
ASSOCIATION DES AMIS DE L'UNIVERSITÉ**BULLETIN TRIMESTRIEL**

Editorial

L'organisation d'un Conseil d'Etat en Belgique est à l'ordre du jour.

Cette idée a, tout récemment encore, été défendue par M. Henri Velge, professeur à l'Université de Louvain, membre du Conseil de Législation dans un intéressant ouvrage intitulé Institution d'un Conseil d'Etat en Belgique (Louvain 1930).

A la suite de la publication de ce mémoire, une proposition de loi, portant création d'une Cour du Contentieux administratif, a été déposée sur le bureau de la Chambre des Représentants le 15 mai 1930 par MM. Carton de Wiart, Pouillet, Masson, Brunet, Meysmans et Van Dievoet (Documents Parlementaires, Chambre des Représentants, session 1929-1930, n^o 243).

La nécessité d'un organisme ayant pour objet de contrôler

la légalité des actes de l'administration s'impose pour une double raison.

A. — Raison touchant à l'intérêt individuel

1^o Il est peu de pays au monde où le pouvoir administratif jouisse de prérogatives aussi étendues qu'en Belgique.

On se souvient des exemples classiques :

Une femme, inscrite à tort sur les registres de la prostitution, ne possède aucun moyen légal de se faire relever de cette flétrissure, l'inscription des femmes sur les registres de la prostitution rentrant dans les attributions souveraines des autorités communales.

Le propriétaire d'un immeuble, dont le bourgmestre ordonne la démolition sous prétexte qu'il menace ruine, ne dispose d'aucun recours contre l'ordonnance de celui-ci.

2^o Des intérêts considérables sont dénués de toute protection contre l'arbitraire administratif.

Les concessions d'énergie électrique, les concessions de tramways, les agrégations de compagnies d'assurances sont accordées par le gouvernement sans aucune espèce de contrôle.

3^o Les fonctionnaires publics sont à la merci des caprices du pouvoir.

Ils n'ont aucun recours contre l'administration ni en ce qui concerne leur avancement, les sanctions prises contre eux ou le maintien de leur traitement.

En France, l'intervention du Conseil d'Etat limite l'arbitraire du pouvoir.

4^o *L'étatisme ne fait que progresser; en conséquence, l'Etat possède des moyens d'action de plus en plus nombreux contre la liberté de l'individu.*

4^o *A une époque où les conceptions juridiques, comme toutes les autres du reste, manquent de solidité et de stabilité, il importe que des institutions, ayant des traditions bien assises, veillent au respect des lois et des règlements.*

B. — Raison d'ordre politique

L'institution d'un Conseil d'Etat déchargerait le pouvoir central de toute une série de tâches subalternes et irritantes qui détournent le gouvernement de sa véritable mission.

La validation des élections communales par un Conseil d'Etat mettrait notamment le gouvernement à l'abri d'interpellations sur des questions qui ne sont pas dignes de retenir l'attention de l'exécutif.

2^o *Les conflits entre administrations trouveraient dans la solution juridictionnelle une solution rapide et définitive.*

* * *

MM. Dembour et Dor avaient spontanément, et sans s'être préalablement concertés, choisi comme thème de leurs travaux de séminaires la création d'un Contentieux administratif en Belgique.

Leurs études les avaient amenés à une triple conclusion :

- 1^o *Nécessité pour les raisons dégagées ci-dessus de hâter la création d'une juridiction du Contentieux administratif ;*
- 2^o *Indifférence de l'opinion publique pour cette réforme qui intéresse cependant au plus haut point les droits individuels des citoyens ;*
- 3^o *Insuffisance des études actuelles en la matière et, en conséquence, nécessité de poursuivre des recherches nouvelles de façon à assurer l'aboutissement d'une réforme qui s'impose.*

Au mois de février 1933, M. Dor proposa à la Faculté de Droit, qui admit sa proposition à l'unanimité, de réunir au Séminaire de Droit public une série de spécialistes du droit public en vue d'étudier en commun les problèmes du Contentieux administratif.

La décision de la Faculté de Droit de réunir une « Journée Universitaire du Contentieux administratif » le 15 mars 1933 reçut une adhésion complète de la part de M. le Recteur Duesberg et de M. l'Administrateur-Inspecteur Dehalu.

M. le Recteur prit la journée sous son patronage et accepta d'offrir un déjeuner aux invités de la Faculté de Droit.

M. l'Administrateur-Inspecteur mit les locaux de l'Université à la disposition des organisateurs.

Les invitations furent lancées aux spécialistes du droit public et administratif des quatre universités de Belgique

et à un certain nombre de personnalités de la magistrature, de la haute administration et du barreau qui, par leurs travaux antérieurs, avaient prouvé qu'elles s'étaient intéressées à la question.

Les organisateurs n'étaient pas sans appréhension sur le sort réservé à leur initiative.

Ils furent rapidement rassurés ; de nombreuses adhésions arrivèrent en réponse à leur invitation ; elles émanaient des plus hautes personnalités du monde du droit en Belgique.

La journée du 15 mars 1933 a constitué un succès. Les Universités de Bruxelles et de Gand, notamment, ont décidé d'inviter les participants à la journée du 15 mars pour continuer les travaux au cours de réunions ultérieures.

La réunion de Liège a été, en quelque sorte, préparatoire. Ses organisateurs ont pensé qu'il convenait tout d'abord de s'appuyer sur l'expérience française. Ils eurent la bonne fortune d'obtenir le concours de M. Lagrange, auditeur au Conseil d'Etat, commissaire du Gouvernement près la section du Contentieux, qui se mit gracieusement à la disposition de l'Université de Liège et qui, en une conférence en tous points remarquable, mit ses auditeurs au courant de la remarquable institution du Conseil d'Etat de France, de son fonctionnement et de sa jurisprudence.

Pour introduire la question en droit belge, il s'imposait de recourir à une des personnes les mieux documentées de Belgique, en l'occurrence, M. le Professeur Henri Velge, qui,

au début de la séance de l'après-midi, fit un remarquable exposé de la question.

Signalons également les intéressantes communications écrites de M. Louis Wodon et de M. le Bâtonnier Hennebicq, reproduites dans le compte rendu de la séance de l'après-midi.

Il nous a paru intéressant d'accueillir dans le Bulletin les échos de cette importante manifestation juridique. Nos lecteurs en trouveront ici tous les éléments.

LA RÉDACTION.

UNIVERSITÉ DE LIÈGE
SÉMINAIRE
DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

Compte rendu
de la première journée Universitaire
du Contentieux administratif

15 MARS 1933

Programme
de la journée d'études du 15 mars 1933

11 heures, salle de réunion des professeurs (1^{er} étage).

1) Allocution par M. L. Dechesne, doyen de la Faculté de Droit.

2) Exposé introductif par M. le professeur Crahay, co-directeur du Séminaire de Droit public.

3) Conférence par M. Maurice Lagrange, auditeur de 1^{re} classe au Conseil d'Etat, commissaire du Gouverne-

ment auprès de la Section spéciale du Contentieux : *Le contrôle juridictionnel de l'administration en France.*

4) Echange de vues.

* * *

15 heures, salle de réunion des professeurs (1^{er} étage).

1) Conférence par M. Henri Velge, professeur à l'Université de Louvain, membre du Conseil de Législation : *L'organisation du Contentieux administratif en Belgique.*

2) Observations sur la compétence conférée à la Cour du Contentieux administratif par la proposition de loi du 15 mai 1930, par M. Orban, professeur à l'Université de Gand.

3) Communication de M. Lespès, professeur à l'Université de Bruxelles.

4) Observations sur l'organisation du Contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir en Belgique, par M. Léon Moureau, assistant du Séminaire de Droit public de l'Université de Liège.

5) Echange de vues.

6) Conclusions, par M. le professeur Dor, co-directeur du Séminaire de Droit public.

SÉANCE DU MATIN

Présidence de M. le professeur Dechesne, doyen de la Faculté de Droit.

Sont présents : MM. Henri Rolin, conseiller à la Cour de Cassation, membre du Conseil Colonial, professeur à l'Université de Bruxelles, Matton, premier président de la Cour des Comptes, le baron Meyers, procureur général près la Cour d'Appel de Liège, Eeckhout, et le sénateur Orban, professeurs à l'Université de Gand, Speyer, Vauthier et Lespès, professeurs à l'Université de Bruxelles, Henri Velge, professeur à l'Université de Louvain, Mahaim, ancien ministre, Crahay, Graulich, le chevalier Braas, Xavier Janne, Dechesne, Dor, Dembour, professeurs à l'Université de Liège, Van Houtte et Laloux, chargés de Cours à l'Université de Liège, Moureau, Baar et Van Marcke de Lummen, assistants à la Faculté de Droit de l'Université de Liège.

M. le Recteur Duesberg et MM. les professeurs émérites de Senarclens et Dejace, ancien recteur et ancien sénateur avaient également bien voulu honorer la séance de leur présence.

Allocution de M. Laurent Dechesne,

doyen de la Faculté de Droit

Messieurs,

En ma qualité de doyen, il m'est particulièrement agréable de pouvoir vous souhaiter la bienvenue au nom de la Faculté de Droit de l'Université de Liège.

Vous avez répondu nombreux à notre invitation, témoignant ainsi de l'importance de la question soumise à cet échange de vues.

Nous exprimons notre vive gratitude à tous ceux qui ont bien voulu accepter notre invitation, notamment à MM. Henri Rolin, conseiller à la Cour de Cassation, professeur à l'Université de Bruxelles et membre du Conseil colonial, M. Matton, premier président de la Cour des Comptes, le baron Meyers, procureur général, MM. les professeurs Eeckhout et Orban, de l'Université de Gand, MM. Speyer, Vauthier et Lespès, de l'Université de Bruxelles, M. Henri Velge, de l'Université de Louvain, M. Wodon, professeur honoraire à l'Université de Bruxelles, membre de l'Académie royale de Belgique, qui veut bien nous donner une véritable communication, M. le bâtonnier Hennebicq, qui nous a envoyé une longue note dont il vous sera donné lecture.

Nous tenons à saluer avec reconnaissance la présence de nos vénérés collègues les professeurs émérites de Senarclens et Dejace, qui témoignent ainsi l'intérêt qu'ils continuent à porter à notre Université.

Nous devons des remerciements particuliers à M. le Recteur qui a accepté de suivre nos travaux et de présider le

déjeuner ainsi qu'à M. l'Administrateur-Inspecteur, qui a gracieusement mis à notre disposition les locaux de l'Université.

Laissez-nous encore exprimer spécialement nos remerciements à M. le professeur Henri Velge qui s'est chargé d'exposer la question en droit belge et surtout à M. Maurice Lagrange, auditeur de 1^{re} classe au Conseil d'Etat et commissaire du Gouvernement, qui a bien voulu s'imposer un déplacement considérable, pour nous fournir des précisions précieuses sur la législation française, dont nous avons tant à apprendre.

Un certain nombre de nos invités n'ont pu participer à cette réunion et ils vous prient d'excuser leur absence. Ce sont :

MM. Paul Crockaert, ancien ministre, ancien bâtonnier qui a dû s'excuser au dernier moment, retenu à Bruxelles par un douloureux événement, un grave accident survenu à l'un de ses fils.

René Marcq, avocat à la Cour de Cassation et président de la Faculté de Droit de Bruxelles et Vermesch, professeur à l'Université de Gand, qui, après avoir tous deux accepté notre invitation, ont été obligés de renoncer à participer à nos travaux par suite, l'un, de ses occupations professionnelles, l'autre, pour des raisons de famille.

Georges Vandebossche, ancien recteur de l'Université de Gand.

Damoiseaux, gouverneur du Hainaut.

F. Cattoir, avocat à la Cour et directeur général honoraire au Ministère de l'Intérieur.

De Cossaux, professeur à l'Université de Gand.

De Muelenaere, professeur à l'Université de Gand.

M. Indekeu, professeur émérite à notre Université, retenu à l'étranger.

Il est encore quelqu'un que je serais vraiment confus d'avoir oublié, c'est la cheville ouvrière de cette réunion, un spécialiste en matière de Droit public, mon cher collègue, le pro-doyen Dor. Qu'il reçoive enfin l'expression sincère de notre vive reconnaissance.

En considérant la brillante assemblée dont il a su organiser la réunion et en constatant la compétence extrême de nos invités, je ne doute point que les exposés et les échanges de vues qui vont avoir lieu ne donnent les résultats les plus fructueux.

Exposé introductif

par M. Edouard Crahay,

Co-directeur du Séminaire de Droit public et administratif

Messieurs,

Je voudrais essayer de formuler en quelques mots les considérations qui ont inspiré à notre « Séminaire de Droit public » la grande audace de convier autour de lui un si merveilleux cénacle de compétences.

On ne peut contester, croyons-nous, que l'idée de ne plus seulement soumettre l'Administration à la *règle* de Droit, mais de *vérifier* en outre la réalité de cette soumission en instituant des voies de recours efficaces ⁽¹⁾, on ne peut, croyons-nous, contester que cette idée ait fait, depuis quelques années dans ce pays, des progrès très marquants. Mais peut-être n'est-ce là que le mouvement d'une élite.

(1) En cas d'illégalité.

Qu'il suffise de rappeler, d'une part, le bel effort extra-parlementaire, infructueusement tenté, il est vrai, à l'occasion de la 2^e révision de notre constitution, pour y affirmer le principe de la licéité d'un contrôle juridictionnel de l'Administration, — et, d'autre part, le grand résultat de la responsabilité patrimoniale des pouvoirs publics devant le juge ordinaire, du moment qu'un droit privé est en cause, — résultat qui fut acquis, vers le même temps, par l'évolution de la jurisprudence, puissamment aiguillée, semble-t-il, par le perspicace et convaincant ouvrage de M. Louis Wodon, notre ancien collègue de Bruxelles.

Il serait certainement injuste de ne pas mentionner, à titre de 3^e étape du même ordre d'idées, la proposition de loi déposée à la Chambre des Représentants, le 15 mai 1930, par M. Carton de Wiart, portant création d'une Cour du Contentieux administratif et institution d'un système de recours contre les éventuels abus de pouvoir des administrations.

La question n'est pas de savoir si les modalités d'organisation du Contentieux administratif, formulées par cette proposition, constituent la meilleure des solutions du problème. Son grand intérêt était, à la fois, de souligner le problème lui-même et d'en suggérer une solution pratique.

Or, cette proposition (qui ne provoqua point de dissentiment de partis, puisqu'elle a été contresignée par des juriconsultes parlementaires qualifiés appartenant à toutes les fractions politiques) ne paraît point cependant avoir obtenu dans les milieux législatifs, ni auprès de l'opinion publique, l'écho ni l'accueil que sa grande importance eût dû lui valoir.

A leur tour, depuis deux années, nos estimés collègues de la Faculté de Liège, MM. Dor et Dembour, se sont efforcés, dans leurs travaux de séminaire, d'élucider quelques-unes des difficultés du sujet. Et leurs recherches les ont amenés à cette conviction qu'en réalité ce problème demeure encore

trop méconnu par beaucoup de jurisconsultes; ou, tout au moins, qu'accoutumés à un fatalisme sceptique ou à des protestations stériles, ceux-ci ne se sont pas encore rendu compte du progrès juridique considérable qui semble pouvoir être réalisé dans le domaine administratif, — sans empiéter sur l'initiative des autorités investies de la direction des services publics, — rien qu'en soumettant à un contrôle juridictionnel leurs actes argués d'arbitraire.

Il n'est pas douteux, au demeurant, qu'une telle intervention, — si elle ne doit bouleverser en rien l'administration, en empêchant seulement ses actes illégaux, — bouleverse davantage nos traditions juridiques et que celles-ci se trouvent au prime abord désemparées, soit que l'on suggère de déférer les actes administratifs à la censure du pouvoir judiciaire proprement dit, soit que l'on imagine de les faire juger par une juridiction spécialisée et plus proche de l'organisation administrative elle-même.

Nos collègues ont donc pensé que ce travail de redressement ou d'adaptation de la mentalité juridique n'acquerrait sa véritable efficacité qu'en revêtant un caractère de *collaboration*, de façon à donner au mouvement de réforme à la fois plus de cohésion et plus d'éclectisme.

Et voilà pourquoi, il ne nous a pas paru de trop de demander aux meilleurs spécialistes *belges* du droit public et administratif — sans entendre toutefois exclure par là aucune autre personnalité du monde du droit — d'apporter leur contribution à cette œuvre, qui nécessite d'ailleurs une grande variété de connaissances.

La *France* possède en cette matière, chacun le sait, une priorité d'expérience à la fois si importante et si remarquable que, même sans intention de la copier, on ne pourrait impunément la négliger.

Les institutions administratives, il est vrai, sont rarement des articles d'exportation, car elles doivent essentiellement

s'adapter aux constitutions politiques. Mais, même à cet égard, la différence des situations, des deux côtés de la frontière, est peut-être moins profonde qu'on ne le croit souvent, il ne semble plus, en effet, que le concept particulier de la « séparation des pouvoirs », qui fut l'origine de la juridiction française, en demeure encore aujourd'hui la justification principale.

Les études poursuivies par M. Dor et par son assistant, M. Léon Moureau, ont amené ce dernier à prendre contact avec M. Maurice Lagrange, l'un des jeunes membres les plus distingués du Conseil d'Etat français.

Nous avons pensé que vous considéreriez comme une bonne fortune d'entendre de sa bouche l'exposé de quelques-uns des résultats de l'organisation juridictionnelle administrative de son pays. Et nous lui savons le plus grand gré d'avoir bien voulu se distraire aujourd'hui de sa lourde tâche professionnelle, en vue de coopérer à notre instruction.

Je le prierai, si cela lui convient, (et avec l'autorisation de M. le Doyen) de vouloir bien prendre actuellement la parole.

Conférence de M. Maurice Lagrange

Auditeur au Conseil d'Etat de France,
Commissaire du Gouvernement près de la Section spéciale
du Contentieux

Le contrôle juridictionnel de l'Administration en France

Je n'ai pas l'intention de vous faire un cours de droit administratif : le droit administratif en France a été étudié par

de nombreux et éminents auteurs; bien que certaines grandes théories soient encore l'objet de discussions plus ou moins académiques, les principes dominants sont maintenant cristallisés et la jurisprudence administrative poursuit son évolution dans un cadre nettement tracé.

L'objet de cette communication est beaucoup plus modeste, il vise tout simplement à vous faire part de quelques réflexions que la pratique du Contentieux administratif au Conseil d'Etat pendant une dizaine d'années a pu me suggérer.

Je voudrais essayer de vous faire comprendre, par un certain nombre d'exemples, quelles sont les tendances essentielles et les caractéristiques principales de la jurisprudence administrative et comment le Conseil d'Etat qui, chez nous, est le premier corps de l'Etat, s'acquitte de cette mission dont l'importance est considérée par tous en France comme primordiale : le contrôle juridictionnel de l'administration.

I

Il me semble toutefois nécessaire de remettre devant vos yeux les principes essentiels de la matière bien que certainement ils vous soient familiers. Je le ferai d'un point de vue historique, car l'évolution et l'existence même de la jurisprudence administrative contentieuse en France sont avant tout un phénomène historique : comme il arrive toujours dans les différentes branches du droit, celles-ci naissent et se développent peu à peu au contact des nécessités sociales et ce n'est qu'au bout d'un certain temps que la doctrine s'en empare, la codification s'établit, la jurisprudence se fixe ou du moins n'évolue qu'avec beaucoup plus de circonspection, de plus en plus liée d'ailleurs par l'intervention grandissante de la loi.

Le droit administratif français, dont l'histoire se confond pratiquement avec celle de la jurisprudence du Conseil

d'Etat, est encore jeune : c'est un phénomène tout récent et c'est seulement à une époque peu éloignée que le corps de doctrine auquel nous avons fait allusion a pu commencer à se former : c'est la jeunesse de cette institution, et la rapidité avec laquelle elle a su implanter chez nous les racines les plus profondes, qui fait le principal intérêt de son histoire.

Le Conseil d'Etat, vous le savez, est né en l'an VIII (nous ne parlons pas du Conseil d'Etat de l'ancien régime qui n'avait avec celui de Napoléon que de lointaines analogies). Il possédait déjà le triple caractère qu'il a encore actuellement : législatif, administratif et contentieux. Toutefois, l'importance relative de chacune de ces branches était toute différente de ce qu'elle est aujourd'hui, le rôle législatif du Conseil d'Etat de l'Empire était prépondérant; son rôle contentieux embryonnaire : ce dernier ne constituait à vrai dire qu'une des modalités de l'action administrative, la section du contentieux, qui, au début, n'était même qu'une simple commission, se bornant, comme les autres sections, à soumettre un projet au chef de l'état, libre de l'approuver ou de le rejeter.

Le principe de la séparation des pouvoirs, bien dégagé déjà, était appliqué dans toute sa rigueur, tel qu'il était issu des doctrines de la révolution : on avait encore le souvenir des empiètements néfastes des parlements de l'ancien régime sur l'administration et le pouvoir exécutif, au moyen notamment des fameux « arrêts de règlement », on se défiait en somme du pouvoir judiciaire et on voulait le cantonner strictement dans son rôle naturel d'arbitre des litiges privés : d'où la règle de l'autorité relative de la chose jugée, inscrite dans l'article 1351 du Code Civil; d'où l'article 13 du titre II de la loi des 16-24 août 1790, toujours en vigueur : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, sous peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce

soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. »

D'où enfin l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, resté en vigueur à titre de loi ordinaire sous toutes les constitutions suivantes et qui n'a été abrogé que le 19 septembre 1870 : ce texte interdisait toute mise en cause des fonctionnaires devant les tribunaux concernant des actes de leurs fonctions.

La situation était donc très nette : elle correspondait bien au surplus à la conception de la souveraineté de l'Etat qui a toujours prévalu en France sous les régimes politiques les plus différents et qui est encore à la base de notre droit civil.

Mais cela étant, la naissance et le développement d'un contentieux administratif devenaient inéluctables : le sentiment de la justice et l'horreur de l'arbitraire ont toujours été trop développés chez nous pour qu'il pût être question de laisser l'administration agir sans contrôle, léser les intérêts privés, violer impunément les libertés individuelles. Ce contrôle, cette justice, c'est au sein de l'administration qu'ils ont été trouvés : c'est le Conseil d'Etat placé au centre de l'action administrative elle-même, qui les a exercés par l'organe de sa section du contentieux.

Bien que, dès l'origine, le contentieux administratif ait été pourvu des garanties essentielles de procédure (décret du 22 juillet 1806), son existence même ne se concevait que comme une modalité d'action de l'administration, entièrement et directement soumise au chef du pouvoir exécutif. C'était un peu, si vous le voulez, comme le service de contentieux d'une grande société.

Mais la différence, c'est que ce « service de contentieux », composé d'hommes éminents, administrateurs d'expérience ou juristes de carrière, arrivés au faite des honneurs (du moins de ceux qu'on peut attendre de l'exercice de la fonction publique), a montré à l'usage une compétence remarquable,

alliée à une indépendance complète : il a ainsi acquis une autorité grandissante, si bien que la conception juridictionnelle intégrale a fini par l'emporter; le dernier lien a été rompu par la loi du 24 mai 1872, qui a supprimé la justice retenue et donné au Conseil d'Etat statuant au Contentieux le pouvoir de se prononcer souverainement au nom du peuple français comme les tribunaux; c'est le plus bel hommage qu'on pouvait rendre à la manière dont le Conseil d'Etat avait rempli sa mission juridictionnelle.

Par quels procédés juridiques s'était-il acquitté de ce rôle ? Ces procédés, vous le savez, sont au nombre de deux :

1^o Le procès fait à l'acte administratif, qui porte le nom de recours pour excès de pouvoir;

2^o Le procès fait à l'opération administrative, envisagée comme génératrice de droits et d'obligations, qui s'exerce au moyen de ce qu'on appelle d'un nom un peu barbare : le contentieux de pleine juridiction.

De ce dernier, nous ne dirons rien, sinon qu'il s'est développé normalement, prenant une importance plus grande au fur et à mesure que s'étendait dans tous les domaines l'intervention de l'Etat. Rappelons toutefois deux grandes dates :

1^o L'arrêt Cadot, 13 décembre 1889 : le Conseil d'Etat, par cette décision, se reconnaît juge de droit commun en matière administrative : les citoyens se trouvent ainsi assurés de trouver un juge dans tous les cas où le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à la compétence de l'autorité judiciaire;

2^o L'arrêt Blanco, 8 février 1873, rendu par le Tribunal des Conflits, où la compétence de la juridiction administrative a été admise pour toutes les actions en responsabilité pour faute des services publics : cette compétence, jusque là limitées aux service de l'Etat, a été rendue à ceux gérés par

toutes les personnes morales administratives : départements, communes, colonies, établissements publics.

Quant au recours pour excès de pouvoir, nous vous demandons la permission de nous y arrêter un instant, car c'est la création vraiment originale de la jurisprudence administrative.

Au début, ce recours, limité au cas d'incompétence, n'est autre chose qu'un recours hiérarchique : le souverain, chef suprême de l'administration, met à néant une décision prise par un de ses subordonnés en dehors de la sphère d'activité dans laquelle la loi l'enferme; mais la notion contentieuse ne tarde pas à fonder ce recours d'une nature particulière sur une loi : la loi des 7-14 octobre 1790. C'est en 1832 qu'est visé pour la première fois ce texte découvert dans l'arsenal des lois de l'époque révolutionnaire et dont les auteurs bien certainement n'avaient jamais prévu qu'il servirait de base à l'une des plus remarquables constructions juridiques qui ait jamais été édifiée.

Cette loi, intervenue à la suite d'un différent qui s'était élevé entre le département de la Haute-Saône et la municipalité de Gray, est ainsi conçue : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun cas, du ressort des tribunaux : elles doivent être portées au Roi, chef de l'administration. »

Comme vous le voyez, l'incompétence seule est mentionnée, d'où le nom d'excès de pouvoir donné au recours destiné à faire tomber l'acte qui en est entaché. Mais on ne tarda pas à s'apercevoir que la notion d'excès de pouvoir était susceptible de s'étendre à d'autres hypothèses : tout d'abord, le *vice de forme* : les formes légales imposées aux actes sont des bornes pour les pouvoirs de l'administrateur et s'il ne les observe pas, il excède ses pouvoirs. En second lieu, ce qu'on appelle le *détournement de pouvoir* : une décision est prise avec toutes les apparences de la régularité mais en réalité son

auteur a usé de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel ceux-ci lui ont été conférés, c'est-à-dire le bien du service.

Par exemple : une commission départementale décide d'élargir un chemin vicinal de 12 à 37 mètres en vue d'annexer au domaine public des terrains à bâtir situés en bordure du lac Léman ; il est établi que le véritable objet de la mesure a été de donner satisfaction aux propriétaires riverains du chemin, qui craignaient que les constructions leur masquent la vue du lac ; la décision est annulée pour « détournement de pouvoir » ; en effet, le pouvoir d'élargir une route a pour fondement les nécessités de la circulation, et non l'intérêt privé des riverains.

Autre exemple : un maire interdit l'introduction dans la commune de viandes d'animaux abattus ailleurs que dans l'abattoir municipal : il commet un détournement de pouvoir, car la décision prise n'est pas une mesure de police ayant pour seul objet le maintien de l'ordre ou de la salubrité ; le maire a voulu, sous couleur de police, favoriser le commerce local.

Comme vous le voyez, le détournement de pouvoir n'est qu'une extension de l'incompétence : le fonctionnaire agit en apparence, dans la limite de ses pouvoirs — dans la réalité des choses, il les excède perdant de vue la notion de l'intérêt public supérieur qu'il a pour mission de servir, favorisant arbitrairement certains intérêts privés en lésant d'autres : il est facile de se rendre compte quelle arme puissante peut constituer pour le Conseil d'Etat ce moyen d'excès de pouvoir en vue de la protection des droits individuels et du bon fonctionnement des services publics : arme d'ailleurs délicate à manier et dont le Conseil n'use, inutile de vous le dire, qu'avec toute la prudence nécessaire.

Tout cela est sans doute fort important, mais, jusqu'ici, c'est toujours la notion d'incompétence qui, bien que très

élargie, reste à la base du recours pour excès de pouvoir; quant au fond du droit, il échappe au juge de l'excès de pouvoir, il ne peut être examiné qu'à l'occasion du contentieux de pleine juridiction, lorsque celui-ci est ouvert. Ceci dure jusqu'en 1864.

Le décret du 2 novembre 1864 est venu dispenser du ministère d'avocat les recours pour excès de pouvoir. De cette réforme, anodine en apparence, le Conseil d'Etat a tiré les conséquences les plus importantes. Obéissant surtout à une raison d'opportunité, il a regardé comme expédient de faire entrer le plus de recours possibles dans la catégorie de recours qui était devenue la plus accessible aux justiciables.

Il y est parvenu en élargissant la notion de légalité qu'il avait rencontrée jusque-là à propos de l'incompétence et du vice de forme; toute violation de la loi, même sur une question de fond, pourra donner lieu à ouverture du recours pour excès de pouvoir : ce recours acquiert dès lors le caractère qu'il possède encore aujourd'hui : le procès de la légalité des actes administratifs.

Et la loi des 7-14 octobre 1790, me direz-vous, que devient-elle dans tout cela ? Eh bien, la loi des 7-14 octobre 1790 on continue à la viser faute de mieux; il le faut bien car, à la base de toute décision juridictionnelle, doit se trouver un texte législatif.

Mais en réalité, ce que le Conseil d'Etat applique, c'est la théorie du contentieux de l'excès de pouvoir telle qu'il l'a créée lui-même.

Remarquons, d'autre part, qu'en 1864, nous sommes encore au temps de la justice retenue : le chef de l'Etat signe toutes les décisions rendues au Contentieux : la fiction du pouvoir hiérarchique peut donc encore être invoquée pour justifier le recours pour excès de pouvoir. Cette dernière et fragile tutelle disparaît bientôt : l'enfant, déjà émancipé,

devient majeur : c'est la loi du 24 mai 1872 qui, dans son article 9, déclare ceci : « Le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives. »

Notons que peut-être par un sentiment de coquetterie et pour bien montrer que ce n'est pas ce texte qui a créé le contentieux de l'excès de pouvoir, le Conseil d'Etat continue à viser dans ses arrêts la vénérable loi des 7 et 14 octobre 1790 à côté de la loi de 1872.

Depuis 1872, la notion d'excès de pouvoir a continué à se développer et les conditions d'ouverture et de recevabilité n'ont cessé de s'élargir ; il nous est impossible d'entrer dans l'examen de cette évolution. Disons seulement que la jurisprudence a poussé jusqu'à ses extrêmes limites la notion du contentieux de la légalité des actes administratifs.

De ce petit raccourci historique, nous voudrions retenir, surtout, une idée qui nous paraît essentielle pour bien comprendre la jurisprudence administrative : c'est l'extrême hardiesse avec laquelle le Conseil d'Etat interprète la loi. Comme nous l'avons vu, le Conseil d'Etat a élaboré lui-même les principes du Contentieux administratif ; il en a lui-même forgé les assises, établi les limites, sans autre ligne directrice que quelques grands principes. Ayant été ainsi amenée à construire le cadre même dans lequel elle se meut, à assembler les pièces du mécanisme juridique, dont elle se sert, quoi d'étonnant à ce que la jurisprudence administrative ait pris l'habitude, dans l'application journalière de la loi, de faire preuve d'une grande largeur de vue ? Et cela se justifie aisément.

La justice administrative a un double objet : appelée à statuer sur les litiges entre les particuliers et les personnes

publiques, elle cherche, d'une part, à défendre les citoyens contre les abus et l'arbitraire de l'administration, s'érigeant ainsi en protecteur des libertés publiques; elle s'efforce, d'autre part, de ne pas gêner le fonctionnement des services publics, de ne pas se substituer aux administrateurs, qui, ayant la responsabilité, doivent garder l'initiative.

Si loin qu'aille le juge dans le contrôle de l'administration, il ne saurait, sans empiéter sur les attributions de l'administration active, énerver et paralyser l'action de celle-ci. Il doit se borner à lui assigner des limites. Qui ne voit combien cette tâche est délicate, combien elle suppose la connaissance des conditions dans lesquelles agit l'administration active? Pour l'accomplir, pour tracer ces limites, le Conseil d'Etat ne perd jamais de vue les deux grands principes que nous venons d'indiquer ! la sauvegarde des libertés individuelles et les nécessités du fonctionnement des services publics.

Lorsqu'il est appelé à juger les conflits qui viennent à se produire entre les deux intérêts, le Conseil d'Etat n'hésite pas à aller aussi loin que possible dans la protection des libertés et des droits des citoyens, cette protection étant d'autant plus stricte que les libertés en jeu sont plus sacrées; mais il y a toujours un point où il s'arrête, c'est celui où l'intérêt supérieur du pays vient à l'exiger : dans ce cas, le Conseil d'Etat, jusque là si exigeant vis-à-vis de l'administration, lui laisse toute la latitude désirable, sachant que, si elle en abuse ou si les circonstances exceptionnelles qui ont pu justifier les mesures prises viennent à disparaître, il reprendra toute la rigueur de son contrôle.

Le juge administratif est ainsi amené à appliquer couramment un certain nombre de principes ayant tous pour objet de garantir les libertés publiques : liberté du commerce et de l'industrie, liberté de conscience, liberté des cultes, droit de propriété, avec, comme couronnement, le principe de la

responsabilité de la puissance publique à raison des fautes commises par ses agents. Mais ces principes parfois ne sont écrits nulle part : ils ne sont même pas inscrits dans la constitution, car notre constitution, vous le savez peut-être, est plutôt squelettique, et n'a, en somme, que le caractère d'une loi d'organisation des pouvoirs publics. Comme il faut trouver un support législatif à toute décision, on va le chercher généralement dans les lois de l'époque révolutionnaire, très précieuses à cet égard : les gens de cette époque ayant eu une heureuse tendance à adopter des définitions doctrinales et théoriques : par exemple, la loi des 2 et 17 mars 1791 en ce qui concerne le principe de la liberté du commerce et de l'industrie; nous en avons déjà vu un autre exemple avec la loi des 16-24 août 1790 sur la séparation des pouvoirs. Parfois même, on ne trouve aucun texte particulier : il en est ainsi en ce qui concerne la responsabilité de la puissance publique que le Conseil d'Etat n'a voulu fonder sur l'article 1382 du Code civil, mais sur des principes supérieurs d'équité; il en est alors réduit à viser simplement la loi du 24 mai 1872 qui est la loi organique sur le Conseil d'Etat.

Le procédé constructif de la jurisprudence administrative est donc, forcément, très différent de celui de la jurisprudence judiciaire; nous ne voulons pas dire que ce dernier ne soit parfois très hardi, mais il s'appuie toujours fermement sur la loi et consiste surtout dans des exégèses de textes : tous les grands principes juridiques peuvent être extraits de ces textes, et notamment du code civil.

En droit administratif, la situation est différente, la législation et la réglementation sont généralement très touffues, très souvent sans lignes directrices, on y trouve beaucoup de règles d'organisation de services ou de procédures, fort peu de principes juridiques.

Or, ces principes sont nécessaires, en matière adminis-

trative plus encore, peut-être, qu'ailleurs : l'administration est soumise au droit.

Il ne suffit donc pas au juge de se borner à l'application brutale des textes, à leur interprétation littérale, laissant l'administration agir sans contrôle, dès lors qu'elle s'est renfermée dans le cadre de la réglementation. Il faut encore examiner le but de l'objet de cette réglementation, sa place dans l'ensemble du droit administratif, et les répercussions qu'elle est susceptible d'avoir sur les libertés publiques. Il pourra ainsi arriver qu'une mesure entièrement conforme en apparence à la législation ou à la réglementation spéciale intervenue en la matière, sera cependant annulée : le Conseil d'Etat estimera que l'ensemble de cette réglementation, quelque générales et précises que puissent être ses dispositions, doit respecter en tout cas tel ou tel grand principe de liberté individuelle ou, au contraire, de nécessité publique : la réglementation en question doit se concilier avec le principe supérieur à sauvegarder, et le juge se reconnaît le droit de fixer lui-même les limites au delà de laquelle la règle particulière doit céder le pas au principe avec lequel elle est en conflit : ce faisant, il applique la loi, puisque, nous l'avons vu, le principe a toujours pour support un texte législatif.

C'est dans cet effort, croyons-nous que réside l'essentiel du travail de la jurisprudence administrative; c'est en cela qu'elle fait œuvre vraiment originale, car cette œuvre elle ne peut l'accomplir aussi complètement qu'elle le fait, que parce qu'elle est une juridiction administrative placée au sein même de l'administration.

II

Nous allons maintenant, si vous le voulez bien, passer rapidement en revue certain nombre de branches du contentieux administratif où je voudrais que vous puissiez saisir

sur le vif ce procédé constructif de la jurisprudence du Conseil d'Etat avec l'idée dominante qu'elle ne perd jamais de vue : la protection des libertés publiques dans toute la mesure où elles sont compatibles avec les nécessités éminentes du service public et de l'intérêt général.

A) Je pense d'abord à la question des fonctionnaires : le contentieux de la fonction publique, envisagée dans les rapports de son titulaire avec la personne morale administrative dont il dépend, et un de ceux qui s'est le plus développé et où la jurisprudence a donné lieu aux efforts les plus intéressants.

Là, plus qu'ailleurs, il est nécessaire de maintenir un juste équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt individuel. Le fonctionnaire a spécialement besoin d'être garanti contre l'arbitraire de l'administration, car il est en contact permanent avec elle; et, d'autre part, la stabilité est considérée comme un des avantages les plus essentiels de la fonction publique. Mais les droits et les garanties qui lui sont reconnus ne doivent pas avoir pour conséquence d'entraver la marche du service qu'il est chargé d'assurer : la fonction n'est pas faite pour le fonctionnaire, mais le fonctionnaire pour la fonction.

C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat examine les litiges qui lui sont soumis.

Voici quelques exemples :

Lorsque les fonctionnaires ont un statut, le Conseil d'Etat s'attache strictement à garantir l'application de ce statut : toutes les formalités qui peuvent y être prévues en ce qui concerne soit l'avancement (conditions d'ancienneté, limitation du choix), soit la discipline (convocation d'un conseil de discipline, composition régulière de ce conseil, possibilité pour l'intéressé de s'expliquer, etc.), toutes ces formalités doivent être rigoureusement observées : sinon la décision est annulée pour excès de pouvoir.

D'autre part, le fonctionnaire qui possède un statut trouve une garantie précieuse dans le contentieux de l'indemnité : vous savez en effet que l'annulation d'un acte administratif sur recours pour excès de pouvoir a un effet rétroactif au jour de la décision prise : l'acte est annulé « erga omnes »; il est censé n'avoir jamais existé.

Donc, le fonctionnaire dont la révocation, par exemple, est annulée, se trouve par là même remis en possession de l'emploi qu'il occupait au moment où la révocation a été prononcée; il a droit au paiement de son traitement depuis le jour où la mesure illégale est intervenue jusqu'au jour où il sera l'objet d'une décision régulièrement prise. C'est une véritable *restitutio in integrum*.

Lorsque le fonctionnaire n'a pas de statut, ce qui est aujourd'hui assez exceptionnel, et ne se rencontre guère que dans certaines petites communes, il aura le droit néanmoins à une indemnité : mais celle-ci sera seulement égale au préjudice qu'il a subi; pour apprécier ce préjudice, on tiendra compte du fait que la révocation ait été soit brusque, soit injustifiée, soit les deux à la fois.

Le Conseil d'Etat tire d'autres conséquences de l'existence d'un statut : si celui-ci prévoit diverses positions : activité, congé, disponibilité, retraite, le fonctionnaire peut exiger d'être régulièrement placé dans une de ces positions. Il ne suffit pas par exemple, de nommer M. X... préfet de tel département en remplacement de M. Y... « appelé à d'autres fonctions » (suivant la formule commode), si M. Y... n'est pas effectivement mis en possession d'une autre fonction à laquelle il ait aptitude légale, ou s'il n'est pas mis dans une des positions prévues par son statut, la nomination de son successeur sera annulée.

Sur le terrain du contentieux de l'indemnité, le principe de la responsabilité de la puissance publique fournit également de précieuses garanties aux fonctionnaires : par exemple, un

agent par suite d'une erreur sur sa qualité et sur ses droits, a subi un long retard dans son avancement, sa carrière tout entière en a été compromise. Mais les règles concernant le cadre dans lequel il devait être placé ne prévoyaient qu'un avancement au choix ! il n'avait donc pas droit à être nommé aux différents grades à une date déterminée. Le Conseil d'Etat a admis qu'il fallait, en quelque sorte, reconstituer la carrière normale qu'il aurait dû avoir et lui tenir compte du préjudice subi de ce fait. Le ministre devant lequel l'affaire avait été renvoyée pour liquidation de l'indemnité sur ces bases, ayant refusé toute réparation pécuniaire, le Conseil d'Etat, saisi à nouveau, a dû fixer lui-même le montant de l'indemnité (Guyon, 22 avril 1921 et 8 août 1924).

Autre hypothèse d'application plus courante : l'administration s'aperçoit que, par suite d'une erreur, un fonctionnaire a touché plus qu'il ne devait, elle lui réclame le trop perçu et le Conseil d'Etat reconnaît qu'elle a raison.

Malgré cela, s'il résulte des circonstances que l'erreur commise était inexcusable, qu'elle s'est prolongée longtemps, que la bonne foi du fonctionnaire était certaine, le Conseil d'Etat condamne bien l'agent à restituer le trop perçu, mais il condamne également l'administration à payer au fonctionnaire une indemnité pour réparer le préjudice qu'il a subi par la faute de l'Etat; dans certains cas particulièrement favorables, le Conseil d'Etat est allé jusqu'à évaluer l'indemnité due par l'administration au montant même du trop perçu ! Ainsi, le fonctionnaire n'a rien eu à restituer (arrêt Nivagioni, 1^{er} juillet 1904).

Une autre jurisprudence intéressante est celle qui s'est formée à propos de la loi qui oblige l'administration à donner communication de son dossier au fonctionnaire avant de le frapper d'une mesure disciplinaire. Il s'agit d'un article glissé dans une loi de finance, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, ainsi conçu : « Tous les fonctionnaires civils et mili-

taires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté ».

Voilà donc une garantie considérable accordée à tous les fonctionnaires, même ceux sans statut : mais une disposition de portée aussi générale et absolue, introduite aussi brusquement dans la législation risquait d'apporter le trouble dans les services publics. Beaucoup de personnes raisonnables le craignaient à l'époque. Le Conseil d'Etat, là encore, a su assouplir la règle, la maintenir dans son rôle de protection contre les abus de l'administration, en évitant par contre, qu'elle devienne une arme paralysant son autorité.

Dans le sens de la première tendance, on peut citer les très nombreux arrêts qui ont annulé les décisions prises pour communication incomplète du dossier; de même ceux qui déclarent que l'administration ne peut, pour refuser toute communication, s'abriter derrière le prétexte qu'il n'existerait aucun dossier : la chose, cependant, peut être vraie, mais elle est pratiquement invérifiable et si l'on avait admis cet échappatoire, la garantie de l'article 65 aurait rapidement disparu; aussi le Conseil d'Etat a-t-il fait l'effort nécessaire : pourquoi l'article 65 a-t-il été voté ? pour que le fonctionnaire puisse connaître, par la consultation de son dossier, les motifs invoqués contre lui et qu'il soit ainsi mis à même de présenter sa défense. S'il n'y a pas de dossier, l'administration devra donc lui faire connaître au préalable les raisons pour lesquelles elle envisage une mesure disciplinaire.

Enfin, toujours dans le sens de l'extension de la garantie, il a été jugé qu'en raison de caractère très général de la loi,

celle-ci était applicable de plein droit aux colonies et à l'Algérie, bien qu'aucune disposition spéciale d'application n'ait été votée : exception à peu près unique à notre connaissance aux principes de la législation coloniale.

Voici maintenant des exemples d'arrêts restrictifs : malgré les termes très extensifs de la loi, il n'est pas nécessaire, d'après la jurisprudence, que le dossier ait été *en fait* communiqué au fonctionnaire contre lequel une mesure disciplinaire est envisagée; il suffit que celui-ci ait été mis, non pas même *en demeure*, mais *en mesure* de demander la communication du dossier : s'il résulte des circonstances de l'affaire que l'agent ne pouvait pas ignorer qu'il était sous le coup d'une sanction, par exemple, s'il avait été invité à s'expliquer sur tel ou tel fait grave qu'on lui reprochait, il lui appartenait de demander lui-même la communication de son dossier; l'administration n'avait pas à prendre l'initiative. Bien entendu, il faut que la menace d'une sanction ait été vraiment sérieuse et précise; une simple éventualité ne suffirait pas.

Ainsi, voilà un exemple de la hardiesse dans l'interprétation législative dont nous avons parlé :

On se trouve en présence d'un texte qui dit : « Tous les fonctionnaires *ont droit* à la communication de leur dossier avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire », et on l'interprète comme suit : il suffit que l'intéressé n'ait pu se méprendre sur la menace suspendue sur lui et qu'il ait été ainsi *en mesure de demander* la communication de son dossier.

Enfin, Messieurs, nous ne pouvons parler de l'article 65 sans faire allusion à une jurisprudence célèbre : celle par laquelle le Conseil d'Etat a écarté purement et simplement l'application de l'article, en cas de révocations prononcées pour cessation concertée du travail par des agents de l'Etat, dans l'espèce, les agents des postes.

Nous faisons allusion à l'arrêt *Winkell*, 7 août 1909.

Dans cet arrêt, le Conseil a admis que la grève dans les services publics avait un caractère illicite, en raison de la *continuité* qui est de l'essence de la notion de service public. L'agent, en acceptant de collaborer au service, s'engage par là même à assurer cette continuité nécessaire; s'il se dérobe à son devoir, l'Etat, de son côté, est fondé à prendre les mesures que commande la situation, et, notamment, à assurer le remplacement immédiat des agents défailants sans que ceux-ci soient en droit de réclamer les garanties prévues par la loi; ils se sont mis eux-mêmes en dehors du champ d'application de celle-ci.

Je ne crois pas pouvoir mieux faire que de citer les termes mêmes de cet arrêt :

« Considérant que la grève, si elle est un fait pouvant se produire légalement au cours de l'exécution d'un contrat de travail, réglé par les dispositions du droit privé, est au contraire, lorsqu'elle résulte d'un refus de service concerté entre des fonctionnaires, un acte illicite, alors même qu'il ne pourrait être réprimé par l'application de la loi pénale; que, par l'acceptation de l'emploi qui lui a été conféré, le fonctionnaire s'est soumis à toutes les obligations dérivant des nécessités mêmes du service public, et a renoncé à toutes facultés incompatibles avec une continuité essentielle à la vie nationale; qu'en se mettant en grève, les agents préposés au service public, sous quelque dénomination que ce soit, ne commettent pas seulement une faute individuelle, mais qu'ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et des règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits résultant, pour chacun d'eux, du contrat de droit public qui les lie à l'administration...

» Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, quelle que soit la généralité des termes de cet article (l'art. 65), le législateur n'a pu comprendre la grève dans un service

public au nombre des cas en vue desquels il a formulé cette prescription. »

En conséquence, les agents ont pu être régulièrement révoqués sans communication préalable du dossier.

Comme vous le voyez, cet arrêt se fonde sur l'existence d'un *contrat de droit public* qui unirait le fonctionnaire à la puissance publique, contrat de nature toute spéciale.

Cette théorie est généralement abandonnée aujourd'hui, et on tend à lui préférer celle *du statut légal*. Mais, Messieurs, qu'importent ces discussions doctrinales ? Que le fonctionnaire soit considéré comme lié à l'Etat par un contrat ou qu'on le regarde comme placé dans une situation juridique de droit public, la solution doit être la même : dans le premier cas, on considère qu'il a, en se mettant en grève, rompu le contrat et délié l'Etat de ses propres obligations ; dans la seconde théorie, on admet qu'il s'est placé en dehors de son statut légal : celui-ci ne peut donc plus jouer en sa faveur.

Remarquons, d'autre part, que, par l'arrêt Winkell, le Conseil d'Etat semble bien avoir condamné, sans appel, la distinction jadis en honneur et qui est encore préconisée par certains auteurs, des fonctionnaires dits « d'autorité » et des agents dits « de gestion » les premiers étant ceux qui détiennent une parcelle de la puissance publique et les seconds ceux qui n'y ont aucune part ; les fonctionnaires d'autorité, seuls, seraient soumis aux obligations particulières de droit public ; les seconds, traités, au contraire, comme les salariés des entreprises privées. Rien ne montre mieux que l'espèce de l'arrêt Winkell l'arbitraire de cette théorie ; une grève générale du service des postes désorganise le service et les ouvriers et employés subalternes qui sont, soi-disant, des agents de gestion, ont un rôle primordial dans cette désorganisation : le Conseil d'Etat a donc eu mille fois raison de considérer comme fonctionnaires soumis aux avantages comme aux obligations spéciales du droit public, tous les

agents qui concourent à l'exécution du service, quelle que soit leur place dans la hiérarchie. Seuls en sont exclus certains auxiliaires qui ne font pas partie des cadres ainsi que les agents des services industriels tels que le monopole (tabacs, allumettes, et ceux des chemins de fer de l'Etat); encore, pour ces derniers, a-t-il fallu une loi spéciale pour les soumettre aux règles du droit privé (loi du 21 mars 1905).

Voilà donc un cas où la jurisprudence écarte purement et simplement l'article 65, quelque générales que soient ses dispositions.

Il en est un autre exemple : un simple décret, celui du 15 août 1914, a suspendu, pour la durée de la guerre, l'application de l'article en question pour les militaires : mesure indispensable au premier chef pour la défense nationale...

Par un arrêt du 30 juillet 1915, le Conseil d'Etat a admis que ce décret était légal.

Je m'excuse d'avoir insisté si longtemps sur cet article 65. Il m'a semblé que c'était un bon exemple pour apprécier les tendances de la jurisprudence quant à l'interprétation de la loi : extension la plus libérale lorsqu'il s'agit de protéger les intérêts légitimes; restriction, au contraire, lorsque la garantie risque de dégénérer en abus ou de porter atteinte à un principe supérieur d'intérêt général.

Avant d'en terminer avec la question des fonctionnaires, je voudrais dire un mot des *groupements de fonctionnaires*, question tout à fait d'actualité. Sur ce point, la jurisprudence, que je rappelle ici en toute objectivité, repose sur la double idée suivante : 1^o les fonctionnaires ont des intérêts corporatifs qu'ils peuvent légitimement chercher à défendre : ils peuvent donc constituer entre eux des *associations*; 2^o les nécessités du service public et les obligations particulières qui en découlent s'opposent à ce qu'ils se groupent en *syndicats*. Même sur le terrain de l'association, l'action du grou-

pement est limitée : c'est ainsi qu'une *union d'associations* de fonctionnaires de plusieurs ministères ne sera pas recevable à contester les nominations faites dans un ministère déterminé, d'après des textes spéciaux : seule l'association groupant les fonctionnaires de ce ministère, aurait qualité pour le faire. En un mot, l'association, ou l'union, ne peut avoir de pouvoirs plus étendus que ceux de chacun de ses membres pris isolément.

Quant à la question des syndicats de fonctionnaires, je vous demanderai, ici encore, la permission de vous lire les motifs du premier arrêt rendu sur la question, 13 janvier 1922, syndicat des agents de l'administration des contributions indirectes.

« Considérant que les agents qui composent ce groupement ne peuvent se prévaloir de l'article 6 de la loi du 21 mars 1884 qui accorde aux syndicats le droit d'ester en justice, les seules associations professionnelles dont cette loi ait prévu et autorisé la formation étant celles qui, conformément aux art. 5 et 3, ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux, et agricoles de leurs membres; qu'en effet, il résulte tant des travaux préparatoires que des expressions limitatives employées dans lesdits articles et dans l'art. 6 où sont seuls mentionnés les syndicats de patrons et d'ouvriers, que le législateur de 1884 n'a eu en vue que les représentants d'intérêts particuliers, libres de discuter ensemble les relations du capital et du travail, et non les fonctionnaires, représentant les intérêts généraux; que ces derniers ont un régime propre tout différent de celui du droit privé; que, bénéficiant d'un ensemble de garanties qui résultent des règlements relatifs à leur carrière et à leur traitement; ainsi que du contrôle exercé par le parlement sur le fonctionnement des administrations, ils se sont, par contre, soumis en acceptant leur emploi, à toutes les obligations dérivant des néces-

sités mêmes du service public, et ont renoncé à certaines facultés telles que le droit de grève que suppose l'art. 1^{er} de la loi de 1884 et qui seraient incompatibles avec la continuité indispensable à la marche du dit service et à la vie nationale... »

Vous savez sans doute que, depuis, le gouvernement a officiellement reconnu la légalité des syndicats de fonctionnaires. Mais aucune loi n'a été votée : aussi le Conseil d'Etat, continue-t-il à rejeter comme non recevables les pourvois formés devant lui par ces syndicats, maintenant ainsi, dans toute la mesure où il peut, les principes généraux de droit public tels qu'il les a lui-même définis et appliqués.

B) Nous venons de voir la jurisprudence aux prises avec les fonctionnaires. Examinons-la, maintenant, en contact avec les libertés et les droits individuels des citoyens : liberté de commerce et de l'industrie, liberté de conscience, liberté des cultes, droit de propriété.

1) Le principe de la *liberté du commerce et de l'industrie* où plus exactement, de libre concurrence, a sa source dans la loi des 2-17 mars 1791. C'est dans le domaine municipal que ce principe a été le plus souvent battu en brèche. Dans quelle mesure, en effet, les communes ont-elles le droit d'intervenir en matière commerciale, notamment par le moyen des régies ? La loi communale, à cet égard, est fort peu explicite : « Le Conseil municipal, dit-elle, règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Quelles sont ces affaires ? La loi ne le dit point, d'où nécessité d'une construction jurisprudentielle.

Il a toujours été admis, en premier lieu, que les services dont l'établissement nécessite une emprise sur le domaine public peuvent être exploités en régie : par exemple, les services de distribution d'eau, de gaz, d'électricité... il faut, en effet, au moins une permission de voirie pour établir les canalisations sur la voie publique, il y aura donc au profit

de l'exploitant, un *monopole de fait*, car on ne peut évidemment accorder les mêmes autorisations à plusieurs personnes; donc le principe de la libre concurrence n'est pas en jeu et ne fait pas obstacle à ce que le service soit exploité, soit au moyen d'une concession, soit en régie.

Mais, en dehors de ces hypothèses, le principe toujours maintenu par la jurisprudence est l'interdiction : une assemblée locale, conseil général, conseil municipal, ne peut modifier les conditions générales du régime économique, en faisant, avec le poids des moyens administratifs dont elle dispose, concurrence à l'initiative privée : c'est ainsi qu'ont été annulées des délibérations de conseils municipaux accordant des subventions à une boulangerie coopérative (1^{er} février 1901); allouant un traitement à un médecin chargé de donner des soins aux habitants alors que d'autres médecins exerçaient dans la commune; accordant une réduction de droits d'octroi à un industriel pour le décider à construire une usine sur le territoire de la commune; une délibération d'un conseil général créant une caisse générale d'assurance mutuelle contre l'incendie, etc...

Ce n'est que dans les cas exceptionnels où l'initiative privée s'est révélée insuffisante sur un point déterminé, que l'intervention administrative sera considérée comme régulière. Par exemple, paiement d'un traitement à un médecin pour le retenir dans un pays de montagnes difficiles d'accès, où aucun de ses collègues n'avait consenti à s'établir.

Il a été aussi admis que le conseil municipal de Paris avait pu, au lendemain de la guerre, établir des poissonneries municipales à titre provisoire, afin de mettre à la disposition des habitants en quantité suffisante et à des prix modérés, des denrées de substitution permettant de ménager le cheptel français et de réduire l'importation des viandes frigorifiées; décision fondée, comme vous le voyez, sur des circonstances toutes particulières.

Cette jurisprudence, très protectrice de la liberté commerciale, est toujours en vigueur : elle a subi à vrai dire, un rude assaut sous la forme d'un des « décrets-lois » de 1926, qui a autorisé l'exploitation en régie des services d'intérêts public à caractère industriel et commercial.

Mais le Conseil d'Etat (arrêté du 30 mai 1930), tout en admettant la légalité de ce décret, a estimé qu'il n'avait pas entendu étendre les cas où l'intervention administrative était jusque-là admise. Et cependant l'exposé des motifs, sinon le texte même du décret, ne laissait guère de doute sur les intentions de son auteur de permettre aux communes de faire de l'industrie et du commerce sur une large échelle. Tant qu'une loi tout à fait formelle ne sera pas venue faire échec à sa jurisprudence, il est à présumer que le Conseil d'Etat la maintiendra.

2) *De la liberté de conscience*, il y a peu à dire : les violations de cette liberté sont, heureusement, assez rares. Voici un exemple qui paraît intéressant : un maire avait interdit l'apposition sur un monument élevé à la mémoire des morts de la guerre, d'emblème religieux : ce monument contenait les cendres de quinze soldats morts pour la patrie. Le Conseil d'Etat annule en partie l'arrêté du maire : il admet que celui-ci a pu interdire l'apposition d'emblème religieux sur le monument lui-même, ce qui aurait été contraire au principe de la neutralité et n'aurait pu se concevoir que si toutes les familles avaient été d'accord : or, elles ne l'étaient pas. Par contre, le Conseil d'Etat annule un autre article de l'arrêté qui subordonnait à une autorisation préalable le simple dépôt au pied du monument de couronnes, gerbes, ou autres objets contenant des inscriptions ou des attributs religieux : ceci, en effet, ne peut enlever au monument son caractère de neutralité et une telle restriction, dit l'arrêté, porterait atteinte « au droit qu'ont les familles de rendre à ceux des leurs qui sont morts pour la France, un hommage de forme aussi

normal et aussi traditionnellement respectable » (Delle Lucien et autres, 23 décembre 1927).

3) Si la liberté de conscience proprement dite est peu fertile en contentieux administratif, *la liberté des cultes* a donné lieu, au contraire, à une jurisprudence très abondante et dont l'importance au point de vue de la paix religieuse en France, est unanimement reconnue. Je ne songe pas, bien entendu, à entrer dans les détails de cette question, je voudrais simplement, d'un point de vue purement juridique, rappeler quelques cas particulièrement intéressants.

Vous savez que la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat, avait prévu la constitution d'associations dites « associations culturelles », auxquelles devaient être dévolues les biens ecclésiastiques et la jouissance des édifices du culte. La constitution de ces associations ayant été interdite par le Pape n'eut pas lieu en ce qui concerne le culte catholique; celui-ci, après plusieurs tentatives restées sans résultat, fut finalement soumis au droit commun des réunions publiques. Toutefois, malgré la défense de Rome, quelques associations culturelles s'étaient formées : la jurisprudence refusa de reconnaître la régularité de ces associations, parce que celles-ci n'étaient pas en communion avec l'évêque : la dévolution des biens à ces associations n'a donc pu avoir lieu (Rougegré, 24 juillet 1911).

Intéressante également à signaler, la jurisprudence qui a donné au curé, simple occupant de fait de l'église, de véritables pouvoirs de police : tout ce que dit la loi, c'est, en effet, ceci : (art. 5 de la loi du 2 janvier 1907) « A défaut d'associations culturelles, les édifices affectés à l'exercice du culte, ainsi que les meubles les garnissant, continueront à être laissés à la disposition des fidèles et des ministres du cultes, pour la pratique de leur religion. »

De cette affectation obligatoire à l'exercice du culte, la jurisprudence a tiré les conséquences suivantes : le curé de la

paroisse, qui, d'après les règles de la hiérarchie ecclésiastique, à la direction du culte, a été considéré comme le représentant naturel des fidèles. On lui a reconnu le droit de veiller au bon ordre des cérémonies, de posséder la clé de l'édifice, de faire des quêtes dans l'église, même pour les chaises qui sont cependant la propriété de la commune; le curé a même le droit d'obtenir l'expulsion d'un prêtre schismatique, par exemple d'un prêtre qui aurait constitué une association culturelle (arrêté Rougegré, déjà cité).

Sur tous ces points, la Cour de Cassation a admis à peu près les mêmes solutions que le Conseil d'Etat.

Mais c'est en ce qui concerne les manifestations extérieures du culte, que la jurisprudence semble avoir fait les plus grands efforts en vue de maintenir les pouvoirs des autorités dans de justes limites, et ici la question devient particulièrement intéressante, car le Conseil d'Etat se sépare nettement de la Cour de Cassation.

L'article 27 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que « les cérémonies, processions et autres manifestations extérieures d'un culte, continueront à être réglées en conformité des articles 95 et 97 de la loi municipale du 5 avril 1884 »; or, ces derniers articles ne sont autres que ceux qui donnent au maire le droit de prendre des arrêtés de police en vue du maintien de l'ordre et de la tranquillité publique.

La Cour de Cassation peut être saisie de la question par voie d'*exception d'illégalité*; en effet, l'article 471 du Code pénal punit les contraventions aux règlements, *légalement* faits par l'autorité administrative. Lorsqu'un juge de paix est appelé à prononcer une amende pour contravention à un arrêté de police municipale, il a donc compétence pour apprécier la légalité du règlement qu'on lui demande d'appliquer; son jugement est sans appel; mais, suivant le droit commun, le recours en cassation est ouvert. Quant au Conseil d'Etat, il peut toujours être saisi par un recours

par excès de pouvoir dirigé contre l'acte. C'est ainsi que les deux juridictions souveraines peuvent être appelées à statuer sur les mêmes questions. Or, la Cour de Cassation évidemment gênée par le principe de la séparation des pouvoirs, se borne à examiner si l'arrêté du maire rentre, *par son objet*, dans les attributions de police de l'autorité municipale : elle ne se reconnaît pas le droit d'examiner les motifs de la mesure prise, ni d'apprécier les circonstances de fait dans lesquelles elle est intervenue : en conséquence, elle déclare, presque toujours, légaux les arrêtés qui lui sont soumis : par exemple les arrêtés interdisant les processions, ou le port du viatique.

Le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir, va beaucoup plus loin : il commence, comme toujours, par remonter au principe, en l'espèce, le principe de la liberté des cultes, qui est proclamé par l'article 1^{er} de la loi de séparation elle-même : « La République garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées dans l'intérêt de l'ordre public. » Donc, les mesures de police ayant pour effet de restreindre les manifestations extérieures du culte ne sont régulières et légales que si elles sont véritablement nécessaires pour maintenir l'ordre. Ceci amène le juge à examiner les circonstances de fait propres à chaque affaire ; ce faisant, il n'empiète pas sur les pouvoirs de l'administration active ; il lui assigne simplement des limites.

La jurisprudence, sur cette question, est innombrable : qu'il suffise de citer les arrêtés sur l'interdiction des processions, le Conseil d'Etat annule presque toujours les arrêtés pris par les maires en cette matière, lorsqu'il s'agit de processions conformes aux traditions locales ; en effet, on ne conçoit guère que l'ordre vienne à être troublé par des manifestations de cette nature. Bien entendu, s'il résultait de circonstances particulières qu'il en fût autrement, la solution serait différente : le cas s'est parfois présenté.

Toutes les manifestations de la liberté individuelle trouvent donc une protection dans la jurisprudence du Conseil d'Etat : il n'est pas jusqu'à la liberté de faire des ascensions en montagne qui n'ait été sanctionnée par un arrêté : le maire d'une petite commune savoyarde avait émis la prétention d'obliger tous les touristes étrangers à se présenter à la mairie, à se faire inscrire sur un registre et à prendre un guide pour faire certaines ascensions, si le maire le jugeait opportun. Inutile de vous dire que cet arrêté fut annulé par le Conseil d'Etat (13 mai 1927).

4) Enfin, le droit de propriété lui-même est parfois l'objet d'une protection effective : on pourrait se demander comment la juridiction administrative peut être saisie de cette question qui est essentiellement de la compétence des tribunaux judiciaires.

Tout d'abord, précisément, chaque fois qu'une question de propriété est soulevée devant lui, à l'occasion d'un litige, le Conseil d'Etat n'hésite pas à renvoyer devant l'autorité judiciaire la solution de la question préjudicielle, ce qui est la meilleure manière d'assurer le respect de ce droit.

Mais il peut arriver que le Conseil d'Etat ait à intervenir lui-même dans des litiges touchant au droit de propriété. C'est le cas, par exemple, en matière d'*alignement*. Les plans d'alignement établis par l'autorité administrative peuvent avoir de graves conséquences : lorsqu'ils élargissent une voie existante, ils ont pour effet d'incorporer au domaine public les terrains non bâtis, dont les propriétaires recevront une indemnité fixée par le jury d'expropriation. Lorsqu'il s'agit d'un immeuble bâti, l'alignement entraîne l'application d'une servitude de reculement. Aucun travail « confortatif » ne pourra désormais être entrepris; on ne pourra exécuter que de simples travaux superficiels. La partie de l'immeuble sujette à emprise est ainsi condamnée à mort à plus ou moins brève échéance; lorsque la ruine sera con-

sommée, le sol sera incorporé à la voie publique et le propriétaire indemnisé seulement de la valeur du terrain nu.

Il y a là une grave atteinte au droit de propriété. La jurisprudence du Conseil d'Etat a cherché à restreindre, dans toute la mesure possible l'application de cette servitude : chaque fois que l'alignement atteint la construction sur une trop grande profondeur (plus d'un mètre, par exemple), la servitude ne jouera pas; il faudra procéder par voie d'expropriation. De même, s'il est établi que l'immeuble deviendrait complètement inutilisable si l'on démolissait la partie en saillie.

Ainsi, la jurisprudence, obligée de consacrer en droit l'existence de la servitude, en a tellement restreint en fait l'application, qu'elle joue rarement.

* * *

Jusqu'ici, j'ai envisagé surtout l'action administrative en conflit avec les droits de l'individu. Mais à côté de cela, il y a le fonctionnement interne des services publics, et ici le sujet est inépuisable : le droit administratif entier y trouverait place.

Rassurez-vous, je ne vous entraînerai pas dans ce labyrinthe. Un ou deux exemples seulement. Dans cette matière qui est tout à fait de l'essence de la juridiction administrative, le Conseil d'Etat s'inspire plus particulièrement des nécessités du bon fonctionnement des services publics et il fait appel avant tout à la notion de continuité. Il cherche également bien entendu, à assurer aux collaborateurs du service, le maximum de garantie et de stabilité.

A ce dernier point de vue, je songe à la jurisprudence sur les permissions de voirie : celles-ci ont pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public en vue d'y

effectuer certains travaux, tels que l'établissement de canalisations pour l'eau, le gaz, l'électricité. Le caractère essentiel de ces autorisations est la précarité : elles peuvent être révoquées à toute époque, elles ne confèrent à leur titulaire aucun droit réel : tout ceci est la conséquence nécessaire du principe de l'inaliénabilité du domaine public.

Mais la jurisprudence admet que le retrait des permissions de voirie n'est possible que dans l'intérêt même de la voie, non dans l'intérêt financier des collectivités locales ou pour des motifs plus ou moins arbitraires. Conséquence : le retrait est rarement possible. Encore, lorsqu'il le sera, la jurisprudence accordera-t-elle dans certains cas, une indemnité qui se transforme en stabilité de fait.

Toujours dans cet ordre d'idées (nécessité d'assurer la stabilité des entreprises et la continuité des services publics), vous m'en voudriez certainement de ne pas faire au moins allusion à la théorie de l'imprévision : cette théorie a trouvé son expression dans un arrêt célèbre, l'arrêt du gaz de Bordeaux du 24 mars 1916. Elle se résume de la manière suivante : un service de distribution de gaz, par exemple, a fait l'objet non pas d'une simple permission de voirie, mais d'une concession, le contrat de concession a pour effet d'obliger son titulaire, d'une part, à exécuter les travaux nécessaires et, d'autre part, à assurer l'exploitation du service ; il est rémunéré à la fois des dépenses de premier établissement et des dépenses d'exploitation au moyen de péages qu'il est autorisé à percevoir sur les usagers pendant toute la durée de la concession : ces péages, ces taxes, sont toujours renfermés dans les limites d'un maximum déterminé à l'avance. Mais voilà que la guerre survient ; les difficultés de recrutement de la main-d'œuvre augmentent ; hausse générale des prix, notamment du charbon : le concessionnaire ne se trouve plus en état d'assurer la marche du service dans les conditions prévues par son contrat : il fait

appel au concédant. Que faire ? Résilier le contrat ? C'eût été peut-être possible, en admettant qu'il y avait force majeure. Mais cela n'aurait pas résolu la question, car, de quoi s'agit-il ? Pas seulement de rendre justice aux deux parties en présence, sur le terrain de leurs droits et obligations réciproques, comme le ferait un juge civil. Le juge administratif se préoccupe, lui, au-dessus des intérêts en présence, de l'intérêt général qui s'oppose, surtout dans les circonstances tragiques que nous traversons à l'époque, à l'interruption des services publics : la concession n'est qu'un moyen, un procédé juridique destiné à procurer l'exécution du service, mais celui-ci doit être assuré quoi qu'il arrive, par les soins de la personne morale administrative qui en a la garde, en l'espèce, la commune. S'il intervient des circonstances absolument imprévisibles au moment où la convention a été conclue et qui ont pour résultat de bouleverser l'économie du contrat ; le concédant doit venir en aide au concessionnaire et lui permettre de remplir ses obligations : il le fera en prenant à sa charge une partie des conséquences pécuniaires entraînées par ce bouleversement et en versant une indemnité au concessionnaire : ainsi le service public continuera à fonctionner sans à coups.

Cette théorie de l'imprévision, qui, surtout au début, a été l'objet de vives critiques de la part de beaucoup de civilistes, est au contraire l'un des meilleurs arguments invoqués par les défenseurs de la juridiction administrative.

* * *

Cette défense de la juridiction administrative, je n'ai pas cherché à la présenter. Il est certain que, dans le domaine de la spéculation pure, on peut discuter sur le bien-fondé de cette institution, sur sa nécessité ou son utilité.

Il semble bien cependant que, dans un pays comme la

France, où le droit public repose sur le principe de la souveraineté de l'Etat, et de la séparation de pouvoirs, la nécessité de la juridiction administrative soit difficilement contestable.

En tous cas, une chose est certaine, c'est que le Conseil d'Etat statuant au contentieux a pris peu à peu dans nos institutions une place de premier plan et qu'il joue dans notre vie sociale un rôle essentiel. Nul aujourd'hui, même les adversaires que la juridiction administrative compte encore au point de vue théorique, ne songerait à contester chez nous l'importance de ce rôle ni son utilité.

Le Conseil d'Etat a survécu à tous les régimes politiques; il s'est accommodé de toutes les constitutions. Il représente dans nos institutions un élément considérable de stabilité : nul doute que la jurisprudence contentieuse n'y ait contribué pour une part essentielle. Mais à cet égard, il ne faut pas oublier le triple rôle du Conseil d'Etat et son unité. Le Conseil n'est pas chargé seulement de trancher les litiges contentieux, mais aussi de participer par ses avis et l'exercice de ses pouvoirs de tutelle à la gestion administrative : il collabore enfin au pouvoir législatif, non pas tant par la préparation des lois, qui ne lui est presque jamais confiée, que par la confection des règlements d'administration publique, destinés à assurer l'exécution de la loi sur tous les points que le législateur a laissés en suspens.

Or, entre ces différentes tâches, existent des liens étroits. Il n'y a pas de cloison étanche entre les diverses salles des sections au Conseil d'Etat : des rencontres quotidiennes ont lieu, des contacts continuels s'établissent. Même au point de vue de l'organisation, cette collaboration se manifeste, puisque les membres de la section du contentieux participent à l'assemblée générale administrative et que, en revanche, l'assemblée publique du contentieux, devant laquelle sont évoquées les affaires les plus importantes, comprend cinq

membres délégués par les sections administratives, et, en plus, le vice-président du Conseil d'Etat lui-même.

Ainsi les juges n'opèrent pas dans une tour d'ivoire : ils sont au courant de la vie administrative du pays ainsi que des tendances de la législation. Assez indépendants pour garder toute la sérénité qui convient, ils sont suffisamment avertis des besoins administratifs des réalités sociales pour en tenir compte dans leurs décisions.

Et ce qui facilite leur tâche, ce n'est pas seulement le Conseil d'Etat dans son ensemble, c'est-à-dire l'existence d'un seul corps aux triples attributions, c'est aussi l'unité de l'organisme contentieux lui-même.

Le Conseil d'Etat, a, en effet, au point de vue juridictionnel, un rôle universel en matière administrative, comme la Cour de Cassation l'a en matière civile et commerciale. Mais, à cet égard, les pouvoirs du Conseil d'Etat sont plus étendus et son action plus efficace. La Cour de Cassation, par définition même, ne connaît que des questions de droit, elle juge les arrêts de justice et non les procès eux-mêmes, tandis que le Conseil d'Etat n'est qu'exceptionnellement juge de cassation ; il est normalement, soit juge d'appel, soit juge en premier et dernier ressort. Enfin, il est juge de l'excès de pouvoir et se reconnaît, à ce point de vue, les pouvoirs les plus étendus pour apprécier les circonstances de fait lorsque cette appréciation lui paraît nécessaire pour statuer sur la légalité de l'acte. La Cour de Cassation est lointaine ; la procédure est relativement coûteuse. La Cour ne connaît pas toutes les questions de droit importantes. Combien d'arrêts de Cour d'Appel considérés comme faisant jurisprudence ne lui sont pas déférés ? Au contraire, l'autorité des juridictions administratives de premier ressort est limitée ; leurs décisions sont facilement soumises au Conseil d'Etat au moyen d'une procédure simple et expéditive (je parle de la procédure, non du jugement, car, le

Conseil d'Etat est tellement surchargé d'affaires contentieuses qu'il est souvent trop long à rendre ses arrêts), le Conseil est amené ainsi à multiplier ses décisions, ce qui permet l'établissement d'une jurisprudence précise et constructive, entrant dans les détails résolvant un grand nombre de cas d'espèce. D'autre part, les administrations étant en contact journalier avec lui, peuvent s'inspirer des arrêts rendus pour adopter une ligne de conduite : le Conseil d'Etat au contentieux se trouve ainsi collaborer en quelque sorte avec l'administration active : il exerce sur elle une véritable tutelle, destinée à les maintenir dans les limites du droit.

L'administration en effet, qu'on le veuille ou non, n'est pas une personne comme les autres : elle est dépositaire de l'autorité publique; elle prend l'initiative des décisions; elle exécute elle-même les règlements qu'elle a pris; enfin, elle dispose de sanctions. Le droit, pour elle, consiste donc à rester dans la légalité, c'est-à-dire à ne pas dépasser certaines limites : c'est, je crois, cette notion de limites qui est une des caractéristiques du droit administratif et c'est à les déterminer que le Conseil d'Etat s'attache.

Juridiction d'équité, dira-t-on parfois un peu dédaigneusement : peut-être, mais le rôle du juge ne serait-il pas précisément de chercher à mettre d'accord le droit et l'équité ? Et si le droit n'existe pas, quelle meilleure manière de le créer que de le fonder sur l'équité ?

Pour savoir si le Conseil d'Etat a su remplir cette tâche, il suffit de constater le prestige et l'autorité dont il jouit chez nous : autorité vis-à-vis des administrations publiques et même des gouvernants; prestige auprès des justiciables qui voient en lui le grand redresseur de torts. C'est sa plus belle récompense.

Echange de vues

A l'issue de la conférence de M. Lagrange, plusieurs membres de l'assemblée posèrent un certain nombre de questions.

M. Speyer demande si des critiques ne s'étaient pas élevées en France contre l'institution du Conseil d'Etat et si, notamment, l'exécution des arrêts qu'il rend contre les administrations publiques, n'avait pas été, dans certain cas, particulièrement malaisée.

M. Lagrange répondit que l'opposition au Conseil d'Etat, jadis soutenue par un adversaire irréductible de celui-ci, M. Jacquelin, est actuellement inexistante.

Quant aux difficultés spéciales qui peuvent s'élever en matière d'exécution, on sait que le problème de l'exécution des décisions contentieuses rendues contre l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public, est particulièrement délicat; généralement, en France, les diverses administrations s'exécutent volontairement. La condamnation ultérieure des patrimoines administratifs à des indemnités est d'ailleurs utilisée comme moyen de sanction en cas de non exécution volontaire préjudiciable à celui qui a obtenu en sa faveur un arrêt annulant un acte administratif.

M. Matton demande au conférencier, certaines précisions sur la compétence du Conseil en matière de marchés avec l'Etat.

M. Lagrange répond que la compétence du Conseil en cette matière dérive fréquemment de textes. Mais, pour

le surplus, on constate une tendance de la jurisprudence du Conseil à réduire l'application du principe essentiel au droit administratif français, à savoir que le Conseil d'Etat est juge du droit commun entre l'Etat et les particuliers.

MM. Vauthier et Lespes interrogent ensuite M. Lagrange sur les conditions de recevabilité du recours en annulation des décisions administratives. Faut-il y voir, comme on l'a dit, une sorte d'action populaire ?

M. Lagrange répond que la procédure en annulation pour excès de pouvoir auprès du Conseil est ouverte au profit de quiconque y a intérêt, mais sans que l'on puisse toutefois parler d'action populaire.

Il ajoute que l'appréciation de la notion d'intérêt est faite assez largement par la jurisprudence. La modicité des frais permet la multiplicité des recours, ce qui ne va pas, sans un certain encombrement des rôles et certains retards dans la procédure.

MM. Dor et Dembour prient enfin le conférencier de fournir à l'auditoire quelques éclaircissements sur le rôle non plus contentieux, mais législatif et réglementaire du Conseil ainsi que sur l'organisation du Tribunal des Conflits.

M. Lagrange expose que le Conseil d'Etat peut encore, à l'heure actuelle, être chargé de la préparation des lois. En fait, cependant, son rôle à cet égard est pratiquement fort réduit.

Au contraire, le Conseil doit nécessairement intervenir pour donner des avis toutes les fois que les lois proprement dites réclament que le pouvoir exécutif statue sous forme « de règlement d'administration publique » ou de « décret pris en forme de règlement d'administration publique ».

Cette fonction consultative que le Conseil continue à exercer auprès de l'exécutif, pourrait donner lieu à d'amples développements.

M. Lagrange termine en soulignant que le Tribunal des Conflits est composé d'un nombre égal de Conseillers à la Cour de Cassation et de Membres du Conseil d'Etat. Il a pour mission de trancher les conflits positifs ou négatifs d'attribution entre les tribunaux administratifs et judiciaires.

Le déjeuner au restaurant de la Bécasse

A 1 heure, l'Université de Liège offrait un déjeuner en l'honneur de ses invités.

M. le Recteur Duesberg préside, assisté de M. Dehalu, administrateur-inspecteur.

A l'heure des toasts, M. le Recteur, dans une improvisation d'une élégante brièveté, salua les personnalités qui avaient bien voulu répondre à l'appel de la Faculté de Droit.

Il insista particulièrement sur la manifestation de solidarité scientifique que constituait la réunion de professeurs des quatre Universités du pays assemblés pour la réalisation d'une tâche commune.

Il termina en formant le vœu de voir dans l'avenir, de semblables manifestations se renouveler fréquemment.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Présidence de M. Dor, pro-doyen de la Faculté de Droit et co-directeur du Séminaire de Droit public et administratif.

Communications écrites de M. Louis Wodon et de M. Léon Hennebicq

M. le président donne connaissance à l'assemblée d'une communication adressée à M. le doyen Dechesne, par M. Louis Wodon, professeur honoraire à l'Université de Bruxelles, membre de l'Académie royale de Belgique et d'une lettre qu'il a reçue le matin même de M. le bâtonnier Léon Hennebicq, directeur des *Pandectes belges* et du *Journal des Tribunaux*.

Lettre de M. Louis Wodon

Le 3 mars 1933.

Monsieur le Doyen,

Je vous remercie de votre lettre du 24 février dernier à laquelle il ne m'a pas été possible de répondre plus tôt.

J'apprécie beaucoup l'initiative prise par votre Faculté de consacrer une journée d'études à la question de l'organisation du Contentieux administratif en Belgique. Mais, à mon grand regret, je ne dispose pas en ce moment des loisirs qui me seraient nécessaires pour participer à vos travaux — il me serait notamment impossible de me rendre à Liège à la date fixée. En conséquence, je vous saurais gré de présenter mes excuses à la Faculté et de dire à vos collègues combien j'ai été sensible à leur aimable invitation.

Je saisis cette occasion de faire observer que, contrairement à ce qu'ont pu penser certaines personnes qui n'avaient lu que superficiellement — ainsi que je m'en suis parfois aperçu — mon ouvrage intitulé *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, je n'ai nullement marqué, dans ce livre, une opposition quelconque à l'organisation du Contentieux administratif en Belgique. J'ai simplement essayé de démontrer que le contentieux dit de *pleine juridiction* qui, en France, par suite des circonstances historiques que j'ai exposées, appartient au Conseil d'Etat, relevait chez nous des tribunaux judiciaires et la Cour de Cassation, dans son arrêt du 5 novembre 1920 (suivi de plusieurs autres), qui renverse sa jurisprudence séculaire, m'a donné raison.

Mais tout est encore à faire, en Belgique, en matière de Contentieux dit d'*annulation*. Ce Contentieux échappe constitutionnellement au pouvoir judiciaire. D'autre part, il serait bon de penser à réformer, ou à remplacer par des organes mieux appropriés, les juridictions administratives spéciales, plus ou moins boiteuses, qui fonctionnent en vertu des déclassements opérés conformément à l'article 93 de la Constitution.

J'étais d'avis, il est vrai, au moment où j'écrivais mon livre (c'était pendant la guerre, mais l'ouvrage n'a pu paraître qu'en janvier 1920) que les abus de l'arbitraire

administratif n'existaient chez nous que dans des proportions fort limitées; et c'était vrai pour l'avant-guerre. Mais ce n'est plus vrai depuis lors et il semble que dans ces dernières années la multiplication des actes arbitraires ait marché de pair avec l'affaiblissement croissant et inquiétant de la discipline. Le phénomène n'est pas exclusif à notre pays. Il est général et il tient au désordre moral qui caractérise notre époque troublée. Cette constatation donne aux travaux que votre Faculté compte entreprendre un caractère particulier d'actualité. J'espère que ces travaux contribueront à faire avancer la question, qui, n'ayant rien d'électoral, ne semble pas préoccuper beaucoup le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Doyen, l'expression de mes sentiments très distingués.

(signé) Louis WODON.

Lettre de M. le Bâtonnier Hennebicq

Bruxelles, le 14 mars 1933.

Mon cher confrère et ami,

Je me faisais un tout particulier plaisir de me rendre à Liège mercredi à 15 heures pour assister aux travaux de votre Séminaire de Droit public et, en même temps, à la communication sur le Conseil d'Etat qui est le clou de votre séance.

Outre le plaisir de participer à vos travaux, j'avais le projet précis de soumettre à votre délibération, une suggestion que j'ai déjà faite en prenant la présidence de la Fédération des Avocats, en 1930 à Liège.

Il me semble que dans les créations d'aspect tout à fait inédit que nous imposent les événements, il est de règle utile et constante de se rapporter à des institutions dont nous avons la priorité et que nos ancêtres ont réussi à établir

bien avant toutes les institutions similaires de l'étranger, si parfaites fussent-elles.

J'avais suggéré à notre confrère Magnette, alors président du Sénat, et je le suggère aujourd'hui à son éminent successeur, M. Digneffe, liégeois lui aussi, de donner au Conseil d'Etat en gestation le titre tout à fait liégeois de *Tribunal des Vingt-deux*. Ce n'est pas un connaisseur comme vous de votre histoire qui serait surpris de cette réapparition, ni vous ni tous ceux qui, comme vos collaborateurs, sont versés dans le détail de vos si belles annales, hélas peu enseignées en Flandre ou en Brabant.

Sous la poussée communière le 6 juin 1343, l'évêque de Liège dut subir la constitution de ce Tribunal des Vingt-deux qui avait mission de recevoir toutes les plaintes formulées contre les fonctionnaires pour dénis de justice, abus de pouvoirs, réparation de tous dommages, etc..., afin d'assurer le bon gouvernement du pays. La sanction de ces décisions était assez particulière : si les condamnés ne s'exécutaient pas, ils étaient ostracisés, ou expulsés ou, pour employer l'expression du temps : « ils perdaient le pays ».

Je crois qu'il conviendrait que nous exprimions tous le vœu que le futur Conseil d'Etat qui doit sortir des délibérations parlementaires, porte, en commémoration de cette ancienne et glorieuse initiative liégeoise, le même titre de *Tribunal des Vingt-deux* et on pourrait lui donner comme composition totale le même nombre de 22, sans aller jusqu'à l'ostracisme, bien entendu.

Je vous sou mets, mon cher ami, par la présente lettre, cette proposition que, si j'avais eu le plaisir d'être des vôtres, j'aurais eu la grande joie de vous développer.

J'espère que vous me donnerez l'occasion d'une revanche et c'est avec cette promesse tacite de votre part que je vous prie de me croire votre bien cordialement dévoué.

(s) L. HENNEBICQ.

Conférence de M. Henri Velge,

Professeur à l'Université de Louvain,
membre du Conseil de Législation

Messieurs,

Avant de vous entretenir de la question à l'ordre du jour, il est de mon devoir de remercier, la Faculté de Droit de l'Université de Liège, de l'honneur qu'elle m'a fait, en me demandant d'exposer devant cette assemblée la question du Contentieux administratif en Belgique, et des modifications à apporter à la situation actuellement existante.

Nous avons entendu ce matin M. l'Auditeur Lagrange nous faire un exposé clair, méthodique et précis du régime français. Nous avons tous beaucoup appris à suivre le développement de ses idées.

La tâche que j'ai acceptée ne présente pas pour vous le même caractère d'originalité : je dois en effet vous entretenir de ce qui existe chez nous, c'est-à-dire d'un domaine qui ne vous est pas inconnu ; je m'efforcerai donc de résumer la situation en un tableau rapide et de vous dire les raisons qui me conduisent à suggérer la création, en Belgique, d'une Cour du Contentieux administratif, dont le rôle se rapprocherait de celui de la section du Contentieux du Conseil d'Etat de France, suivant ce que M. Lagrange nous a si brillamment exposé.

Délimitons tout d'abord le problème : nous devons étudier comment notre droit administratif organise le recours contre la violation d'un droit ou des dispositions légales par une autorité administrative, recours ouvrant à la partie lésée une voie de droit qui permet de saisir la juridiction compétente et d'en obtenir une décision.

Je ne vais pas vous exposer les prescriptions constitutionnelles applicables en l'espèce : je me borne à rappeler les dispositions des articles 92 et 93 de la Constitution, aux termes desquels toutes contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, alors que les contestations qui ont pour objet des droits politiques ne sont de leur ressort que sous réserve des exceptions établies par la loi; ensuite, le texte de l'article 107, aux termes duquel les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et communaux que s'ils sont conformes aux lois, étant entendu qu'ils n'ont le pouvoir ni de réformer, ni de modifier une décision, l'article 107 leur conférant uniquement un devoir d'abstention; ensuite, l'article 108, 5^o, qui permet une intervention hiérarchique de l'autorité supérieure pour empêcher que les conseils communaux et provinciaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général; enfin, les nombreux textes de notre pacte fondamental qui consacrent le principe de la séparation des pouvoirs avec l'interprétation que la jurisprudence de la Cour de Cassation vient de donner à ce principe (1).

La Constitution n'a donc pas organisé en Belgique de juridiction administrative et le législateur ordinaire s'est abstenu de combler cette lacune.

Un certain nombre d'institutions rendent toutefois des décisions qui les ont fait parfois qualifier du nom de juridictions administratives, mais en général ces institutions n'ont pas été créées avec la mission exclusive de trancher des conflits; ce sont des institutions politiques, les différents corps constitués que la Constitution ou les lois placent à la tête de notre organisation politique ou administrative :

(1) Cassation, 5 mars 1917, pas. 1917-1-118. — Cassation, 5 novembre 1920, pas. 1920-1-234. — Cassation, 12 juillet 1921, pas. 1922-1-70.

les collèges des bourgmestre et échevins, les députations permanentes, les ministres. Ces différentes autorités qui sont l'émanation directe ou indirecte du corps électoral sont placées sous le contrôle des assemblées qui ont la représentation expresse des intérêts généraux, provinciaux et locaux (Chambres législatives, conseil provincial, conseil communal).

Or, il est incontestable que, même si ces autorités politiques interprétaient le droit avec la même impartialité que les tribunaux, leurs sentences seraient néanmoins suspectées et une justice suspectée est presque aussi nuisible à l'ordre social qu'une justice suspecte ⁽¹⁾. Aussi, d'ailleurs, le législateur a-t-il depuis de nombreuses années déjà une tendance, profitant de l'article 93 de la Constitution, à diminuer le nombre d'exceptions, soustrayant aux tribunaux les contestations ayant pour objet des droits politiques.

Comme le faisait remarquer le rapporteur de la loi du 5 mai 1869, modifiant certaines dispositions législatives en matière électorale, « les députations permanentes ne présentent pas de garanties contre les influences et les passions politiques, elles ne peuvent d'ailleurs se soustraire à la loi de leur nature. Corps électifs et politiques les députations permanentes, avec les intentions les plus pures, doivent subir la pression de leur parti, de ses préférences, de ses idées, de ses aspirations. D'ailleurs, quand cela ne serait pas, qui aura confiance, qui croira en leur abnégation politique ? » ⁽²⁾.

L'expérience démontre d'ailleurs que la jurisprudence administrative a, à différentes reprises, varié avec la couleur politique des organismes chargés d'interpréter la loi. Les différents auteurs de droit administratif n'ont d'ailleurs pas manqué de mettre en relief les graves défauts résultant du

⁽¹⁾ H. Velge, *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique*, p. 187. Louvain, 1930.

⁽²⁾ *Pasinomie*, 1869, 96.

manque d'indépendance de ces juridictions et de signaler l'impuissance juridique à laquelle elles sont vouées (1).

Citons quelques exemples d'intervention d'organismes administratifs appelés à trancher juridictionnellement certains conflits : c'est la députation permanente qui statue sur la validité des élections communales. C'est elle encore qui statue sur les recours des contribuables. C'est elle qui statue sur les conflits en matière de curage des cours d'eaux non navigables ni flottables, etc. (2); c'est le Roi qui statue sur les recours adressés par les employés communaux ou par les employés des établissements charitables officiels qui ont à se plaindre de ce que l'institution dont ils dépendent les aurait injustement frappés.

Les recours en matière de contributions directes perçues par l'Etat offrent d'ailleurs un curieux mélange d'intervention administrative et judiciaire : c'est ainsi que le directeur provincial des contributions statue en premier ressort sur les recours qui lui sont adressés — et personne n'ignore que ses décisions sont prises par ordre de l'autorité supérieure du ministre des Finances —, les réclamations contre sa décision étant transmises directement à la Cour d'Appel.

On pourrait citer encore d'autres exemples. Ceux-ci suffisent à démontrer que, même dans les cas où une juridiction administrative fonctionne, elle n'offre pas de garanties suffisantes : ajoutons qu'il existe en outre de nombreux cas dans lesquels l'absence de tout recours se fait particulièrement sentir (3).

Comment donc, en dehors de ces cas spéciaux dans les-

(1) Vauthier, *Droit administratif* n° 433, Bruxelles, 1928, et Bourquin, *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir en Belgique*, p. 258. Bruxelles, 1912.

(2) Vauthier, *Rapport aux journées administratives de 1933*, n° E. II, p. 4 et suivantes.

(3) Vauthier, *Rapport cité*, p. 10.

quels la loi institue un recours, quelqu'imparfait qu'il soit, le Contentieux administratif est-il organisé en Belgique ?

Notre droit n'ayant pas, en cette matière, de terminologie propre, nous ne pouvons mieux faire que d'adopter celle qui est en usage en France, suivant les distinctions que M. Lagrange nous a exposées.

Nous devons successivement passer en revue le Contentieux de pleine juridiction et le Contentieux de l'annulation.

Quant au *Contentieux de pleine juridiction*, tout d'abord, posons le principe suivant la définition de M. Marcq :

« Dans les relations entre l'Etat ou ses substituts et les individus, ceux-ci peuvent éprouver un préjudice dans leurs droits; leurs intérêts, tout au moins, sont susceptibles d'être lésés. Dans quels cas et dans quelles conditions le dommage ainsi souffert, doit-il être réparé? Quel est le patrimoine qui a la charge de cette indemnité? » (1).

Pendant de longues années, influencée par un jurisconsulte français dont l'autorité fut grande en Belgique, Henrion de Pensey (2), notre jurisprudence judiciaire avait établi une distinction entre l'Etat puissance publique et l'Etat personne civile. L'Etat, disait-on, a deux catégories d'attributions. Il doit tout d'abord agir comme pouvoir public, manifester sa volonté, c'est-à-dire commander et en assurer le respect, c'est-à-dire contraindre. Ensuite, l'Etat agit, en d'autres circonstances, comme le font les particuliers : il s'engage, il contracte. Dans le premier cas, l'Etat agit comme puissance publique, dans le second, il agit comme personne civile. L'Etat, puissance publique est irresponsable. Au contraire, l'Etat, personne civile, agissant en dehors de sa mission gouvernementale, doit réparer le préjudice causé

(1) Marcq, La responsabilité de la puissance publique, p. 3, Bruxelles, 1911.

(2) De l'autorité judiciaire en France, tome II, pp. 311 et 385. Paris, 1835.

par sa faute. Par conséquent, lorsque l'Etat agit comme puissance publique, les tribunaux ne peuvent apprécier l'acte administratif, une barrière s'oppose à leur intervention, ils doivent se déclarer incompétents; au contraire, lorsque l'Etat agit comme personne civile, les tribunaux peuvent connaître des fautes commises par l'administration. L'irresponsabilité de l'Etat ne résulte pas de la nature de l'acte accompli, elle est le résultat de la qualité de l'auteur (1).

La Cour de Cassation, par plusieurs arrêts récents que nous avons rappelés ci-dessus, s'est attachée à établir le principe que la responsabilité de l'Etat se trouve engagée dès que l'acte passé par le gouvernement est illicite et cela, peu importe que l'Etat agisse en vertu de son *imperium* ou de son *dominium*, comme puissance publique ou comme personne civile dans la délibération ou l'exécution.

D'après la Constitution, les gouvernants ne peuvent rien que ce qu'ils sont chargés de faire; ils sont, comme les gouvernés, soumis à la loi, ils sont limités dans leur activité par les lois, notamment par celles qui organisent des droits civils, et s'ils lèsent un de ces droits, le pouvoir judiciaire peut déclarer que leur acte a été accompli sans pouvoir, qu'il est donc illégal et constitutif de faute; il peut ordonner la réparation du préjudice causé, ce que faisant, il fait œuvre non d'administration, mais de juge d'une contestation dont l'objet est un droit civil (2).

Quand la Constitution dit, à l'article 78, que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent les lois, elle n'entend pas constituer le pouvoir exécutif juge de ses propres actes aux fins de vérifier s'il a usé de ses pouvoirs dans la limite de la loi; le prétendre serait une absurdité.

Quand le pouvoir judiciaire examine si un acte adminis-

(1) Avis de M. le Procureur général Paul Leclercq; pas. 1920-I-203.

(2) H. Velge, op. cit., p. 244.

tratif a lésé un droit civil, il juge une contestation qui comporte la reconnaissance d'un droit propre à une partie; c'est précisément sa mission et l'administration ne pourrait la remplacer puisqu'elle est, de par la Constitution, sans compétence pour pouvoir juger une telle contestation (1).

La compétence des tribunaux ne va plus dépendre, comme dans le système précédent, de la qualité de l'auteur de l'acte donnant lieu à la contestation, elle dépendra cette fois de la nature de l'acte accompli et, conformément à l'article 93 de la Constitution, seules les contestations relatives à des droits politiques peuvent être déferées à une juridiction administrative (2).

Cette thèse ouvre l'accès du prétoire aux victimes d'actes illicites commis par l'administration : de nombreux cas de lésions de droit civils trouvent maintenant leur solution devant nos juridictions ordinaires et il ne me semble pas possible de revenir en arrière pour enlever à nos tribunaux une compétence qu'ils se sont enfin recon nue.

A mon avis, la modification de la jurisprudence doit être considérée comme définitive et toute substitution aux tribunaux d'un organisme quelconque pour résoudre les conflits dont j'ai parlé, ne peut que diminuer les garanties accordées au justiciable; je reviendrai tantôt sur ce point.

Mais cette modification de jurisprudence ne résout pas toujours les questions de la responsabilité de la puissance publique. Il est des cas où la responsabilité de la puissance publique est en jeu et où les tribunaux, malgré la nouvelle jurisprudence de la Cour de Cassation, se déclareront incompétents. Quels sont ces cas ?

Il en est de trois catégories : ce sont tout d'abord les actes de gouvernement, puis les cas dont la loi réserve l'appré-

(1) Avis de M. le Procureur général P. Leclercq; Pas. 1920-1-199.

(2) H. Velge, *op. cit.*, p. 245.

ciation souveraine à l'administration, et enfin les cas où l'action repose non sur un droit civil ou politique, mais sur un intérêt administratif.

Les actes de gouvernement sont, suivant une terminologie empruntée à la jurisprudence française, les actes politiques qui ne peuvent jamais donner ouverture à une action en responsabilité devant une juridiction, quelle qu'elle soit. Ce sont, par exemple, les rapports du gouvernement avec les Chambres, les actes diplomatiques, les actes concernant la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, les faits de guerre, etc. Ces actes échappent et échapperont toujours au contrôle du pouvoir judiciaire. Il ne peut être question non plus de les soumettre à une juridiction administrative quelconque (1).

Il est, en outre, des cas dans lesquels la loi confère à l'administration le droit d'émettre une appréciation souveraine (2). Par exemple, l'autorité administrative a seule le droit d'apprécier si un établissement doit être supprimé comme dangereux; elle peut seule décider si un bâtiment doit être démolé parce qu'il menace ruine; elle décide souverainement si le maintien de l'ordre exige qu'une manifestation soit interdite; elle confère seule, à une ligne, le caractère de chemin de fer vicinal ou de tramway urbain, etc. L'exemple classique du mauvais entretien d'un chemin illustre ce système : une commune a décidé qu'un chemin resterait chemin de terre et qu'il ne serait pas pavé; c'est une appréciation souveraine et personne ne pourrait s'en plaindre devant les tribunaux; mais si, ayant décidé qu'un chemin serait pavé, la commune laisse s'y produire un trou qui provoque un accident, le droit aux dommages et intérêts existera, car le passant avait le droit d'user de la route

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, Paris, 1886, t. II, p. 32. — Vauthier, *Droit administratif*, op. cit., n° 438. — H. Velge, op. cit., p. 263.

(2) Avis de M. le Procureur général Paul Leclercq; Pas. 1920-1-223.

comme il s'en est servi, et si l'accident s'est produit c'est que la route ne se trouvait pas dans l'état où la décision gouvernementale exigeait qu'elle soit (1).

Il est particulièrement frappant de constater combien, dans certains cas, l'administration peut établir la vérité légale, même dans un sens opposé à l'intention du législateur.

C'est ainsi, par exemple, que lorsqu'on a discuté à la Chambre la loi sur les chemins de fer vicinaux et que le gouvernement s'est efforcé de préciser la distinction entre tramway urbain et chemin de fer vicinal, il a donné deux exemples. Supposons, a-t-il dit, que l'on veuille réunir par une ligne de tramway l'agglomération bruxelloise à Vilvorde : il s'agit d'unir deux centres, la ligne aura le caractère de chemin de fer vicinal. Si, au contraire, une ligne doit être créée entre l'agglomération bruxelloise et le cimetière d'Evere, celle-ci aura le caractère d'un tramway urbain, car elle est établie exclusivement dans l'intérêt des habitants de la ville pour leur permettre de se rendre au cimetière.

Or, en fait, l'administration a qualifié de tramway urbain la ligne de Bruxelles à Vilvorde et de chemin de fer vicinal la ligne de Bruxelles au cimetière d'Evere. Cet exemple est particulièrement caractéristique de l'appréciation souveraine contre laquelle aucun recours n'est ouvert devant les tribunaux.

Il est enfin des cas, dit M. le Procureur général Paul Leclercq, où on ne conçoit pas la possibilité de recours juridictionnel devant les tribunaux parce que la contestation n'a pas pour objet un droit soit civil, soit politique; ce sont les cas où, à la base de l'action, ne se trouve pas un droit dont le demandeur réclame la reconnaissance, des cas où

(1) H. Velge, *op. cit.*, p. 251, Pas. 1920-I-226.

l'action repose uniquement sur un intérêt administratif (1). Citons, par exemple, des cas empruntés à la jurisprudence : des conflits d'attributions entre une commune et l'administration des Eaux et Forêts, des conflits entre une commune et l'autorité supérieure en raison de modifications apportées à sa voirie, des différends sur la répartition de certaines charges entre deux communes, etc. Les cas de l'espèce ne peuvent actuellement être résolus par aucune voie de recours juridictionnel.

Un mot, maintenant, du *contentieux de l'annulation*.

Si une autorité administrative a fait un acte dépassant les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi ou les règlements qui organisent ses fonctions, et si cet acte lèse un individu, celui-ci ne jouit, en Belgique, d'aucun recours juridictionnel auprès d'une autorité quelconque pour faire annuler cet acte. Il ne s'agit donc pas ici de réparer par l'octroi d'une indemnité le dommage résultant de la lésion d'un droit d'un particulier par l'administration; le recours en annulation n'est pas, en effet, dirigé contre un patrimoine administratif, ni contre le patrimoine de l'auteur de l'acte critiqué; le recours est dirigé contre l'acte lui-même imputé d'illégalité; la cause du recours c'est le vice dont l'acte est entaché. Ce vice peut résulter de différentes causes : tantôt il s'agit d'un véritable excès de pouvoir si l'acte administratif émane d'une autorité incompétente, si certaines formes essentielles de l'acte n'ont pas été observées ou si l'acte viole la loi et l'interprète faussement; tantôt l'acte en lui-même est régulier de forme, sa légalité extrinsèque est respectée, il émane d'une autorité compétente, mais cette autorité a détourné de sa véritable destination le pouvoir qui lui était confié; c'est ce que la

(1) Pas. 1920-I-221.

jurisprudence française appelle le détournement de pouvoir, comme M. Lagrange nous l'a exposé ce matin (1).

Les actes entachés d'excès de pouvoir ou de détournement de pouvoir ont-ils donc pleine valeur dans notre pays et est-il impossible d'en obtenir l'annulation ?

S'il s'agit du pouvoir central, il n'existe aucun recours. Seule, une interpellation devant les Chambres peut être envisagée, mais il y a longtemps que l'opinion publique a perdu confiance dans la vigilance des assemblées représentatives pour rappeler à l'ordre les administrateurs qui sont, eux-mêmes, les chefs de la majorité de ces assemblées. Les illégalités les plus flagrantes peuvent ainsi se produire sans qu'il y soit porté remède.

Pour les autorités subordonnées, la Constitution a réservé l'intervention du pouvoir législatif pour empêcher que les conseils provinciaux ou communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général (art. 108, 5^o de la Constitution), et cette intervention a fait l'objet de l'article 89 de la loi provinciale et de l'article 87 de la loi communale. C'est un des aspects de ce que la doctrine appelle la tutelle administrative, mais ce contrôle n'a rien de contentieux. Il est notamment impossible de saisir l'autorité chargée de statuer, c'est-à-dire de l'obliger à prendre une décision motivée. Ce contrôle n'a d'autre but que d'opposer un frein aux abus éventuels. Le particulier lésé par l'acte illégal de l'autorité provinciale ou communale est dans l'impossibilité de saisir le gouvernement; ce recours est discrétionnaire, abandonné à la libre appréciation des supérieurs hiérarchiques. En Belgique, l'idée de recours individuel juridictionnel est restée étrangère au mécanisme de l'annulation. C'est le gouvernement lui-même qui prend l'initiative de

(1) H. Velge, *op. cit.*, p. 268.

celle-ci; en aucun cas, le pouvoir judiciaire ne peut annuler un acte de l'autorité administrative (1).

Nous avons vu qu'en vertu de l'article 107 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliquent les règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois, mais cette disposition ne permet pas d'annuler l'acte incriminé; le pouvoir judiciaire se borne à ne pas l'appliquer.

D'ailleurs, pour que l'article 107 reçoive application, il faut que les tribunaux soient compétents, c'est-à-dire que soit porté devant eux un conflit que la loi leur permet de trancher ou que des poursuites soient intentées sur le pied de la décision entreprise. Si, par exemple, un citoyen belge est expulsé, il lui est impossible de faire annuler l'arrêté d'expulsion, il doit se laisser expulser, puis rentrer en Belgique où il sera poursuivi pour rupture de ban. Devant le tribunal, il pourra invoquer l'illégalité de l'arrêté d'expulsion et sera acquitté (2).

Il faut noter, de plus, que lorsqu'un tribunal se refuse à appliquer une disposition administrative qu'il considère comme illégale, il n'apprécie jamais que sa légalité extrinsèque. Si, par exemple, un bourgmestre fait démolir un immeuble en invoquant faussement qu'il menace ruine, les tribunaux s'inclineront devant la décision administrative, l'affirmation du bourgmestre est légalement la vérité; jamais les tribunaux belges n'ont admis le détournement des pouvoirs. Si certaines décisions paraissent se rallier au principe du détournement de pouvoir, c'est uniquement dans le cas où l'administration incriminée aurait avoué un but poursuivi par elle et échappant à sa compétence (3).

(1) H. Velge, op. cit., p. 270.

(2) Doc. Parlem., Chambre 1920-1921, n° 288, p. 42.

(3) Bourquin, De la protection des droits individuels contre les abus de pouvoir en Belgique, pp. 81 et 82. Bruxelles, 1912.

Il ne peut évidemment être question de soumettre à l'annulation ce que nous avons appelé les actes de gouvernement, pas plus que les actes du pouvoir législatif (ce ne pourrait être que pour en contester la constitutionnalité, ce qui soulève un tout autre problème), ni les actes du pouvoir judiciaire, pour lesquels la loi a organisé des recours qui offrent toutes les garanties désirables. Mais il faudrait que soient susceptibles de recours en annulation, tous les actes du pouvoir exécutif, à quelque degré que ce pouvoir soit exercé, ainsi que les actes des autorités subordonnées provinciales et communales, pour lesquelles le recours pour excès de pouvoir devrait se superposer au recours hiérarchique existant, par application de l'article 108, 5^o, de la Constitution.

Enfin, il devrait pouvoir s'exercer contre le refus exprès ou tacite des administrations de statuer sur une demande qui leur est adressée; il faudrait que la demande puisse être considérée comme rejetée et que le recours soit recevable si l'administration, après un certain délai, n'a pas répondu à une demande.

Examinons maintenant quelles solutions ont été préconisées pour combler les différentes lacunes que je viens de signaler.

En dehors des études privées émanant de personnalités qui s'intéressent à la question, deux propositions ont été officiellement établies : le projet de loi sur la responsabilité de la puissance publique, élaboré en 1912 par le Conseil de Législation ⁽¹⁾ et la proposition de loi déposée à la Chambre en 1930 par le comte Carton de Wiart ⁽²⁾. La première,

⁽¹⁾ Documents du Conseil, La responsabilité de la puissance publique. Bruxelles, 1912.

⁽²⁾ Doc. parl. Chambre 1929-1930, n^o 243.

comme l'indique son titre, est limitée exclusivement au problème de la responsabilité, c'est-à-dire que la matière du contentieux de l'annulation lui est étrangère. Le Conseil de Législation a répondu aux questions qui lui ont été posées; il n'a pas pu examiner le problème des excès de pouvoirs dont il n'était pas saisi.

Au contraire, la proposition de 1930 s'étend à l'ensemble du problème dont je vous ai exposé les principes.

Ces deux projets résolvent le problème du contentieux administratif par ce que l'on peut appeler la solution administrative, c'est-à-dire l'institution d'une juridiction nouvelle : la Cour du Contentieux administratif.

Toutefois, lors de la révision constitutionnelle de 1921, une commission extra-parlementaire constituée par le gouvernement avait opiné en faveur de l'extension de la compétence du pouvoir judiciaire, et n'avait préconisé la création d'une Cour du Contentieux administratif que comme solution subsidiaire. Cette commission n'ayant à émettre un avis que sur des textes constitutionnels, s'est bornée à suggérer des principes, sans en envisager les modalités d'application.

J'examinerai successivement la solution judiciaire et la solution administrative, tant dans le domaine du contentieux de pleine juridiction que dans celui de l'annulation.

Tout d'abord, en matière de contentieux de pleine juridiction, la solution judiciaire impliquerait une révision systématique de nos lois, de façon à permettre au pouvoir judiciaire d'exercer son contrôle sur des actes qui lui échappent aujourd'hui.

Mais vous vous apercevez bien vite de la difficulté presque insurmontable qui s'opposerait à la solution d'un tel ensemble de questions disparates par voie de réforme législative. Il serait, tout d'abord, extrêmement difficile d'obtenir des Chambres qu'elles votent un projet de loi

touchant à quantité de lois administratives. Ensuite, quoi qu'on fasse, le législateur omettrait certainement un grand nombre de cas qui, faute de recours judiciaire, resteraient sans solution satisfaisante.

En outre, il est incontestable qu'on ne peut envisager la possibilité de conférer, sans réserve, au pouvoir judiciaire, l'appréciation de tous les actes administratifs (1). Il doit nécessairement y avoir, dans ce domaine, une limite que le pouvoir judiciaire ne peut dépasser et, dès lors, la solution judiciaire ne peut donner entièrement satisfaction aux desiderata que je vous ai exposés. Ces difficultés viendraient au contraire à disparaître si l'on créait une Cour du Contentieux administratif.

Mais, dans ce domaine, une première question se pose. Faut-il revenir en arrière et confier à cette Cour du Contentieux administratif compétence pour trancher les conflits sur lesquels la nouvelle jurisprudence de la Cour de Cassation permet aux tribunaux de statuer ?

A mon avis, il faut répondre négativement à cette question. Le pouvoir judiciaire est celui qui, en Belgique, impose le plus de confiance aux citoyens. Les décisions relatives à la responsabilité des autorités publiques rendues depuis plus de 10 ans n'ont pas été critiquées; il n'y a pas de raison de modifier cet état de choses.

Il serait d'ailleurs extrêmement délicat de résoudre cette question par voie législative. En effet, la jurisprudence de la Cour de Cassation est basée sur l'article 93 de la Constitution : la Cour a estimé que, dans les cas qui nous occupent, il y a lésion d'un droit civil; par conséquent, seuls les tribunaux sont compétents. Pour leur enlever cette compétence, il faudrait qu'une loi dise que, contrairement à la jurispru-

(1) *Bulletin de l'Association des anciens Etudiants en Droit de l'Université de Louvain*, 1930, pp. 32 et suiv.; cf. aussi 1931, p. 119 et 1932, p. 420.

dence actuelle, il n'y a pas, en cette matière, lésion d'un droit civil.

Vous vous rendez compte des objections que soulèverait immédiatement le dépôt d'un projet de loi contenant semblables mentions.

Mais quelle devrait être, en réalité, cette compétence de la Cour du Contentieux administratif ?

Je me rallie, à ce point de vue, à l'énumération mentionnée dans la proposition de 1930. Celle-ci charge la Cour du Contentieux administratif de statuer sur les actions en réparation d'un dommage causé par un acte ou une négligence d'ordre administratif.

La difficulté consistera évidemment à établir une ligne de démarcation entre l'exercice du pouvoir judiciaire et la compétence de l'institution nouvelle.

La proposition du Conseil de Législation en 1912 instituait, à ce point de vue, un système compliqué justement critiqué. La proposition de 1930 supprime cette difficulté et elle a le grand avantage de ne porter aucun obstacle à ce que les tribunaux étendent leur compétence dans la voie ouverte par l'arrêt du 5 novembre 1920. La nouvelle Cour sera compétente dans tous les cas où la Constitution et les lois en vigueur n'en ont pas déferé la connaissance aux tribunaux.

D'après la jurisprudence qui ne manquera pas de s'établir et de se préciser, le demandeur dirigera son action soit vers le pouvoir judiciaire, soit vers la Cour du Contentieux administratif. L'un et l'autre seront juges de leur compétence.

En cas de conflit, la Cour de Cassation statuera, conformément à l'article 106 de la Constitution. Le dernier mot appartiendra donc toujours au pouvoir judiciaire. Cet article 106 s'oppose, en effet, à ce qu'on établisse chez nous

un tribunal des conflits suivant les dispositions légales françaises que M. Lagrange vous a commentées.

La Cour du Contentieux administratif devra, suivant l'expression du projet de loi de 1912, reprise dans la proposition de 1930, statuer selon l'équité, en tenant compte tant de l'intérêt public que de l'intérêt privé. Elle pourra s'inspirer, notamment, de la jurisprudence du Conseil d'Etat de France, et déterminer dans quels cas des actes administratifs devront être qualifiés d'actes de gouvernement et échapper à toute réparation.

Dans le domaine du Contentieux de l'annulation, la double solution administrative et judiciaire se présente également.

Comme je l'ai rappelé, la commission extra-parlementaire de revision constitutionnelle avait, en 1921, préconisé en premier ordre la solution judiciaire. Celle-ci conserve mes préférences, et j'ai eu l'occasion de critiquer toutes les objections qui ont été soulevées contre cette proposition.

Mes convictions en cette matière sont spécialement guidées par le fait que l'annulation des décisions administratives, en y comprenant même celles du chef de l'Etat, est une mission particulièrement délicate. Semblables décisions doivent s'imposer avec autorité à l'opinion publique. Si elles ne sont pas acceptées, comme le sont actuellement les arrêts de la Cour suprême, le problème n'est que partiellement résolu; on peut en effet se demander si la Cour du Contentieux administratif à créer parviendra à conquérir dans l'opinion publique la haute autorité dont jouit actuellement la Cour de Cassation.

Mais je dois reconnaître que la solution judiciaire n'est pas accueillie favorablement dans tous les milieux, et notamment dans le monde parlementaire. Il semble que l'accord se réaliserait plus aisément sur la proposition de confier le contentieux de l'annulation à une Cour du Contentieux

administratif et, fort désireux de voir aboutir la réforme, je n'hésite pas à me rallier à cette seconde proposition.

Il est d'ailleurs incontestable que les objections que l'on peut soulever contre ce second système sont moins nombreuses que celles qui s'attachent à la solution judiciaire. C'est d'ailleurs la solution administrative que préconise la proposition Carton de Wiart de 1930.

Enfin, la Cour du Contentieux administratif aurait encore à statuer sur les conflits entre administrations publiques et sur les recours en matière contentieuse dont la connaissance serait déferée à la Cour par des lois particulières.

Sur ce point, la proposition de 1930 comporte tout d'abord la suppression du Conseil des Mines. Cet organisme a été créé en 1832 pour reprendre les attributions confiées par la législation de l'Empire au Conseil d'Etat. On a déjà suggéré de supprimer le Conseil des Mines et un projet de loi réalisant cette réforme a été déposé à la Chambre. Sa suppression pure et simple pourrait faire disparaître de sérieuses garanties. L'objection perdra de sa valeur si, au Conseil des Mines, se substitue un organisme offrant les mêmes garanties de compétence et d'impartialité.

Ce champ d'action de la Cour du Contentieux administratif est d'ailleurs appelé à se développer considérablement dans le domaine des concessions, distributions de gaz ou d'énergie électrique, tramways, autobus. Les cas d'interprétation administrative de la législation sont extrêmement nombreux. L'absence de toute juridiction administrative empêche, dans cette matière, l'établissement d'une jurisprudence précise. La Cour pourra, comme le Conseil d'Etat de France, combler cette lacune. Elle statuera en toute indépendance.

Actuellement, par exemple, le Comité permanent de l'électricité, qui donne des avis au gouvernement sur l'application de la loi sur les distributions d'énergie élec-

trique, avis que le gouvernement suit régulièrement, se compose en majeure partie de personnes représentant des organismes, ayant un intérêt direct dans la solution de la question à résoudre. C'est là certainement une situation peu désirable. Il est compréhensible que les intéressés puissent faire valoir leur façon de voir, il ne faut pas qu'en aucune manière, ils participent à la décision.

Il ne m'est pas possible d'entrer ici dans le détail des questions d'organisation de la Cour du Contentieux administratif. La proposition de 1930 ne prévoit qu'une seule Cour pour tout le Royaume. Des garanties sérieuses sont prises pour organiser un bon recrutement des membres de cette Cour et assurer à celle-ci, dans l'avenir, la collaboration de jeunes gens appelés à se spécialiser dans le droit administratif. La proposition suit l'exemple de la France, en instituant, auprès de la Cour, des auditeurs recrutés par voie de concours.

La Cour constituerait une juridiction unique dans les domaines du Contentieux de pleine juridiction, du Contentieux de l'annulation, ou des conflits entre les administrations.

Quant aux matières que les lois spéciales devraient lui confier, il y a lieu de distinguer les cas. La Cour constituerait évidemment l'organisme unique de juridiction dans tous les domaines entrant actuellement dans la compétence du Conseil des Mines ou touchant à la législation sur les concessions; mais si le législateur veut étendre cette compétence à d'autres matières, par exemple à la validation des élections communales, je ne vois pas ce qui s'opposerait à ce que les Députations permanentes continuent, comme à présent, à statuer en premier degré, le recours juridictionnel étant porté devant la Cour.

La proposition tend à unir dans la procédure à la plus grande simplicité, les garanties indispensables pour le fonc-

tionnement d'affaires délicates : suivant ce que nous a exposé M. Lagrange, cette procédure serait, en principe, écrite et organisée de façon à simplifier les formalités.

Je conclus donc en émettant le vœu de voir voter, dès que les difficultés d'ordre financier et économique de l'heure présente seront résolues, la proposition de loi déposée en 1930 par le comte Carton de Wiart.

Assurément, certaines dispositions de cette proposition peuvent être discutées ou amendées; elles constituent cependant, à mon avis, en tenant compte des circonstances actuelles la meilleure solution aux difficultés que je vous ai exposées. Cette proposition a rencontré un accueil favorable de l'opinion publique, elle porte la signature de membres éminents de différents partis politiques; deux de ses signataires, y compris son auteur, font actuellement partie du gouvernement. Ce sont évidemment des garanties de succès.

De plus en plus, dans tous les pays, l'action gouvernementale s'étend à des domaines qui lui ont jusqu'à présent échappé. Cette action ne peut s'exercer sans critique que si un contrôle juridictionnel est sérieusement organisé. Ce contrôle est le contrepois de toute extension du domaine du pouvoir exécutif.

Ainsi que vous l'a exposé M. Lagrange, ce contrôle n'a jamais, en France, porté atteinte à l'autorité gouvernementale; au contraire, il a raffermi celle-ci, il a soustrait à son action des difficultés qui auraient pu, dans certaines circonstances, amoindrir son autorité ou sa responsabilité.

Des conditions identiques se présentent chez nous; la solution la plus logique consiste à adapter à nos institutions un organisme qui a fait ses preuves dans un pays voisin et dont l'autorité n'a fait que croître depuis sa création.

Communication faite par M. Paul Maurice Orban,

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Gand

L'article 2 de la proposition de loi portant création d'une Cour du Contentieux administratif porte que la Cour sera compétente pour trancher :

1^o Les actions en réparation d'un dommage causé par une négligence d'ordre administratif.

Il résulte toutefois des développements qui accompagnent cette proposition que, dans l'intention des signataires, les juridictions de droit commun continueraient à se déclarer compétentes dans la plupart des litiges relevant de ce qu'on appelle en France le contentieux de pleine juridiction.

On persévérerait ainsi résolument dans la voie inaugurée par l'arrêt de cassation de 1920.

Ceci aboutirait, selon nous, à un système hybride, à une dualité de compétence, qu'il convient dans la mesure du possible de prévenir.

Il faut, en principe, élargir la compétence de la Cour du Contentieux et l'étendre à tous les litiges où la responsabilité des administrations publiques comme telles est en jeu.

Chaque fois qu'il s'agira d'une contestation au sujet de droits administratifs, les tribunaux administratifs devraient seuls rester compétents.

Nous n'ignorons évidemment pas les objections qui peuvent naître des textes du pacte fondamental.

L'article 92 de la Constitution prescrit que toutes les contestations qui ont pour objet des droits civils seront

du ressort des tribunaux et, d'après l'article 93, seules les contestations au sujet de droits politiques peuvent être soumises aux juridictions administratives.

Mais il s'agit de savoir ce qu'il faut entendre par « Droit civil » et quel est le sens qu'il convient d'attribuer à l'expression « Droit politique ».

C'est ici qu'une interprétation large et favorable à l'extension de la compétence des tribunaux administratifs nous paraît souhaitable.

Si l'on admet avec M. Vauthier (*Précis de Droit administratif*, p. 505) que les droits civils ne concernent que les rapports des particuliers entre eux, tandis que les droits politiques sont ceux qui mettent leurs titulaires en rapport avec l'organisation politique de l'Etat et que, d'autre part, « il n'est pas toujours facile d'établir une distinction bien nette entre le droit politique et le droit civil », il nous semble qu'il y a là tout un domaine réservé aux efforts de la jurisprudence future, qui, en s'inspirant de la nécessité d'unifier le plus possible et d'éviter les contestations de compétence, pourra, en évoluant, s'étendre graduellement à la plupart des litiges où l'administration est intéressée.

Nous n'avons voulu, par ces brèves observations, qu'indiquer qu'il y aurait inopportunité et peut-être quelque danger à délimiter de façon trop précise et surtout trop restrictive, par les textes ou par les travaux législatifs, le domaine de la compétence des tribunaux administratifs.

Observations sur l'organisation du
contentieux de l'annulation
pour excès de pouvoir en droit Belge
par M. Léon Moureau,

Assistant de Droit public
près la Faculté de Droit de l'Université de Liège

On pourrait difficilement contester l'intérêt qu'il y aurait à introduire dans nos institutions un recours juridictionnel analogue à celui qui fonctionne auprès du Conseil d'Etat de France sous le nom de « recours en annulation pour excès de pouvoir ».

Qu'un bourgmestre refuse arbitrairement de légaliser une signature, qu'il interdise des rassemblements provoqués par ses adversaires politiques en se fondant sur l'imminence purement imaginaire de troubles graves de l'ordre public, ou encore qu'une administration communale refuse à la famille d'un défunt de placer tel emblème religieux sur le corbillard communal, dans tous ces cas, et dans bien d'autres, l'ouverture d'un recours en annulation pour excès de pouvoir auprès d'autorités statuant avec toutes les garanties ordinaires de la justice publique serait vivement souhaitable (voy. Rapport de MM. Leclercq, Nerinx et Vauthier. *Doc. Parlem.*, 1920-1921, annexe n° 288).

Mais il ne suffit pas, Messieurs, de constater cet intérêt que s'accorde à remarquer la grande majorité de la doctrine juridique et que laissait entrevoir M. Wodon dans la communication adressée ce jour même à Monsieur le Doyen de notre Faculté.

Il faut encore savoir quelles autorités pourraient et devraient être chargées, dans notre système constitutionnel, de statuer sur ces recours; il faut prévoir aussi la procédure qui serait employée pour l'instruction et la délibération des affaires en annulation. Sur ces points, la doctrine se divise et il faut reconnaître effectivement, que le problème est très délicat et complexe.

Sur le point de savoir quelle autorité devrait être chargée du contentieux de l'annulation, on peut ramener les différents systèmes élaborés par les auteurs à deux propositions principales : les uns préconisent de confier cette mission d'annulation à une Cour spéciale du Contentieux administratif ou suggèrent, en tout cas, une refonte de notre droit juridictionnel; les autres sont d'avis d'attribuer à la Cour de Cassation l'importante prérogative de l'annulation des décisions administratives entachées d'excès de pouvoir.

Cette seconde opinion est défendue par des auteurs éminents, elle était encore récemment professée par M. le Procureur général Paul Leclercq, dans le discours de rentrée qu'il prononçait à la Cour de Cassation le 15 septembre 1928. Lors de la révision constitutionnelle de 1920-1921, elle avait été défendue par MM. Vauthier, Nerinx et Leclercq. M. Velge s'en est montré également partisan, tout en suggérant, à titre subsidiaire, de confier à un tribunal administratif spécial la mission de l'annulation.

Je n'ai nullement l'intention — et le temps nous manque — pour entreprendre ici la critique de ces différents systèmes. Je voudrais seulement attirer la bienveillante attention de votre assemblée sur quelques difficultés d'ordre juridique et pratique qu'il y aurait à attribuer à la Cour de Cassation le contentieux de l'annulation.

De graves objections d'ordre constitutionnel ont été faites à l'idée de confier le contentieux d'annulation à notre Cour suprême. De bon nombre de ces objections, vous trouverez sans doute, une réfutation remarquable dans le volume de M. Velge, intitulé *L'institution d'un Conseil d'Etat en Belgique* (p. 281 et ss.). Mais M. Velge me permettra bien de dire qu'il n'a ni épuisé ni réfuté toutes les critiques qu'on peut faire contre ce sujet. Il en reste, me semble-t-il, particulièrement deux que n'envisage pas spécialement M. Velge dans la partie de son ouvrage consacrée à cette question et dont je voudrais vous dire quelques mots.

La première est, peut-on dire, une objection centrale. Elle ne me paraît cependant pas décisive comme je vous le démontrerai dans un instant. Cette objection consiste à dire que le contentieux de l'annulation sort manifestement de nos conceptions traditionnelles concernant la nature et la fonction du pouvoir judiciaire. Errera la soulignait en termes très catégoriques quand il disait dans le discours inaugural bien connu qu'il prononçait le 17 octobre 1910 à l'Université de Bruxelles : « Ecartons, disait-il, l'idée d'une annulation incompatible avec notre concept du pouvoir judiciaire; celle-ci peut et doit rester l'œuvre du pouvoir exécutif et, en dernier lieu, du Parlement. »

Effectivement, rien, ni dans la Constitution, ni dans les travaux préparatoires du Congrès ne tend à donner aux tribunaux pareille prérogative. Au contraire, Raikem, dans son rapport sur les trois pouvoirs, s'était référé au Congrès à la Constitution française de 1791, dont la conception, quant au rôle des tribunaux dans l'organisation politique procédait de l'article 12 et 13 du titre II de la loi des 16 et 24 août 1790 qui prohibait la réglementation judiciaire et défendait aux juges, à peine de forfaiture, de troubler en quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs. Au sur-

plus, la doctrine belge a toujours enseigné d'une manière unanime que l'article 107 de la Constitution n'impliquait nullement le droit d'annuler des décisions administratives; elle a toujours pris soin de distinguer, avec un accord véritablement impressionnant, le refus d'application d'un arrêté illégal à une espèce déterminée, d'une part, et l'annulation erga omnes de cet arrêté d'autre part, pour recommander et approuver la première de ces mesures et pour exclure la seconde du cercle des prérogatives appartenant constitutionnellement au pouvoir judiciaire; en quoi la doctrine a été suivie par la jurisprudence, les jugements ou arrêts en sens contraire étant véritablement des accidents. Errera-t-elle donc raison de dire que l'idée d'une annulation est inconciliable avec notre concept du pouvoir judiciaire, tel qu'il se dégage en Belgique de la doctrine et de la jurisprudence et tel que semblent l'établir aussi certains passages des travaux préparatoires du Congrès.

Quelle est la valeur de cet argument ? Permet-il de décider que l'idée de conférer à la Cour de Cassation le contentieux de l'annulation serait indubitablement anticonstitutionnelle. Je sou mets cette difficulté à votre appréciation. Je n'ai pas cependant, quant à moi, une conviction absolument affirmative à cet égard, et voici pourquoi : tout d'abord la référence faite par M. Raikem à la Constitution de 1791 dans son rapport sur les trois pouvoirs reste fort générale; quant à la distinction fondamentale enseignée par la doctrine dans son commentaire de l'article 107, peut-on dire qu'elle dérive exclusivement de la considération de l'esprit constitutionnel ? Ne vient-elle pas aussi et surtout de cette suggestion de bon sens qu'il serait impossible de donner à tous les tribunaux indistinctement le pouvoir de l'annulation sans amener des conflits perpétuels entre l'administration et les tribunaux ? Mais ce n'est pas exactement de cela qu'il s'agit ici. Il est question seulement d'étendre la compétence

de la Cour de Cassation seule. Cette extension de compétence, je le veux bien, n'a pas été envisagée par les Constituants de 1830, mais, à cette époque, on n'entrevoit pas, à vrai dire, comme actuellement, le problème de l'annulation juridictionnelle des actes administratifs. Il y a là un problème nouveau que le Congrès n'a pas aperçu ni envisagé clairement.

En résumé, je pense donc que l'argument d'Errera repose sur des habitudes d'esprit, assurément fort considérables et fort importantes en droit constitutionnel, mais non pas sur un texte précis ou sur la volonté clairement exprimée de nos constituants, seuls éléments dont on pourrait déduire, à mon sens, une prohibition constitutionnelle certaine quant au principe même du projet que nous examinons. Pour qui sait cependant l'importance des habitudes d'esprit dans l'interprétation du droit constitutionnel, cet argument devait être ici retenu, soumis à votre appréciation.

* * *

Mais il subsiste une autre difficulté d'ordre à la fois juridique et pratique qui semble faire obstacle à ce que, dans l'état actuel de nos textes constitutionnels, on puisse efficacement confier à la Cour de Cassation le contentieux de l'annulation. C'est en examinant cette seconde difficulté que nous pourrions apercevoir combien il est regrettable que les travaux de la révision de 1920-1921 n'aient abouti qu'à une déclaration assez générale de M. le Ministre des Colonies, d'accord avec le Premier Ministre (voy. Velge, *op. cit.*, p. 112). Cette difficulté provient, d'une part de l'article 95 de la Constitution qui stipule que la Cour de Cassation ne connaît pas du fond des affaires et, d'autre part, de ce que l'exercice normal et fécond de l'annulation pour

excès de pouvoir semble bien exiger que l'autorité qui en serait chargée, surtout en premier ressort, puisse connaître à la fois du fait et du droit. Ce dernier point doit être démontré et, pour le faire, nous ne pourrions mieux procéder que de nous référer à l'expérience française.

L'annulation pour excès de pouvoir dérive selon la jurisprudence française, de quatre causes, l'incompétence, l'omission des formes substantielles, la violation ou fausse interprétation de la loi, le détournement de pouvoir. On peut, à la rigueur concevoir que l'annulation puisse être prononcée du chef des trois premiers moyens sans que la juridiction appelée à statuer ait à se prononcer sur le fond de l'affaire. Encore faut-il supposer, en cas de violation ou de fausse interprétation de la loi, que la décision attaquée soit suffisamment motivée pour permettre au contrôle du juge de s'exercer de ce chef. Il reste cependant que l'annulation pour détournement de pouvoir, partie très importante de jurisprudence du Conseil d'Etat, semble requérir nécessairement l'examen du fond. L'annulation des actes administratifs pour détournement de pouvoir suppose en effet une appréciation des motifs et mobiles qui ont fait agir l'administration, appréciation des motifs et mobiles qui peut exiger une certaine information complémentaire et qu'il serait bien difficile d'admettre de la part d'une juridiction inapte à connaître du fond. Le Conseil d'Etat français dispose, d'ailleurs, de larges pouvoirs pour entrer dans l'examen des circonstances de la cause. Le Conseil d'Etat, écrivent MM. Leclercq, Nerinx et Vauthier, peut entrer dans l'examen des circonstances de la cause lorsque cela lui paraît nécessaire pour apprécier la légalité de la décision attaquée (rapport précité). Le Conseil d'Etat statue généralement sur pièces, mais il examine tout le dossier y compris les documents administratifs, se livrant ainsi à une véritable instruction. L'expérience française semble donc concluante

quant à ce point. Une juridiction chargée de l'annulation, doit pouvoir connaître du fond des affaires.

Mais il y a plus : est-il concevable, Messieurs, qu'une juridiction de premier ressort puisse connaître d'une contestation quelconque sans pouvoir aussi examiner le fond de l'affaire ? Il semble que non. Et, pourtant, c'est bien à cela que pourrait conduire l'idée de confier à la Cour de Cassation le contentieux de l'annulation. Car, on veut faire de celle-ci la juridiction de droit commun en matière d'annulation, c'est-à-dire qu'on veut permettre à quiconque se trouverait lésé de s'adresser à elle et directement à elle, à défaut d'un autre recours en annulation véritablement contentieux. C'est d'ailleurs à la constitution d'une juridiction administrative de droit commun compétente en matière d'annulation, qu'on doit tendre si l'on veut réellement assurer la protection des administrés.

Il semble ainsi que la mise en œuvre de l'idée de conférer le contentieux de l'annulation à la Cour de Cassation doive se heurter à des difficultés considérables du fait de l'article 59 de la Constitution.

On objectera peut-être que l'application de cet article souffre certaines exceptions en matière de règlements de juges, de prise à partie, en matière disciplinaire, etc. Ces exceptions restent des exceptions tandis que confier à la Cour de Cassation le contentieux de l'annulation serait admettre que la Cour pourrait, normalement, dans un domaine très large et très important, connaître du fond des affaires. Est-ce possible ? L'esprit de l'article 55 qui, d'après Thonissen, est d'empêcher que la Cour suprême ne puisse, en connaissant à la fois du fait et du droit, trop facilement mettre obstacle à l'exécution des lois, ne s'y oppose-t-il pas ? Remarquons que c'était par un texte formel inscrit dans la Constitution que MM. Leclercq, Nerinx et Vauthier

voulaient d'ailleurs en 1920-1921 inscrire dans la Constitution le droit pour la Cour de Cassation de connaître des recours en annulation.

Mais admettons même, Messieurs, que l'article 55 de la Constitution ne s'oppose pas, par lui-même, à ce qu'en matière de recours en annulation des décisions administratives, la Cour de Cassation connaisse du fond des affaires (en argumentant par exemple de ce que cet article a été écrit à une époque où on ne prévoyait pas en Belgique l'organisation d'un pareil recours), une conclusion minimum dérive cependant de ce que nous venons de dire : une réforme de la procédure en Cassation s'imposerait pour que la Cour suprême pût connaître efficacement de ces recours. La loi qui donnerait à la Cour suprême compétence à cette fin, devrait non seulement affirmer le principe, mais aussi organiser une procédure spéciale, voire une division particulière en sections de la Cour de Cassation, pour l'instruction et la délibération préparatoire à l'arrêt. L'adoption du projet de loi du 15 mai 1930 portant création d'une Cour du Contentieux administratif, ne nécessiterait pas, au contraire, pareil changement dans la procédure, voire dans l'organisation de la Cour de Cassation. Il est vrai, toutefois, que la Cour chargée de l'annulation doit jouir d'une très grande autorité morale puisque ses décisions doivent s'imposer à l'administration elle-même et qu'à cet égard au moins, la Cour de Cassation semblerait particulièrement bien placée pour exercer cette prérogative de l'annulation des décisions administratives entachées d'excès de pouvoir.

Echange de vues

M. Speyer, qui avait demandé la parole au cours des exposés précédents déclare y renoncer après avoir entendu la communication de M. Moureau, son intention étant précisément de présenter des observations rentrant dans le cadre des idées exposées par ce dernier.

M. Henri Rolin, dans une improvisation d'une haute portée scientifique, expose ses vues en ce qui concerne les moyens les plus adéquats d'aboutir rapidement et sûrement à la constitution d'une Cour du Contentieux administratif.

M. Rolin a bien voulu résumer ses suggestions dans les termes ci-après :

Je voudrais soumettre à mes honorés collègues quelques réflexions sur le choix de la voie à suivre, pour aboutir pratiquement à la création d'un Conseil d'Etat.

La situation actuelle est complexe. Elle est dominée par les articles 92 et 93 de la Constitution.

Il ne peut être question d'enlever aux Cours et tribunaux la compétence que leur reconnaît l'arrêt de la Cour de Cassation du 5 novembre 1920, fondé sur le texte de l'article 92 et sur la notion, d'ailleurs difficile à définir, de « droit civil ».

Les contestations qui ne sont pas « relatives à des droits civils » peuvent, sans violation de la Constitution, être enlevées à l'appréciation des Cours et tribunaux, mais il n'y a pas lieu de leur enlever la compétence qui leur appartient en vertu des lois en vigueur; car les juges remplissent bien leur mission.

L'idée dont on doit s'inspirer avant tout, c'est de maintenir ce qui existe.

Ainsi, le gouvernement s'est réservé, dans beaucoup de cas, de consulter certains organes, tels que le Conseil des Mines, le Comité consultatif du Contentieux administratif, etc. Dans beaucoup d'autres cas, le Roi tranche, à la suite d'une instruction purement administrative faite par les bureaux, les difficultés auxquelles donne lieu l'application des lois.

Il serait imprudent de supprimer d'emblée ou de bouleverser ces institutions.

Ce qu'il faut faire, c'est *laisser naître* un Conseil d'Etat, sans le créer artificiellement, de toutes pièces et sans le substituer de force aux organes existants. Il serait d'ailleurs à craindre, si l'on tentait, en quelque sorte, de « fabriquer » un conseil d'Etat, à l'instar du Conseil d'Etat français, que le législateur produise une œuvre imparfaite, mal adaptée à nos besoins et à nos traditions.

Au contraire, il serait assez facile d'organiser un Conseil d'Etat, dont la loi se bornerait à prévoir et à régler la composition, en autorisant simplement le gouvernement à le consulter.

Il devrait être autorisé à le faire, tant dans le cas où existent et fonctionnent déjà des organes consultatifs, que dans ceux où il n'existe pas. Le gouvernement consulterait le Conseil d'Etat, dans les premiers cas, *après* avoir consulté les organes existants. Le Conseil d'Etat se trouverait ainsi *superposé* à ces organes.

Ce qui est essentiel, pour aboutir, c'est d'instituer, pour l'examen de chaque question, un débat contradictoire et public et d'ordonner la publication des avis.

Le gouvernement — car tout se ramène à la psychologie — consulterait le Conseil d'Etat, en fait, d'abord quand le gouvernement serait embarrassé, quand la solution d'une difficulté lui paraîtrait incertaine; ensuite quand il désirerait « être couvert » par l'avis d'une autorité impartiale.

Soyez assurés que le gouvernement serait amené à consulter de plus en plus souvent un tel Conseil d'Etat et qu'il suivrait presque toujours ses avis. Si ceux-ci émanent d'un corps bien composé et jouissant d'une véritable autorité morale, le gouvernement ne pourra pas, pratiquement, s'écarter d'avis *motivés et publiés*.

Le droit coutumier fera ainsi son œuvre. Les avis deviendront en fait des arrêts, comme ceux de la *curia regis*, devenue Cour de Justice, ou Parlement, au moyen âge.

Le moment sera venu, quand on aura acquis de l'expérience, de rendre légalement obligatoire ce qui sera déjà habituel, de supprimer peut-être des organes devenus superflus.

Après la communication de M. Rolin, **M. Dembour** pose la question de savoir si sur la base de la jurisprudence nouvelle, inaugurée à la suite des avis de M. le Procureur général Paul Leclercq, les tribunaux ordinaires ne pourraient faire application de la théorie française du détournement de pouvoir dans le cas où un particulier aurait à se plaindre de la lésion d'un droit civil.

La question de M. Dembour suscite une discussion sur la portée des arrêts rendus à la suite des célèbres avis de M. le Procureur général Leclercq.

MM. Vauthier et Moureau font remarquer que, selon le texte même de l'arrêt du 5 novembre 1920, les termes « Droit civil » doivent s'entendre d'un droit reconnu par le Code civil ce qui n'empêcherait pas évidemment les tribunaux de se déclarer compétents dans l'hypothèse prévue par M. Dembour, la lésion d'un droit reconnu par le Code civil étant invoquée.

Conclusions

par M. le Professeur Georges Dor,

Co-Directeur du Séminaire de Droit public et administratif.

Arrivés au terme de cette journée, qui déjà s'avère féconde en résultats, je demande la permission d'ajouter quelques mots très brefs, à seule fin de tenter d'esquisser quelques vues d'avenir.

Dans la pensée des promoteurs de la présente réunion, cette première prise de contact entre spécialistes belges du Droit public ne doit pas rester sans lendemain.

Elle doit être la première étape vers la constitution d'un *Centre belge d'Etudes de Droit public*.

Nous voudrions que, désormais, ceux qui furent de cette première journée et d'autres que hantent les mêmes préoccupations, prennent l'habitude de se réunir périodiquement pour étudier en commun, les graves et délicats problèmes de Droit public qui se posent actuellement devant les élites dirigeantes des États contemporains.

Combien de questions réputées irritantes trouveraient tout naturellement des solutions d'apaisement et de concorde si elles étaient examinées d'après les rigoureuses méthodes de la critique scientifique, par des juristes uniquement préoccupés de faire œuvre de science.

Le droit n'est-il pas, par essence, un facteur de rapprochement entre ceux qui le pratiquent sans arrière-pensée, puisque tous communient dans un même idéal de justice ?

Mais ne nous laissons pas aller à des anticipations présomptueuses. L'avenir se chargera de mettre en lumière les questions dont il sera opportun de délibérer, au fur et à mesure qu'elles s'imposeront à l'attention de l'opinion publique.

Pour l'instant, la sagesse me paraît de limiter le champ de nos investigations aux seuls problèmes — ils sont suffisamment nombreux et importants — que suscite l'organisation du Contentieux administratif en Belgique.

Dans cet ordre d'idées, nous mettons dès à présent, à la disposition du *Centre belge d'Etudes de Droit public* en formation, et nos installations matérielles, et notre documentation et le fruit des recherches que mon collègue, M. le professeur Dembour, mon assistant, M. Léon Moureau et moi-même avons poursuivies depuis plus de deux années.

En dépit du magnifique effort poursuivi par un certain nombre de juristes, au tout premier rang desquels je place le distingué conférencier de cet après-midi, les études qui gravitent autour de la question de la création d'un Contentieux administratif en Belgique sont loin d'être achevées. La réalisation de cette œuvre aujourd'hui essentielle à la sauvegarde des libertés publiques appelle encore des études doctrinales et des mises au point législatives.

Ces dernières doivent avoir plus spécialement pour objet de préparer les discussions au Parlement, le jour où celui-ci sera appelé à délibérer sur un projet de loi tendant à l'instauration d'une Cour du Contentieux administratif. La proposition Carton de Wiart et consorts, devenue caduque par suite de la dissolution des chambres, ne peut, en effet, manquer d'être déposée à nouveau, dans un avenir rapproché.

Les études de tous genres qui doivent encore être poursuivies dans l'ordre d'idées qui nous occupe, nulle assemblée

n'est plus qualifiée pour les mener à bonne fin que celle qui me fait en ce moment l'honneur de m'écouter.

C'est pourquoi je n'hésite pas à lui demander d'admettre le principe de réunions ultérieures au cours desquelles nous poursuivrons en commun l'examen systématique de toutes les questions relatives à l'organisation d'un Contentieux administratif en Belgique.

Si cette suggestion reçoit de votre part un accueil favorable, notre Séminaire de Droit public et administratif se mettra en mesure de dresser, sans trop tarder, un programme d'études collectives dont le projet sera immédiatement communiqué à chacun de ceux qui ont bien voulu, ce jour, répondre à notre appel.

Soumis à la discussion au cours d'une séance dont la date sera fixée suivant les possibilités, ce plan, avec les modifications et améliorations qui y seront introduites, servira désormais de thème aux travaux et recherches que nous poursuivrons en commun.

Telles sont les propositions concrètes et susceptibles de réalisation immédiate qu'au nom de la Faculté de Droit de Liège, j'ai l'honneur de soumettre à vos délibérations.

Réponse et remerciements des invités

M. Henri Rolin, au nom des invités, apporte aux propositions qui viennent d'être formulées une adhésion entière et enthousiaste. Il félicite chaleureusement ses collègues de Liège de leur initiative et les remercie de toutes les attentions dont ils ont entouré leurs invités, pendant leur séjour à Liège.

M. Rolin invite ensuite l'assemblée à tenir sa prochaine session dans la capitale, l'Université de Bruxelles se faisant un honneur et une joie d'accueillir les professeurs des autres universités.

M. Orban, s'associe aux félicitations et aux remerciements que M. Rolin vient d'adresser à la Faculté de Droit de Liège.

Il invite ses collègues de Bruxelles, Liège et Louvain à tenir, dans les locaux de l'Université de Gand, la troisième journée universitaire du Contentieux administratif.

M. Dor, reprenant une toute dernière fois la parole, croit être l'interprète de toute l'assemblée en disant à MM. Rolin et Orban que leur invitation est acceptée avec joie et reconnaissance.

Au nom de toutes les personnes présentes, il leur adresse ses plus vifs et plus sincères remerciements.

A 18 heures, l'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée.

Chronique

Nominations - Promotions

Corps professoral :

M. R. H. J. Germay est promu au rang de professeur ordinaire près la Faculté des Sciences par arrêté royal du 29 avril 1933.

Chef de travaux et assistants :

M. J. Genard est nommé assistant du cours de topographie par arrêté royal du 16 juin 1933.

Distinctions scientifiques :

M. M. Dehalu, élu membre titulaire de la section des sciences mathématiques et physiques de la Classe des Sciences de l'Académie royale de Belgique.

M. P. Michot, nommé membre de la Commission de Géologie du Ministère des Colonies.

M. F. Albert, nommé vice-président de la Société belge de Chirurgie; nommé correspondant de l'Académie royale de Médecine de Belgique.

Distinctions honorifiques :

Commandeurs de l'ordre de la Couronne : **MM. Jos. Halkin, L. Meurice.**

Officiers de l'ordre de Léopold : MM. A. Duchesne, M. Huybrechts, P. Nève, M. Guérin.

Officiers de l'ordre de la Couronne : MM. E. Allard, H. Lonay, E. Moreau.

Chevaliers de l'ordre de Léopold : MM. L. de Munter, G. Dor J. Prickartz.

Erratum

Dans la liste des membres de l'Association, le nom de M. le professeur **Hamal-Nandrin**, membre effectif depuis sa fondation, a été omis par erreur.

Adhésion nouvelle : M. L. Meekers.

Table des Matières

	Pages
Editorial	I, 91, 261
A. GILLET : Notes au retour d'un voyage aux Etats-Unis.....	3
V. BOHET : Le Congrès des Universités (New-York : 15, 16, 17 nov. 1932)	32
Le Cinquantenaire de l'Observatoire de Cointe : Notice de M. SWINGS et discours de M. DEHALU.....	57
Le X ^e anniversaire de l'Institut Supérieur d'Histoire et de Littératures orientales : Notice de MM. DOSSIN et FOHALLE et discours de M. BRICTEUX	74
A. L. CORIN : Les atavismes de l'époque gœthéenne et leurs transfor- mations.....	95
H. LICHTENBERGER : La personnalité de Gœthe.....	127
J. DUPONT : Le Faust de Gœthe.....	151
F. BALDENSPERGER : Gœthe et la littérature mondiale	213
C. J. BURCKHARDT : L'actualité de Gœthe.....	219
H. COLLETTE : Notre frontispice : un nouveau buste de Gœthe	237
Compte rendu de la première journée universitaire du Contentieux admi- nistratif (15 mars 1933) : Allocution de M. DECHESNE. — Exposé introductionnel de M. CRAHAY. — Conférence de M. LAGRANGE. — Echange de vues. — Communications écrites de MM. WODON et HENNEBICQ. — Conférence de M. VELGE. — Communications de M. ORBAN et de M. MOUREAU. — Echange de vues. — Conclusions de M. DOR	267
Nécrologie : Augustin Mesnager, par F. CAMPUS.....	243
Chronique : Assemblée générale du 6 mars 1933	87, 250, 353

