeven en zestig jaar nog niet bereikt heeft, kan na vijf jaren dienst gepensionneerd worden zonder inachtneming van leeftijd. Het pensioen wordt dan, per jaar dienst als gewoon lid van den Raad van State, berekend tegen één vijf en twintigste der gemiddelde wedde van de laatste vijf jaren en tegen één zestigste van vorenoemd bedrag per jaar andere toelaatbare diensten.

Geen pensioen mag hoger zijn dan de wedde, die bij berekening er van tot grondslag heeft gediend.

De algemeene wet op de burgerlijke pensioenen blijft toepasselijk telkens wanneer de bepalingen van dit artikel niet kunnen worden aangevoerd.

Art. 30.

De auditeurs, griffier en adjunct-griffiers evenals de beambten worden in ruste 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.

Art. 31.

Het gewoon lidmaatschap van den Raad van State is onverenigbaar met de rechterlijke ambten, met die van gouverneur, provincieraadslid, provinciegriffier, arrondissementscommissaris, burgemeester, gemeenteraadslid, gemeentesecretaris, met alle openbaar ambt dat geldelijk rekenplichtig is, met alle bezoldigd ambt der administratieve orde, met de ambten van pleitbezorger, notaris en deurwaarder, met het beroep van advocaat, met den militairen en den geestelijken staat.

Het is den leden van den Raad van State verboden zich, mondeling noch schriftelijk en zelfs niet bij wijze van raadgeving, met de verdediging der belanghebbenden te belasten.

Het is den gewone leden verboden als bezoldigd scheidsrechter op te treden, zelf of ten name van hun echtgenoot of van eenig ander tusschenpersoon welken handel ook 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.

Le Roi peut, dans des cas particuliers, autoriser les membres ordinaires à participer à la surveillance de sociétés ou établissements industriels.

Les dispositions qui précèdent s'appliquent aux auditeurs, aux greffier et greffiers adjoints, ainsi qu'aux employés.

Les parents et alliés, jusqu'au degré d'oncle et de neveu inclusivement, ne peuvent être simultanément membres d'une même section du Conseil d'Etat sans une dispense du Roi; ils ne peuvent siéger simultanément, sauf aux assemblées générales.

Art. 32.

Tout membre ordinaire qui aura compromis la dignité de son caractère ou manqué aux devoirs de son état pourra, suivant la gravité des faits, être déchu ou suspendu de ses fonctions par arrêt rendu en assemblée générale par la Cour de Cassation, sur réquisitions du Procureur général près cette cour.

Art. 33.

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 sont applicables en ce qui concerne les membres ordinaires.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES.

Art. 34.

Des arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres prendront toutes les mesures complémentaires nécessaires pour assurer l'exécution de la présente loi.

Art. 35.

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. 36.

La présente loi entrera en vigueur à la date qui sera fixée par arrêté royal.

Donné à Bruxelles, le 20 mars 1937.

In bijzondere gevallen kan de Koning de gewone leden toelaten aan het toezicht over nijverheidsinrichtingen of -maatschappijen deel te nemen.

De voorgaande bepalingen vinden toepassing op de auditeurs, den griffier en de adjunct-griffiers, zoodat op de beambten.

De bloed- en aanverwanten, tot en met den graad van oom en neef, mogen, tenzij de Koning dit verbod heeft opgeheven, niet tegelijkertijd van een zelfde afdeling van den Raad van State deel uit maken; in geen geval mogen ze tegelijkertijd zetelen, behalve op de algemeene vergaderingen.

Art. 32.

Ieder gewoon lid, dat het aanzien van zijn hoedanigheid in opspraak heeft gebracht of aan de plichten van zijn staat is tekort gekomen kan, naar gelang van de zwaarte der feiten, 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. 33.

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, is op de gewone leden toepasselijk.

OVERGANGSBEPALINGEN.

Art. 34.

Bij in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten worden alle aanvullende maatregelen genomen, welke ter uitvoering van deze wet noodig zijn.

Art. 35.

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.

Art. 36.

Deze wet treedt in werking op den datum bij koninklijk besluit te bepalen.

Gegeven te Brussel, den 20^e Maart 1937.

LEOPOLD

PAR LE ROI :

Le Ministre de l'Intérieur,

VAN 'S KONINGS WEGE :

De Minister van Binnenlandsche Zaken,

A.-E. DE SCHRYVER.