Traité de droit public belge... par Paul Errera,... 2e édition entièrement refondue et mise à jour...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Errera, Paul (1860-1922). Traité de droit public belge... par Paul Errera,... 2e édition entièrement refondue et mise à jour.... 1916.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF.Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
*La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
*La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer ici pour accéder aux tarifs et à la licence

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

*des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
*des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisation@bnf.fr.

EXTRAIT DE

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
publiée sous la direction de
Gaston JÈZE, professeur adj. à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

DEPOT LEGAL
SEINE
1916

TRAITÉ
DE
DROIT PUBLIC BELGE

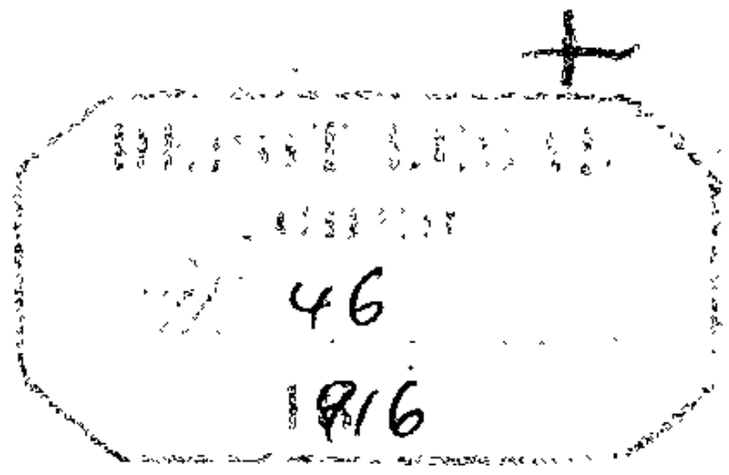
Droit Constitutionnel. — Droit Administratif

PAR
PAUL ERRERA
AVOCAT
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

Deuxième Edition entièrement refondue et mise à jour

(PREMIER FASCICULE)

PARIS (5e)
M. GIARD & É. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT, ET 12, RUE TOULLIER
1916


46
816



TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC BELGE

25926

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

publiée sous la direction de

Gaasston JÈZE, professeur adj. à la Faculté de Droit de l'Université de Paris

---

BIBLIOTHÈQUE DES LOIS ET ARRÊTS
R. E.

TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC BELGE

Droit Constitutionnel. — Droit Administratif

PAR

PAUL ERRERA

AVOCAT

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

Deuxième Edition entièrement refondue et mise à jour

(PREMIER FASCICULE)



PARIS (5e)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT, ET 12, RUE TOULLIER

1916

©

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE R.F. DÉPÔT LÉGAL

INTRODUCTION

SOURCES LÉGISLATIVES

§ **1. Période française.** — Il est à peu près inutile de remonter au delà de 1789, pour trouver les sources législatives du droit public belge. De l'ancien régime, quelques dispositions françaises publiées en Belgique expressément ou *per relationem*, lors de notre conquête par les armées de la République, sont presque seules en vigueur; encore ont-elles été remplacées pour la plupart par des lois récentes (1).

L'apport du droit intermédiaire et du droit impérial français est encore considérable, bien qu'il le soit beaucoup plus en droit privé qu'en droit public. Du mois de juin 1794 au 31 décembre 1795, la Belgique se trouva de fait soumise à la France et administrée par les « représentants du peuple en mission ». Les actes de ces derniers avaient force de loi. Les décrets et les lois des autorités françaises ne furent cependant pas appliqués *ipso jure* au pays conquis, même une fois que la loi du 9 vendémiaire an IV (1er octobre 1795) l'eût officiellement annexé à la République française. Jusqu'au 6 décembre 1796, il fallut, afin de rendre obligatoires ces lois et décrets, une publication spéciale pour notre pays. Un grand nombre d'actes de ce genre en font foi. Ce n'est que par un décret du Directoire du 16 frimaire an IV (7 décembre 1796) que les lois et arrêtés publiés dans la forme

(1) Tel est le cas pour certains articles de la grande ordonnance de Louis XIV sur les eaux et forêts, du 13 août 1669. *Pasinomie belge*, Introduction à la 1re série, Bruxelles, 1851, p. 201 et suiv. : Texte des lois françaises antérieures à 1789 rendues obligatoires en Belgique. — Faute de loi plus récente sur la matière, l'édit de Charles Quint de 1547 sur le droit d'épave est demeuré en vigueur. Arrêt de cassation du 9 avril 1908. *Pasicrisie belge*, 1908, I, p. 151.

ordinaire devinrent obligatoires de plein droit en Belgique, à moins d'une exception formulée au texte. Quant au droit antérieur à cette date, droit qui comprenait les lois politiques fondamentales du régime nouveau, un mode de publication spécial fut établi pour elles, par décret du Directoire du 7 pluviôse an V (26 janvier 1797): un recueil officiel, compilé à cette fin par le jurisconsulte Merlin qui lui donna son nom, le « Code Merlin », fut publié dans les départements réunis et les lois qu'il comprend furent obligatoires à partir de ce moment (1).

§ **2. Période hollandaise.** — A partir de 1814, le territoire belge envahi par les armées alliées échappait à la domination napoléonienne : la force obligatoire des décrets français dépend donc du fait de l'occupation. Jusqu'au 1er août 1814, la Belgique se trouva sous l'autorité des commissaires généraux et des gouverneurs nommés par les Alliés (2). Leurs actes doivent être considérés comme souverains, sans qu'il y ait lieu de distinguer, à ce moment, entre la puissance législative et la puissance exécutive. D'ailleurs, ils ont été remplacés presque tous par des dispositions postérieures. Du 1er août 1814 au 16 mars 1815, cette souveraineté *de facto* fut exercée par le prince Guillaume d'Orange ; la même remarque s'applique aux actes de cette période. Le royaume des Pays-Bas fut fondé le 16 mars 1815, sans apporter à la puissance du prince d'Orange, devenu le roi Guillaume 1er, aucune modification dans nos provinces, jusqu'à l'acceptation de la Loi fondamentale proclamée le 25 août 1815. Alors se termine, chez nous, l'ère des « arrêtés-lois ». La monarchie constitutionnelle représentative existait déjà en Hollande depuis le 29 mars 1814. C'est la Loi fondamentale de cette date qui servit de type à celle qui nous a régis jusqu'en 1830 (3). De-

(1) *Pasinomie belge*, 1re série, T. VII (1833), CXIV. Les questions de publication sont donc de la plus haute importance pour les lois de l'époque française ; elles occupèrent spécialement l'attention des rédacteurs de la *Pasinomie belge*, surtout de l'avocat général ISIDORE PLAISANT. Le recueil débute par une Introduction consacrée à l'occupation de la Belgique par les Français, en 1792 et en 1794, jusqu'à sa réunion à la République en 1797. En outre, chaque volume de la 1re série de la *Pasinomie* contient des annotations qui rappellent la publication des lois et décrets français et qu'il faut consulter, avant de citer comme ayant été applicable à notre pays, un texte de cette époque. Il est à noter que bien des dispositions obligatoires lors de la publication de la 1re série de la *Pasinomie* ne le sont plus aujourd'hui.

(2) *Pasin. belge*, 2e série, t. I (1837). Introduction.

(3) *Pasin.*, 2e série, t. II, p. 307 et suiv.

puis le 24 août 1815, les lois et les arrêtés hollandais sont applicables dans tout le royaume des Pays-Bas.

Cette législation antérieure à l'indépendance belge est dominée par des principes politiques et constitutionnels plus ou moins différents des nôtres. Toutefois, il fut impossible d'en faire table rasé : jamais notre Congrès national n'eut pareille idée (1).

§ 3. **Le Gouvernement provisoire.** — C'est le 24 septembre 1830 que fut installée, à l'Hôtel de Ville de Bruxelles, la Commission administrative qui devint, deux jours après, le Gouvernement provisoire. Dès ce moment, les actes des autorités hollandaises, cessèrent de fait d'avoir force obligatoire en Belgique. En vain, un arrêté royal du 4 octobre 1830 nommait-il le prince d'Orange Gouverneur temporaire des provinces méridionales qui avaient été mises en état de siège le 23 septembre 1830 : ni ses proclamations, ni l'institution d'une commission pour aviser aux mesures de conciliation ne purent arrêter la révolution belge. Par arrêtés du 20 octobre 1830, le roi Guillaume restreignit son autorité législative et administrative aux provinces septentrionales de son royaume, qui restèrent seules représentées aux États Généraux (2).

La souveraineté *de facto* du Gouvernement provisoire était établie dès le 26 septembre dans le pays entier, sauf à Anvers, dont la forteresse continuait à être occupée par les Hollandais, mais y compris l'actuel grand-duché de Luxembourg et presque tout le Limbourg hollandais. Le 28 septembre, le Gouvernement provisoire, comprenant 11 membres, nomma dans son sein un comité central de Gouvernement, composé de 4 membres et chargé de l'exécution de toutes les mesures prises sur le rapport des comités spéciaux. Il y avait là comme un rudiment de pouvoir exécutif. En même temps qu'ils s'occupaient de l'organisation politique nouvelle, les hommes de la révolution faisaient œuvre législative proprement dite, quand par exemple ils prorogeaient de 25 jours les échéances des effets de commerce sur Bruxelles (acte de la Commission administrative du 26 septembre 1830 et arrêté du Gouvernement provisoire du 29 septembre 1830) ; lorsqu'ils réglaient le mode d'après lequel la justice serait rendue et les actes exécutés (arrêté du 30 septembre 1830) ;

(1) *Pandectes belges*, V° Abrogation, n° 9, t. I (1878), p. 571.

(2) Voir tous ces actes à leur date, *Pasin.*; 2e série, t. IX (1842), p. 492 et suiv.

lorsqu'ils assuraient la perception de l'impôt (arrêté du 1er octobre 1830), etc. (1).

Dès le 4 octobre, le Gouvernement provisoire déclare que les provinces violemment détachées de la Hollande constituent un Etat indépendant, charge son comité central de s'occuper d'un projet de Constitution et décide la réunion d'un Congrès national (arrêté du 4 octobre 1830). Il règle ensuite le mode d'élection et le nombre des membres de ce Congrès (arrêtés des 10, 12 et 16 octobre 1830), dont l'ouverture est fixée au 10 novembre (arrêtés du 16 octobre et du 5 novembre 1830).

§ **4. Le Congrès national**. — Le 12 novembre 1830, le Gouvernement provisoire remet tous ses pouvoirs au Congrès national. Depuis ce moment, le Congrès exerce la puissance à la fois souveraine et législative, le Gouvernement provisoire conservant, d'après la volonté du Congrès, le pouvoir exécutif jusqu'à ce qu'il y soit autrement pourvu (2).

Désormais, les lois sont, en Belgique, l'œuvre du Congrès national. Le décret du 7 février 1831 contenant la Constitution de la Belgique, ne modifia pas cette situation. Le Gouvernement provisoire demanda le 21 février 1831 au Congrès, de nommer « un pouvoir exécutif dans les termes de la Constitution » ; le 24, cette fonction fut conférée, avec le titre de régent, au baron Surlet de Chockier, jusque-là président du Congrès national. Le même jour, la Constitution devenait obligatoire, le Congrès continuant toutefois à exercer les pouvoirs législatif et constituant (décret du 24 février 1831, art. 2); le régent n'eut donc point à sanctionner les lois ; mais il put exercer le droit d'initiative, par l'intermédiaire de ses ministres.

Le même jour encore, le Congrès national déclare que c'est comme corps constituant qu'il a porté ses décrets des 18 et 24 novembre 1830, relatifs à l'indépendance du peuple belge et à l'exclusion à perpétuité des membres de la famille d'Orange-Nassau de tout pouvoir en Belgique. Ce vote interdit au législateur de modifier ces deux décrets. D'ailleurs, il n'est pas concevable qu'ils puissent l'être sans renverser la Constitution ; la question a donc perdu l'intérêt qu'elle avait à ce moment.

Sous la régence, le Congrès national a fait quelques lois importantes ; notamment, les décrets sur la presse et sur le serment du 20 juillet 1831, encore en vigueur. Le 21 juillet 1831,

(1) *Pasin.*, 3e série, t. I (1833), à leur date.
(2) *Ibidem* (1830-31), t. I, p. 75.

Léopold Ier prête le serment constitutionnel, ce qui met fin à la régence. Le même jour, le Congrès national prononce son propre ajournement, ordonne la convocation des électeurs et des Chambres législatives, dans les délais prescrits par la Constitution en cas de dissolution (art. 71). Il se déclare dissout de plein droit, au jour de la première réunion des Chambres. Jusque-là, le Roi seul pouvait convoquer le Congrès qui ne devait plus exercer désormais que la partie du pouvoir législatif accordée aux Chambres par la Constitution (décret du 21 juillet 1831). Il n'a point été fait usage de cette prérogative.

§ **5. La Législation belge.** — Depuis la session qui s'ouvrit le 8 septembre 1831, l'exercice normal et annuel de la fonction législative telle qu'elle est organisée par la Constitution n'a subi aucune interruption.

A la mort de Léopold Ier et de Léopold II, les ministres réunis en conseil ont exercé, du 10 au 17 décembre 1865 et du 17 au 23 décembre 1909, le pouvoir exécutif, conformément à l'art. 79 de la Constitution (1). Aucune loi ne datant de ces moments, le Conseil des ministres n'eut pas à exercer le droit de sanction, comme il le pouvait en vertu de la Constitution.

§ **6. La Coutume.** — Faut-il compter la coutume au nombre des sources de notre droit public ? Incontestablement. C'est elle qui différencie les institutions de pays à pays, alors que les textes sont identiques ou semblables. Qui pourrait, par exemple, à la seule lecture des constitutions belge et prussienne, sonder l'abîme politique qui sépare les deux royaumes ? Les notions mêmes de monarchies constitutionnelle et parlementaire sont toutes coutumières. On a dit et répété que certaines règles du régime parlementaire, non écrites dans leur pays d'origine, sont demeurées telles dans tous leurs pays d'adoption. Qu'il nous suffise de rappeler la responsabilité politique des ministres devant les Chambres, formulée nulle part dans notre Constitution. Comprendrait-on un ministère choisi par le Roi contre le gré des majorités parlementaires, ou le maintien au pouvoir du cabinet, alors que ces majorités auraient changé ? L'existence et la fonction d'un premier ministre ne sont pas prévues aux textes. C'est la coutume encore qui impose au Roi la dissolution des Chambres ou de l'une d'elles, en cas de conflits entre les deux Chambres ou avec le ministère. En un mot, le gouvernement de cabinet tout entier, dans ses formes essentielles et dans ses moindres traits,

(1) *Infra*, § 126.

est une œuvre coutumière, née et développée selon les règles que l'école historique a si bien déterminées.

A côté de cette coutume introductive, existe-t-il une coutume abolitive? Il faut admettre que certaines institutions du droit écrit sont tombées en désuétude au point de ne plus exister d'une façon vivante et actuelle, en Belgique. Nous citerons, en droit répressif, la peine de mort ; en droit privé, de nombreux contrats qui ne sont plus en harmonie avec les formes économiques et les conditions du travail contemporain ; en droit public, nous estimons que le véto absolu ne pourrait pas davantage être exercé par le Roi. Nous ne disons pas que cette désuétude équivaille à une abrogation ; le droit public écrit ne connaît point d'abrogation tacite (1). Les exemples parfois invoqués ne sont pas probants : ce sont des abrogations expresses mais indirectes ou implicites. Seule une loi plus récente, instaurant un droit nouveau sur un objet déterminé, abroge la loi antérieure et contraire qui régissait le même objet. Tout autre était l'abrogation coutumière par simple désuétude. En droit écrit, il ne nous semble pas qu'il faille admettre qu'une coutume abolitive, quelle qu'en soit la durée, puisse prévaloir contre un texte. La question politique reste ainsi réservée : l'application d'une disposition désuète peut être à ce point contraire à l'opinion publique, qu'une révolution en soit la conséquence. Nous ne voudrions pour rien au monde voir tenter en Belgique l'aventure d'un refus de sanction pour une loi de quelque importance. Néanmoins, nul ne contesterait la constitutionnalité de pareille mesure.

Notre droit public organique dérive essentiellement des textes constitutionnels. Ceux-ci sont assez complets, assez harmoniques et assez souples pour permettre le développement normal de l'Etat : il suffit à la loi de développer les principes constitutionnels. Le Congrès national s'en est rendu un compte exact : « La Constitution, a-t-on dit, garantit à la fois la représentation nationale, l'inviolabilité du chef de l'Etat et la responsabilité ministérielle, l'indépendance de l'ordre judiciaire et les institutions provinciales et communales. Il ne reste plus qu'à compléter l'assurance de ces garanties par de bonnes lois organiques » (2).

(1) *Pandectes belges*, V° Abrogation par Désuétude, n° 23 et suiv., t. I (1878), p. 600 et suiv.

(2) Raikem, Rapport au Congrès national du 22 janvier 1830. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, 1844, t. IV, p. 104.

PREMIÈRE PARTIE

DROIT CONSTITUTIONNEL

L'Etat n'est ni une institution de police comme le voulait Smith, ni un bureau de bienfaisance ou un hôpital, comme le voudraient les socialistes. C'est une machine de progrès.

RENAN, *L'avenir de la Science* (1843).

TITRE PREMIER

LA CONSTITUTION BELGE

CHAPITRE PREMIER

ETABLISSEMENT DE LA CONSTITUTION (1)

§ **7. Le Nouveau Régime de 1830.** — La Belgique indépendante adopta sans aucune hésitation la forme constitutionnelle, qui semble, au XIX^e^ siècle, indissolublement liée à la notion de Souveraineté nationale. Celle-ci ne connaît guère de plus éclatante manifestation qu'une révolution telle que la nôtre. Préparée par un petit nombre de personnes, réalisée même par une partie restreinte de la population du pays, peu importe : elle ne se conçoit que comme une affirmation de volonté collective et générale ; son succès en est la meilleure preuve.

Les hommes qui, dès l'abord, prirent la tête du mouvement évitèrent jusqu'au moindre soupçon d'usurpation, en déclarant, au lendemain même de la révolution du 23 septembre 1830, que, « guidés par le seul amour du pays, ils ont accepté provisoirement un pouvoir qu'ils sont prêts à remettre en des mains plus dignes, aussitôt que les éléments d'une autorité nouvelle seront réunis » (2). Ainsi se trouva constituée la « Commission administrative », qui prit, le 26 septembre, le nom de « Gouverne-

(1) TH. JUSTE, *Histoire du Congrès national de Belgique ou de la Fondation de la Monarchie belge*, Bruxelles, 1880, 2 vol. — J.-B. NOTHOMB, *Essai historique et politique sur la Révolution belge*, Bruxelles, 1876. 2 vol.

(2) Proclamation du 24 septembre 1830, *Pasin*, 1830-1831, p. 1.

ment provisoire » (1), gouvernement *de facto*, devenu dans la suite gouvernement *de jure*, selon le processus classique. Appelé au pouvoir par l'énergie révolutionnaire, il y fut maintenu par la volonté nationale, ainsi qu'il le déclara lui-même, lorsque sa tâche fut achevée (2).

La proclamation du 4 octobre sur l'indépendance de la Belgique décide la convocation d'un Congrès national (3). Un projet de constitution devait lui être présenté par une commission, instituée le 6 octobre (4) et composée — à une exception près — de jurisconsultes. Ce travail s'accomplit rapidement et aboutit à une série de dispositions, prototypes de celles que devait adopter le Congrès, sur les libertés garanties aux citoyens et sur l'organisation des pouvoirs publics (5). Toutefois, le Sénat devait être de nomination royale et avoir dans ses attributions le jugement des ministres. Un seul membre s'était prononcé pour la république. Le Congrès, dès le début de ses travaux, fut saisi d'un contre-projet, dû à l'initiative de quelques membres de la gauche: d'inspiration plus française, dans la forme surtout, ce projet ne prévoyait qu'une seule chambre et restreignait un peu les prérogatives du chef de l'État (6). Les travaux du Congrès se poursuivirent, selon les règles admises par les assemblées délibérantes : examen en sections, puis en section centrale, rapport, discussion et amendements, parfois renvoi aux sections et nouveau rapport précédant une seconde discussion, enfin vote par articles et vote sur l'ensemble. Celui-ci eut lieu le 7 février 1831, à l'unanimité. Le nom du futur roi était seul laissé en blanc. La Constitution entra en vigueur le 25 février.

§ **8 Composition du Congrès national.** — Le Congrès national, auteur de notre Constitution, fut élu conformément à l'arrêté du Gouvernement provisoire du 10 octobre 1830 (7). Afin de lui donner le caractère « d'une véritable représentation nationale », « un système d'élection directe et libérale » s'imposait ; mais le temps pressait et l'on dut transitoirement tenir compte du mode ancien de votation. Sont électeurs les Belges âgés de 25 ans,

(1) Arrêté du 26 septembre 1830. *Ibidem*, p. 3.
(2) Proclamation du 25 février 1831. *Ibidem*, p. 219.
(3) *Supra*, p. 4.
(4) Le Gouvernement provisoire voulait que ce projet de constitution fût soumis à la discussion publique, avant d'être débattu au Congrès national, chargé de le sanctionner. *Pasin.*, 1830-31, p. 31.
(5) Projet déposé le 27 octobre 1830, HUYTTENS, t. IV, p. 43.
(6) Projet présenté le 25 novembre 1830, HUYTTENS, t. IV, p. 50.
(7) Arrêté du 10 octobre 1830. *Pasin.*, 1830-1831, p. 20.

payant un cens différenciel, variant de 150 florins à Bruxelles, à 13 florins dans quelques petites villes du Luxembourg (1). A ces censitaires, sont adjoints un certain nombre de capacitaires, soit par fonction — juges, ministres des cultes, officiers, — soit par grades — docteurs en droit, en science, en philosophie, en médecine. — Sont éligibles, tous les Belges de 25 ans. Le nombre des électeurs fut de 44.000 environ, pour une population de plus de 3.900.000 âmes. Le Congrès fut composé de 200 députés, ayant chacun un suppléant (2). L'ouverture eut lieu le 10 novembre 1830 (3).

On a essayé de grouper les membres du Congrès d'après leurs opinions politiques et de fixer ainsi quel parti y avait la majorité. La tâche est ardue, toute question d'opinion ayant à ce moment cédé le pas aux questions nationales; « l'union » qui avait mené la campagne contre le gouvernement hollandais aux Etats-Généraux et qui domina dans les premiers temps de notre indépendance, confondait dans ses rangs des hommes devenus adversaires plus tard. D'ailleurs qu'était-ce, en 1830, qu'un catholique, qu'un libéral? Ce serait se tromper que de donner à ces termes le sens qu'ils prirent depuis. Les catholiques — parti d'opposition sous le royaume des Pays-Bas — redoutent l'autoritarisme gouvernemental autant que le jacobinisme anti-religieux : ils réclament « la liberté en tout et pour tous » selon le mot d'ordre de la révolution de 1830. Ils représentent la très grande majorité du pays et sont, à notre avis, les plus nombreux au Congrès (4). Les libéraux se groupent selon la nuance plus ou moins avancée à laquelle ils appartiennent, depuis les « doctrinaires » et les modérés, qui sont encore catholiques de religion pour la plupart, jusqu'aux libres-penseurs assez rares, qui forment la véritable gauche du Congrès. Tous sont d'accord sur les principes essentiels du régime à instaurer, principes symbolisés aujourd'hui comme alors par une date : 1789. Nous

(1) Le cens très élevé fixé pour les campagnes, allant jusqu'à 150 florins dans les deux Flandres et dans le Hainaut, fut réduit de moitié par arrêté du 16 octobre 1830. *Pasin.* 1830-1831, p. 37. Pour la valeur du florin des Pays-Bas, *infra*, § 418.

(2) Arrêtés des 12 et 23 octobre 1830. *Ibidem*, pp. 24 et 47.

(3) Séance solennelle du 10 novembre 1830. HUYTTENS, t. I, p. 99.

(4) Cf. ALB. NYSSENS, *L'Eglise et l'Etat dans la Constitution belge.* Bruxelles-Paris, 1880, p. 31. *Contra*, P. HYMANS, *Frère-Orban*, Bruxelles, 1905, t. I, p. 45. M. Hymans fit habilement valoir ses arguments à la Chambre, en séance du 25 novembre 1903. *Annales parlementaires de Belgique*, Chambre des Représentants, session de 1903-1904, p. 107.

verrons, à propos des dispositions relatives aux libertés modernes, quel souffle animait le Congrès entier; nous aurons à expliquer comment la majorité, gagnée aux idées du « catholicisme libéral » si brillamment représenté en France par l'abbé de Lamennais, accepta ces libertés, condamnées depuis par Rome, dans la forme absolue de l'encyclique *Mirari vos* de 1832 (1).

§ **9. Caractère libéral de la Constitution belge**. — Quoi qu'il en soit, l'œuvre du Congrès est une œuvre libérale, au sens le plus élevé de ce mot. Révolutionnaire par son origine, elle se ressent surtout des griefs du pays contre le régime précédent. C'est ce qui lui donne un cachet plus vivant, plus relatif que les « déclarations des droits de l'Homme », proclamations de principes abstraits, que l'on croyait permanents et universels. On y retrouve donc l'écho des événements de la veille et de l'avant-veille, causes tout au moins occasionnelles du mouvement de 1830. La plus générale est l'autoritarisme du roi Guillaume des Pays-Bas, s'accentuant surtout à mesure qu'il sent croître l'hostilité des provinces du sud. De là, les nombreux textes qui délimitent strictement les pouvoirs du chef de l'Etat et le soumettent à l'action prédominante du législateur (voir les art. 29, 67, 78, 107 de la Constitution). La compétence exclusive de ce dernier, même en des matières rentrant précédemment dans le domaine de l'administration, est maintes fois répétée (voir les art. 3, 6 al. 2, 17, 23, 66 al. 2. 67, 68 al. 2, 108 5°, etc.). La lutte du clergé catholique contre le gouvernement hollandais, si âpre dès le début et encore accentuée à la suite d'incidents dont nous reparlerons plus loin (2), engagea nos constituants à réduire le rôle de l'Etat, en cette matière, à un minimum qui fut taxé avec raison de « régime de séparation », sans exclure le budget des cultes bien entendu (art. 14 à 16 et 117). Comme corollaire à la question des rapports de l'Eglise et de l'Etat, se posait le problème de la liberté de l'enseignement en général : elle fut proclamée avec une ampleur dont on a encore lieu d'être surpris (art. 17). Les procès de presse, devenus d'odieux moyens de peser sur l'opinion publique et pour lesquels le gouvernement cherchait des juges plus dociles que ne l'est le jury, furent rendus à cette juridiction, ainsi que les procès politiques (art. 18 et 98). L'inamovibilité de la magistrature, ignorée depuis 1815 sous le

(1) *Infra*, § 54.
(2) *Infra*, § 54.

prétexte d'un régime provisoire, est sanctionnée par la Constitution (art. 100). Le néerlandais, imposé dans les relations entre citoyens et autorités, irritait surtout les avocats de Bruxelles, obligés de plaider dans une langue qu'ils ne savent guère ; aussi ce grief eut-il tout le retentissement que le barreau sait donner aux choses qui le touchent. La Constitution y fit droit, en proclamant la liberté en cette matière (art. 23), ce qui assura au français une prépondérance marquée, du moins temporaire, comme langue officielle. Enfin, de nombreuses faveurs dans les nominations, dans l'octroi des pensions et de certains privilèges, que le roi Guillaume réservait de préférence à ses sujets hollandais et spécialement aux gens de sa cour, amenèrent à ce propos des restrictions multiples (art. 6, 66, 75, 112 et 114).

§ **10. Ses Sources principales.** — Il suffit de lire notre Constitution pour sentir ses étroites attaches avec l'œuvre de l'Assemblée nationale française, avec la Révolution en général. Si nous n'avons pas de « déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen », nous avons la garantie constitutionnelle des libertés individuelles ou des droits subjectifs, qui en est la mise en pratique. Au lieu d'un *credo* de philosophie juridique, ce sont des sanctions positives, des amorces pour toute une législation administrative et pénale que l'on retrouve dans notre pacte fondamental. Pour l'organisation des pouvoirs, la Constitution française des 3-14 septembre 1791, avec ses différents succédanés, notamment la Charte alors toute récente des 7 et 9 août 1830, a inspiré notre Congrès. Il est bien vrai que derrière ces sources directes, d'autres plus lointaines font sentir leur puissante influence. Ce sont, d'une part, les institutions anglaises, surtout pour le régime parlementaire et l'*habeas corpus*. D'autre part, les fortes traditions nationales d'individualisme et de particularisme — caractères communs aux peuples germaniques — laissent une trace profonde dans les dispositions consacrées aux droits des Belges et aux institutions provinciales et locales (1).

(1) E. Poullet, *Les Constitutions nationales belges de l'Ancien Régime*, Bruxelles, 1875. — Idem, *Histoire politique nationale. Origines, Développements et Transformations des Institutions dans les anciens Pays-Bas*, Louvain, 1883, 2 vol. — Nous avons donné une impression d'ensemble de la Constitution belge au *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, t. I, Tübingen, 1907, p. 364 et suiv.

CHAPITRE II

PLAN DE LA CONSTITUTION

§ **11. Eléments essentiels de l'Etat.** — Le plan de la Constitution de 1831 correspond, dans son ensemble, aux éléments essentiels de l'Etat : les premiers articles sont consacrés au territoire, les suivants à la population, et tous les autres à la puissance souveraine ainsi qu'à ses deux supports : les finances publiques et la force publique. Un tel ordre est rationnel : il part de cette base objective qu'est la partie du globe aujourd'hui qualifiée de Belgique (Titre I : « Du Territoire et de ses Divisions »), pour passer ensuite à la composition de la Nation, en comprenant sous ce terme les individus physiques et l'unité éthique formée entre eux par la communauté des institutions politiques (Titre II : « Des Belges et de leurs Droits ») ; il aboutit ainsi à l'établissement de ces institutions politiques elles-mêmes (Titre III : « Des Pouvoirs »). Puis viennent les dispositions relatives à la fortune publique, aux moyens dont dispose cette vaste et coûteuse entreprise qu'est l'Etat, pour satisfaire à ses besoins (Titre IV : « Des Finances »). Mais tout cela serait précaire, si la seule bonne volonté des citoyens à l'intérieur, si le seul respect du droit des gens à l'extérieur, servaient de garants à notre indépendance et à l'ordre établi (Titre V : « De la Force publique »). Enfin, quelques « Dispositions générales et transitoires » (Titres VI et VIII) ont été mises après toutes ces mesures essentielles, leur place n'étant pas marquée ailleurs. Un titre à part est consacré à la clause d'amendement, vu son importance (Titre VII : « De la Revision de la Constitution »).

§ **12. Principe de la Souveraineté.** — On aperçoit dans cet ensemble des dispositions de deux ordres, correspondant à celles qu'aujourd'hui l'on qualifie de « normatives » et de « construc-

tives » (1). Les premières sont des règles de droit, proclamées par le Constituant et considérées par lui comme supérieures à son action ; les secondes au contraire rentrent dans sa compétence absolue : ce sont des règles de politique, dont le caractère relatif s'oppose au caractère absolu des premières. Comme dispositions normatives, relevons les articles 6 à 25 de la Constitution ; tous les autres articles sont plutôt des dispositions constructives. On ne saurait méconnaître l'importance des textes qui garantissent aux Belges l'exercice de leurs droits individuels ; c'est grâce à eux que s'affirme l'unité politique, base de l'unité nationale. Malgré les différences linguistiques et ethnographiques qui rattachent une moitié du pays à l'Europe germanique et l'autre, à l'Europe latine, la nationalité s'affirme chez nous par une série de traditions, de luttes et de souffrances communes, qui constitue ce que, d'une façon quelque peu sentimentale, on appelle l'âme nationale, et que les esprits plus positifs déterminent ainsi : la volonté d'exister et de résister à tous ceux qui attenteraient à cette existence. Pour le juriste, rien n'exprime mieux cette idée que la Souveraineté nationale, mot qui cesse d'être vide de sens s'il s'applique à un peuple conscient de son unité et de ses droits. L'usage seul des libertés publiques donne à la notion de souveraineté nationale sa pleine valeur : tout tend vers elle et tout dérive d'elle, dans la Constitution belge. Le territoire, la population en sont les éléments premiers ; les droits des Belges élèvent les citoyens jusqu'à ce sommet marqué par l'article 25 où la première fois, nous trouvons le mot « Nation » et c'est pour dire que d'elle émanent tous les pouvoirs établis par la Constitution. Les Belges peuvent donc regarder de haut en bas ceux qui exercent le pouvoir et ramener à eux-mêmes comme à un but tous les moyens que la politique emploie pour assurer la paix et garantir les droits des citoyens (2).

§ **13. Droit constitutionnel matériel et formel.** — La distinction entre le droit constitutionnel et les autres parties du droit n'ayant rien d'absolu, on ne sera jamais surpris de trouver dans une constitution, des dispositions qui ne devraient point y figu-

(1) Sur cette classification et sa portée, voir L. Duguit, *L'Etat, le Droit objectif et la Loi positive* Paris, 1901, p. 551 et suiv.

(2) Cette conception ascendante et descendante de l'action politique qui s'élève jusqu'à la souveraineté nationale par la notion des droits individuels, pour redescendre vers les pouvoirs publics, est formulée par Sieyès dans un discours à la Convention, le 2 thermidor an III. — *Réimpression de l'ancien Moniteur*, 7 thermidor an III, t. XXV, Paris, 1842 p., 291.

rer, si la distinction pouvait être précisée scientifiquement. Le besoin de réagir contre un abus de la veille, de fixer un point d'application contesté, telles sont les causes usuelles de l'intrusion du droit civil, du droit pénal, etc., dans les constitutions. La nôtre n'échappe pas à ce reproche, qui n'est grave qu'en théorie ; pratiquement, nous ne voyons aucun mal à ce qu'une mesure de législation civile ou pénale soit mise hors des atteintes du législateur, si elle est d'une importance supérieure. Citons les articles 7 et 8, 12 et 13, 134 qui se rattachent au droit pénal ; les articles 4, 16 al. 2, 133, qui rentrent plutôt dans le domaine de la loi civile ; les articles 38, 39, qui semblent appartenir aux règlements des assemblées délibérantes.

CHAPITRE III

SUSPENSION DE LA CONSTITUTION

§§ 14. Exercice anormal de la Souveraineté. — Droit de Résistance. — Une fois qu'un pays sort de sa vie politique normale, rien n'est plus semblable à la révolution que l'abus de pouvoir, appelé bien souvent révolution d'en haut.

Les politiciens arrivent pourtant à formuler plus aisément des règles sur celui-ci que sur celle-là. La première prend tantôt les allures agressives de la révolte, tantôt les formes passives de la résistance ; le second oscille entre le coup d'Etat et la suspension des garanties constitutionnelles.

On pouvait se demander si notre Congrès national, issu d'une révolution victorieuse, proclamerait ce droit d'insurrection, que le peuple a toujours considéré comme son *ultima ratio*. Nos traditions nationales pouvaient l'y encourager : le Prince au Moyen-Age, en accédant au trône, jurait de respecter les libertés publiques et acceptait, en revanche, de délier ses sujets de leur devoir de fidélité, s'il manquait lui-même à son serment. D'ailleurs, tel était jadis le droit commun de l'Europe.

Malgré cela et malgré les déclarations françaises de 1789 et de 1793, qui avaient fait de la résistance à l'oppression « un droit naturel et imprescriptible » et même de l'insurrection « le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs » (1), nos Constituants demeurèrent fidèles à leur système de garanties positives, et, comme ils n'en trouvaient pas en cette dangereuse matière, ils préférèrent s'abstenir.

Deux membres avancés du Congrès proposèrent d'inscrire

(1)) Déclarations françaises de 1789, art. 2, et de 1793, art. 35.

parmi les droits des Belges, celui de refuser obéissance aux actes arbitraires du pouvoir exécutif et de leur opposer au besoin la force. Cette motion fut repoussée, la section centrale ayant fait observer, tout en reconnaissant la vérité de l'idée, que la résistance par la force doit se proportionner à la violence de l'acte arbitraire et qu'une constitution ne peut proclamer vaguement pareil principe (1).

La proposition laissa pourtant une trace dans l'article 24 de notre Constitution, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir (2).

§ **15. Etat de Siège fictif, impossible en Belgique.** — Les précautions multiples prises par le Congrès national pour empêcher les pouvoirs — notamment l'exécutif — d'outrepasser leurs attributions, sont autant de garanties préventives contre leurs excès. Les textes relatifs aux droits des Belges et ceux qui instituent l'ordre des juridictions forment un rempart infranchissable : la Constitution elle-même serait violée non seulement par tout coup d'Etat, mais encore par toute suspension d'une garantie constitutionnelle, quelle qu'elle soit. L'article 130 le proclame en ces termes : « La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie ». Historiquement, cette disposition doit son origine à certains actes inconstitutionnels du Roi Guillaume et aux ordonnances de Charles X, dont l'inconstitutionnalité fut l'une des causes de la Révolution de juillet 1830, en France.

La prohibition de notre article, qui termine le titre VI comprenant les dispositions générales, s'applique à tous les pouvoirs. Comme ce texte précède immédiatement le titre consacré à la revision de la Constitution, le Congrès nous dit ainsi que le pouvoir constituant seul peut toucher à son œuvre, peu importe que l'atteinte soit momentanée ou définitive.

Nous tirons de là cette conséquence qu'une loi sur l'état de siège fictif est impossible en Belgique, au même titre qu'un arrêté royal le proclamant. Que le pouvoir exécutif ne puisse de son chef user d'une pareille prérogative, c'est ce que reconnaissent de nombreuses constitutions. Il suffirait, dans la nôtre, des articles 67 et 78 pour qu'il en soit ainsi. Mais ces obstacles n'en sont point pour le législateur. Si l'article 130 nous semble au contraire décisif à son égard, c'est que nous ne concevons l'état de siège qu'avec la double conséquence d'une restriction à l'exercice de

(1) HUYTTENS, *Op. cit.*, t. IV, p. 65.
(2) *Infra*, § 177.

certtaines libertés — liberté de la parole, de la presse, de réunion surttout, etc. — et de la substitution aux juges ordinaires de juridiictions exceptionnelles ; tout au moins, faudrait-il faire une emprise dans l'un de ces deux domaines. Or, semblable loi suspendrait en partie la Constitution, soit dans ses articles 6 et suivants, soit dans ses articles 92 et suivants.

L'inconstitutionnalité d'une loi sur l'état de siège nous apparaît comme évidente, peu importe que cette loi réserve le droit de le proclamer au Roi ou au législateur lui-même (1). Ajoutons que jamais, jusqu'ici, il n'a été question d'en voter une en Belgique.

§ **16. Bill d'Indemnité.** — Si, dans des circonstances graves, le pouvoir exécutif a dû outrepasser ses droits, le parlementarisme a trouvé dans le bill d'indemnité le remède le plus conforme à notre régime politique (2). Sans attacher au vote des chambres une portée juridique précise comme celle que le droit anglais attache à l'*act of indemnity* (3), les résultats pratiques sont cependant pareils : le fait accompli prend par cette ratification la même force juridique que s'il était originairement valable. L'expédient s'applique fort bien aux actes de haute administration. Ainsi, le ministre des finances peut trouver opportun, en dehors de la session parlementaire, d'acquérir un immeuble pour le compte de l'Etat : une loi postérieure lui accordera le crédit nécessaire à cette fin et validera ainsi l'opération.

On peut concevoir la même procédure pour des actes politiques tels que l'envoi de troupes et l'emploi de la force dans les moments de troubles, alors que les formalités du droit de réquisition et la proclamation de la « loi martiale » sont inobservables.

(1) Ceci réserve entièrement la question de l'état de siège effectif, qui est un fait, une nécessité et que prévoit l'art. 20 du Code de procédure pénalle militaire (loi du 15 juin 1899). TIELEMANS, *Répertoire*, v° Force publiique, t. VII, Bruxelles, 1846, p. 437. THONISSEN, *Constitution belge annoitée*, Bruxelles, 1879, n^os^ 402 et 403. GIRON, *Dictionnaire*, v° Force publique, n° 12, t. II, p. 106.

(2) Une simple déclaration faite au nom de la Chambre peut équivaloir à un vote. Ainsi au mois d'août 1831, le salut public justifia une intervention de l'armée française, sans que l'article 121 de la Constitution pût être observé. La Chambre des représentants le reconnut dans sa réponse au diiscours du Trône, le 16 septembre. — *Pasin.*, 1831-32, p. 142. — A. MAARTINET, *Léopold I^er^ et l'Intervention française en 1831*, Bruxelles, 1906. — *Infra*, § 205.

(3) A.-V. DICEY, *Droit constitutionnel anglais*, traduction Batut et Jèze, Paris, 1902, p. 44.

CHAPITRE IV

REVISION DE LA CONSTITUTION (1)

§ **17. Conditions et Procédure.** — L'importance de la clause d'amendement a été reconnue depuis qu'il y a des constitutions écrites : l'omettre, c'est aller au-devant de difficultés insurmontables. Œuvre forcément imparfaite, toute constitution doit changer avec les idées, les circonstances, les conditions économiques qui l'ont vue naître. Sans cette clause, les peuples sont contraints à la stagnation ou à la révolution.

Des différents modes de revision, notre Congrès national a choisi celui qui, depuis lors, a été accepté par un grand nombre d'autres nations et que la science politique approuve généralement. Il n'a pas voulu d'une convention, mais il a tenu à ce qu'une consultation populaire donnât à l'opinion publique l'occasion de se prononcer en l'occurrence. C'est donc le pouvoir législatif ordinaire, qui, chez nous, fait la revision ; mais il la fait dans des formes *ad hoc*, impliquant une dissolution des deux Chambres, c'est-à-dire un appel au corps électoral, et exigeant des majorités exceptionnelles, destinées à garantir le pays contre les coups de partis.

L'article 131 fixe comme suit la procédure revisionniste : « Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la revision

(1) VANDENHEUVEL, *De la Revision et de la Constitution belge*, Bruxelles, 1892. — G. DE GREEF, *La Constitution et le Régime représentatif*, Bruxelles, 1892. — E. BANNING, *La Revision*, Bruxelles, 1892. — E. DE LAVELEYE, *La Revision de la Constitution belge*, Bruxelles, 1892. — FRÈRE-ORBAN, *La Revision constitutionnelle en Belgique et ses Conséquences*, Bruxelles, 1893. — L. ARNAUD, *La Revision belge*, Paris-Bruxelles, 1894. — BARTHÉLEMY, *L'Organisation du Suffrage et l'Expérience belge*, Paris, 1912 (2e partie).

dee telle disposition constitutionnelle qu'il désigne. — Après cette déclaration, les deux Chambres sont dissoutes de plein droit. — Il en sera convoqué deux nouvelles, conformément à l'article 71. — Ces Chambres statuent, de commun accord avec le Roi, sur les points soumis à la revision. — Dans ce cas, les Chambres ne pourront délibérer si deux tiers au moins des membres qui composent chacune d'elles ne sont présents, et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

Toute revision est chez nous partielle, puisqu'elle doit porter sur tel ou tel article que le législateur désigne par son numéro. Des déclarations concomitantes peuvent bien viser autant d'articles que l'on veut; mais on n'arrive quand même pas à la revision totale, car il faut écarter comme absurde l'hypothèse de votes simultanés sur tous les articles de la Constitution.

Aucune majorité spéciale n'est requise pour ce premier acte. Le vote des deux Chambres, la sanction royale, la publication au *Moniteur* dans les formes ordinaires, amènent nécessairement le second acte de la revision: la dissolution des deux Chambres.

Celle-ci diffère des cas habituels en ce qu'elle a lieu de plein droit, au lieu d'être un acte de libre prérogative royale (art. 71). Mais l'article 131 a soin d'appliquer ici les conséquences de toute dissolution des Chambres, c'est-à-dire que l'arrêté royal même qui la constate « contient convocation des électeurs dans les quarante jours, et des Chambres dans les deux mois ».

Les Chambres nouvelles ont une compétence constitutionnelle limitée aux points soumis à revision par les votes antérieurs. En outre, elles conservent la plénitude de la fonction législative, font des lois, votent les budgets, peuvent interpeller les ministres, etc., etc. Seulement, lorsqu'il s'agit de la revision, les doubles majorités des deux tiers sont exigées, soit pour délibérer, soit pour voter sur les propositions. Si aucun changement ne réunit au moins les deux tiers des suffrages, et s'il n'est sanctionné par le roi, le texte ancien reste en vigueur.

On le voit, le vote final de la revision doit donc obtenir au moins les deux tiers des deux tiers, soit les quatre neuvièmes des suffrages dans chacune des deux Chambres. Ce *quorum* peut ne pas paraître élevé, mais on observera que, pour toute loi, la majorité simple est seule requise, ce qui réduit à la moitié de la moitié, soit à un quart, le *quorum* nécessaire pour l'adoption d'une loi (art. 38). En fait, il va de soi que, pour un événement politique aussi grave qu'un changement constitutionnel, on

pourra compter sur la présence de la presque totalité des députés et des sénateurs.

Une seule autre disposition s'occupe de la revision, pour interdire tout changement à la Constitution pendant une régence (art. 84). Elle a pour effet d'empêcher que la crise politique qui accompagne forcément une modification des institutions du pays ne coïncide avec la période souvent inquiétante d'une minorité. Elle doit aussi prévenir toute diminution des prérogatives royales, à un moment où le roi est incapable de les défendre.

§ **18. Application en 1892-3.** — Le seul mouvement sérieux revisionniste qui se soit produit depuis 1831 a visé les articles 47 et 53, déterminant les conditions de l'électorat politique. Comme nous le verrons (1), le Congrès adopta le régime censitaire, avec identité du corps électoral pour les deux Chambres. Il laissait au pouvoir législatif une certaine latitude pour la fixation du cens électoral. Dès 1848, le minimum était atteint.

Ce fut en 1870 — la date correspond, comme celles de 1830 et de 1848, aux révolutions de nos voisins du sud, — que, pour la première fois, la revision fut demandée par les membres de la gauche avancée de la Chambre des représentants. Les catholiques, alors en majorité, repoussèrent la motion proposée.

Sous l'influence de la Ligue de la réforme électorale fondée en 1881, la question de la revision revint à l'ordre du jour. Elle fut représentée en 1883 par les membres de l'extrême gauche, alors que les libéraux occupaient le pouvoir. Cette fois encore, elle fut repoussée à une majorité beaucoup plus forte qu'en 1870, majorité formée de libéraux et de catholiques. En 1887, après de graves commotions sociales, par lesquelles commença à se faire sentir l'influence du parti ouvrier, une troisième proposition de revision fut repoussée à la Chambre par la majorité, redevenue catholique.

Enfin, le 19 novembre 1890, une proposition de revision des articles 47, 53 et 56 — celui-ci fixant un cens élevé d'éligibilité au Sénat — fut présentée par quelques membres de la minorité libérale. Le ministère se rallia à la motion Janson et consorts, tout en regrettant que ses auteurs s'abstinssent de présenter un système précis pour remplacer celui qu'ils voulaient abroger. La majorité tout entière suivit le chef du cabinet, Beernaert, qui prenait ainsi la responsabilité de la revision, sans toutefois s'engager lui-même sur une formule nouvelle. Le 25 novembre 1890, la prise en considération était votée à l'unanimité.

(1) *Infra*, § 82.

La procédure parlementaire suivit son cours, parallèlement à ddes mouvements d'opinion publique — manifestations dans les ruues, grèves, etc. — qui certes stimulèrent le zèle de nos hoommes politiques. L'histoire de la revision ne peut pas être ciirconscrite aux discussions et aux votes des Chambres ; leur poréface, leur commentaire, sinon leur raison d'être se trouvent aailleurs.

Le travail législatif fut pénible et plutôt diffus. Les propositiions le plus mûrement délibérées, les systèmes longuement éétudiés dans des rapports documentés des plus sérieux, firent pplace, au dernier moment, à des compromissions imprévues, à poeine examinées. Hâtons-nous pourtant de le dire ; le résultat ne fût pas trop mauvais dans l'ensemble ; sur certains points, il fut mmême bon.

Dans le courant de 1891, un important rapport fut présenté à laa Chambre par la section centrale, à laquelle le Gouvernement aavait communiqué ses vues. Le système qui ralliait alors les syympathies du parti conservateur était analogue au régime anglais du *household suffrage* : système de l'habitation, basé sur l'occupation d'une demeure ou d'une terre, représentant un certaain cens, variant de 30 francs dans les districts ruraux à 60 ddans les villes et pouvant descendre jusqu'à 15 francs pour les ppetits cultivateurs. Le Gouvernement profitait de l'occasion pour pproposer la revision de toute une série d'articles en rapport aavec la question de l'électorat politique ou bien avec d'autres obbjets plus ou moins importants dont nous allons parler, objets aauxquels les textes de 1831 ne répondaient plus exactement aalors.

Le 10 mai 1892, la Chambre vote à l'unanimité la revision de l'article 47 et adopte également les propositions relatives aux aautres articles. Le Sénat la suit. Les déclarations des deux CChambres, sanctionnées par le Roi, sont promulguées le 23 mai 1892.

La dissolution et les élections amenèrent la réunion de CChambres nouvelles dans lesquelles les catholiques avaient enccore la majorité. Le ministère Beernaert continua à s'en remettre à l'initiative parlementaire pour proposer le nouveau régime élecctoral, tout en exprimant ses opinions sur chacun des points soummis à revision. Au système de l'habitation, la gauche radicale oppposait le suffrage universel pur et simple et la gauche modérée lée capacitariat ; quelques membres préféraient laisser à la loi le ssoin de fixer les conditions de l'électorat politique. Au début de

1893, moyennant certaines concessions, les majorités requises semblaient assurées, mais il n'en fut rien (1), et l'on assista, le 11 et le 12 avril, au rejet successif de tous les textes proposés pour l'article 47. La situation était grave, car le pays, surexcité par la procédure revisionniste et ses contre-coups hors du Parlement, n'aurait pas assisté impassible à un avortement. C'est alors qu'un système, proposé sans aucun succès par Nyssens, le suffrage universel tempéré par le vote plural, fut accepté par quelques membres de la gauche radicale, comme seul moyen de sortir d'une impasse sans compromettre le salut public. La Chambre le comprit. Le texte nouveau de l'article 47 fut voté le 18 avril 1893, par 119 voix contre 14 et 12 abstentions. L'agitation populaire fut immédiatement apaisée et le reste du travail de revision s'accomplit dans le plus grand calme.

§ **19. Objets principaux et accessoires de cette Revision.** — Les dispositions nouvelles portent la date du 7 septembre 1893. Nous parlerons, en leurs lieux et places, des différentes modifications à notre pacte fondamental. Bornons-nous à une simple indication des points principaux :

Pour l'électorat à la Chambre, le suffrage universel à 25 ans avec le vote plural, la Constitution prenant soin de déterminer les conditions requises pour jouir d'un double et d'un triple vote.

Mêmes règles pour l'électorat sénatorial, l'âge seulement pouvant être porté de 25 à 30 ans par la loi (art. 47 et 53 de la Constitution). Sur ce point comme sur tous ceux que le Constituant a réservés à la compétence du législateur ordinaire, les solutions les plus conservatrices ont été adoptées, dès 1894 :

Le vote obligatoire à la commune, avec constitution possible de collèges électoraux très étendus (art. 48), afin de permettre l'application de la représentation proportionnelle aux élections politiques. Ce régime n'a pas tardé à être introduit en Belgique.

Pour le Sénat, un abaissement sensible du cens d'éligibilité (art. 56).

L'adjonction aux sénateurs élus, dont le nombre n'est pas diminué (art. 54), de sénateurs provinciaux (art. 53), que les conseils provinciaux, eux-mêmes électifs, peuvent choisir sans aucune condition de cens (art. 56 bis).

L'acquisition possible de colonies par la Belgique, avec indi-

(1) Nous aimons à rappeler que M. le professeur M. VAUTHIER a prévu cette situation, dans son *Staatsrecht des Königreichs Belgien*, Freiburg, i. B. 1892, p. 80.

cations de quelques principes sur le régime colonial futur (art. 1).

La dispense de réélection pour le membre de l'une ou l'autre Chambre appelé aux fonctions de ministre (art. 36).

Quelques questions relatives à certains privilèges dynastiques (art. 58, 60 et 61).

Une seule proposition importante du Gouvernement échoua complètement, lors de la revision : le referendum royal (1).

(1) *Infra*, § 73.

TITRE II

ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

LE TERRITOIRE

§ **20. Les neuf Provinces.** — Des trois éléments constitutifs de l'Etat — territoire, population et pouvoir souverain, — nous examinons ici les deux premiers considérés comme ses fondements naturels. Une étude de la notion de souveraineté sort du cadre de ce traité ; son application à nos institutions positives se confond avec l'étude de ces institutions elles-mêmes, qui fait l'objet des titres suivants.

Le territoire occupe les premiers articles de la Constitution (1). La Belgique (2) comprend neuf provinces : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg et Namur (art. 1).

Au moment de la Révolution, le Limbourg et le Luxembourg se soulevèrent tout entiers : l'Etat nouveau comprit donc le territoire qui forme aujourd'hui, d'une part ,le Limbourg hollandais, notamment Maestricht et Ruremonde, et d'autre part, le grand-duché de Luxembourg, avec Luxembourg, Diekirch, etc. La question du Grand-Duché fut une des plus épineuses, dans

(1) Le territoire est de 2.945.104 hectares.

(2) Si le nom de Belges remonte à l'Antiquité,celui de Belgique est récent. Il se trouve sous la forme de *Belgia* dans SHAKESPEARE, *Henry VI*, 3e partie, IV, 8. Pris adjectivement, il était usuel jusqu'à la fin du XVIIIe siècle. On disait : les provinces belgiques, le lion belgique. Cette dernière expression héraldique s'est maintenue (article 125 de la Constitution), ainsi que le terme de droit fiscal : timbre belgique.

les négociations de Londres avec les cinq grandes puissances ; elle se compliquait des rapports du Luxembourg avec la Confédération germanique dont celui-ci faisait partie. Le Congrès national en tint compte, dans la rédaction du premier article de la Constitution (1). La Belgique s'était résignée, dès 1831, à la perte de ces deux provinces ; mais le *statu quo* se maintint jusqu'en 1839, la Hollande ne se décidant qu'alors à conclure un traité avec la Belgique, traité qui consacrait la perte, pour nous, du Limbourg hollandais et du grand-duché de Luxembourg.

La délimitation des provinces correspond à celle des départements français ; elles avaient repris les anciens noms historiques, dès le régime hollandais (2). Bruxelles est la capitale et le siège du Gouvernement (Const., art. 126). Cette disposition constitutionnelle rend impossible le transfert des pouvoirs publics dans une autre ville, comme cela a eu lieu en France, pour Versailles, après la guerre de 1870.

Les frontières actuelles du royaume sont établies par des traités internationaux avec la Prusse (26 juin et 17 octobre 1816), la France (28 mars 1820) et la Hollande (19 avril 1839) ; elles ne peuvent être modifiées que par la loi (Const., art. 68, al. 3). Il en est de même pour les délimitations des provinces entre elles et leurs subdivisions, les arrondissements et les communes (art. 1 al. 2, art. 2 et 3). L'intervention du Parlement peut ici sembler excessive ; mais il faut se souvenir des conséquences électorales qu'entraînent ces changements de limites.

Le maintien de l'intégrité du territoire national est juré par le Roi, à son avènement (art. 80). Bien que la souveraineté fût loin d'être une dans nos anciennes provinces, cette intégrité politique est de tradition, depuis la Pragmatique Sanction de Charles-Quint, en 1549. La promesse en fut renouvelée par Philippe II, qui l'imposa à sa fille Isabelle, en 1598, et par les puissances signataires du traité de la Barrière, quand les Pays-Bas devinrent autrichiens, en 1715.

Nous parlerons de la neutralité de la Belgique, en traitant de sa situation internationale (3).

§ **21. Divisions constitutionnelles.** — Les divisions territoriales dont il est fait mention ou qui sont implicitement établies dans

(1) «..... sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique. » Ces mots furent supprimés en 1893, lors de la revision constitutionnelle.

(2) *Infra*, § 297.

(3) *Infra*, § 204.

la Constitution, sont d'ordres divers. Au point de vue des élections politiques, ces divisions sont les communes et les provinces (art. 48) ; au point de vue administratif, ce sont les communes et les provinces encore dont le nombre et les limites ne peuvent être augmentés ou modifiés qu'en vertu d'une loi (art. 1 à 3) ; au point de vue judiciaire, ce sont les ressorts des justices de paix, des tribunaux de première instance et des cours d'appel, des tribunaux de commerce et des tribunaux militaires (art, 99, 104, 105).

Toutes les autres divisions territoriales sont établies par la loi et pourraient être supprimées par elle ; celles que nous venons d'indiquer au contraire, si elles peuvent être modifiées par le législateur, ne dépendent pourtant pas de lui, quant à leur existence (1).

§ 22. **L'Escaut**. — Le territoire national comprend les cours d'eau qui le traversent, le littoral et une partie même de la mer dont le droit des gens détermine l'étendue (2). Pour la pêche, les eaux territoriales s'étendent à trois milles géographiques de la laisse de basse mer (Convention de la Haye du 6 mai 1882 ; loi belge du 6 janvier 1884).

Rappelons les graves et longs conflits provoqués par l'Escaut. Le port d'Anvers donne, pour la Belgique, une importance capitale au régime appliqué à ce fleuve. Depuis la séparation du nord et du midi des Pays-Bas au XVI^e^ siècle, la question de sa liberté ou de sa fermeture s'est posée devant l'Europe. Elle fut tranchée en faveur des Etats-Généraux, le 30 janvier 1648, par le traité de Munster, ce qui causa pour longtemps, la ruine d'Anvers. Les traités d'Utrecht du 4 mai 1713, et de Fontainebleau du 8 novembre 1787, confirmèrent ce système. L'empereur Charles VI tenta de donner à nos provinces un nouvel élan commercial, par la création de la Compagnie d'Ostende (3), qui devait faire de cette ville un port de commerce important ; l'hostilité de la Hollande et de l'Angleterre fit échouer ce projet.

La liberté des fleuves internationaux, idée prônée par Joseph II (4), fut proclamée par décret de l'Assemblée législative française du 16 novembre 1792. Appliqué à l'Escaut dès notre réu-

(1) *Dictionnaire des Communes, etc.* Imprimerie Guyot dernière édit.

(2) Nys, *Droit international*, Bruxelles-Paris, 1904, t. I, p. 413 et suiv.

(3) M. Huisman, *La Belgique commerciale sous l'Empereur Charles VI. La Compagnie d'Ostende*, Bruxelles, 1902.

(4) Nys, « Les Etats-Unis et le Droit des Gens », *Revue de Droit international*, etc., Bruxelles, 1909, p. 549 s.

nion à la France, ce principe fut confirmé en 1801, par le traité de Lunéville. Il devint règle de droit commun en Europe, à partir du traité de Vienne (Acte final du 9 juin 1815, art. 108 à 117).

Dans nos contestations avec la Hollande à partir de 1830, la liberté de l'Escaut joua un rôle important, auquel la diplomatie des grandes puissances ne demeura pas étrangère. Le traité des XXIV Articles du 19 avril 1839 (art. 9) proclame la liberté de la navigation de l'Escaut, tout en stipulant au profit de la Hollande un fort droit de tonnage. Afin de favoriser le port d'Anvers, la Belgique supportait seule cette charge, pour les navires de toutes nationalités ; elle faisait valoir l'avantage que retirait ainsi le commerce étranger comme cause compensatoire, dans les traités conclus par elle avec les autres pays. Notre gouvernement travailla longtemps à l'abolition du régime établi en 1839; l'exemple du rachat des droits sur le Sund par le Danemark, en 1856 (1), fut invoqué comme un précédent. Une solution intervint par traité du 12 mai 1863 (loi belge du 21 juillet 1863). L'habileté de nos négociateurs, Rogier et Lambermont, consista à payer à la Hollande un capital de 36 millions de francs environ, pour le rachat de droits qui, depuis lors, se seraient accrus en des proportions colossales (2). Cette somme ne fut même supportée que pour un tiers par la Belgique, qui parvint à se faire rembourser les deux autres tiers par les puissances maritimes, dans la proportion du tonnage de leurs navires à destination d'Anvers (Traité du 16 juillet 1863, conclu avec ces puissances par la Belgique, en exécution de la loi du 13 juin précédent) (3).

Depuis lors, nos rapports avec la Hollande, quant à l'Escaut, se bornent au règlement du pilotage et de la surveillance commune du fleuve (Convention du 20 mai 1843 modifiée le 4 mai 1891 ; loi approbative du 28 février 1892).

§ **23. Moresnet-Neutre.** — Une étrange anomalie a fait subsister entre la Prusse et la Belgique, le minuscule territoire neutre de Moresnet, petite commune sur laquelle les deux puissances voisines exercent un *condominium*, une *ungeteilte Mitherrschaft* Cela provient d'une différence entre les frontières établies pour la Prusse et pour les Pays-Bas, dans l'Acte final de Vienne du 9 juin 1815 et dans le Traité des limites d'Aix-la Chapelle du

(1) Nys, *Droit international*, t. I (1904), p. 458.
(2) Baron Guillaume, *L'Escaut depuis 1830*, Bruxelles, 1903, 2 vol.
(3) *Pasin.*, 1863, pp. 311 et 366.

266 juin 1816. Cette légère erreur n'intéressait alors qu'une population de 300 habitants environ et quelques hectares de terre de peeu de prix ; mais la découverte de gisements de calamine et de zinc donna une certaine valeur à ce petit territoire, où vinrent s'établir un millier d'ouvriers belges et environ quinze cents ouvriers allemands, tous employés à la « Société de la Vieille-Montagne ». Aujourd'hui, le régime administratif établi avant 1815 paar la France s'est maintenu, sous l'autorité de deux commissaires; les pays voisins interviennent aussi bien pour la police que pour laa justice. Les règlements font l'objet d'une entente entre les deeux co-souverains. Les difficultés inextricables en droit, auxquuelles ce régime exorbitant ne peut manquer de donner lieu à Mdoresnet-Neutre, sont en fait d'assez mince importance, ce qui exxplique le maintien du *statu quo*, qui a été qualifié d'*occupatio beellica*, devant la Cour de cassation de Belgique, en 1865 (1) !

(1) Avis du procureur général Faider, pour l'arrêt du 17 mars 1865, *Pasin.*, 1865, I, 309. — N. Politis, « Le Territoire de Moresnet », *Revue générale de Droit international public*, Paris, 1904, pp. 68 à 87. — Une donation à la fabrique d'église de Moresnet a été soumise aux avis et autorisation de la députation permanente de la province de Liège et du gouvernement belge. Arrêtés royaux des 23 mai et 1er octobre 1912 ; *Moniteur* du 12 octobre 1912.

CHAPITRE II

LES COLONIES

§ 24. Dispositions constitutionnelles. — En se détachant de la Hollande, la Belgique perdait tout empire colonial. La Constitution de 1831 ne fait aucune allusion à la possibilité d'en acquérir un ; mais l'éventualité devait s'imposer, lors de la revision de 1893, à cause du Congo.

A l'article 1er de la Constitution, fut ajoutée la disposition par laquelle « les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières ». Ce même texte fixe le mode de recrutement des forces coloniales. Il est intéressant, en ce qu'il écarte l'application de plein droit de la législation nationale, en dehors du territoire proprement dit. D'ailleurs un même régime politique est inconcevable, quand il s'agit de populations aussi différentes de nous que le sont celles de notre colonie africaine. Il ne peut être question d'appliquer les institutions constitutionnelles belges à des hommes qui ne sont pas belges, aux termes mêmes de la Constitution (art. 4). Tout ceci a été dit dans l'exposé des motifs de la modification de l'art. 1er de la Constitution et redit devant les Chambres (1).

Il résulte de l'article 1er revisé que le régime colonial doit être l'œuvre de la législature pour les principes, et du gouvernement pour toutes les mesures d'application. Le Roi et même le Gouverneur général peuvent, en vertu d'une délégation ou d'une subdélégation, agir aux lieu et place du législateur, par

(1) *Pasin.*, 1893, p. 309 et suiv. — P. Errera, « La Constitution belge et le Congo », dans *Le Mouvement géographique*, Bruxelles, 26 mai 1901.

voie de décrets, ou d'ordonnances, ou d'arrêtés. Ce partage d'attributions n'exclut pas le Roi de la fonction législative elle-même, comme nous le verrons plus loin ; elle n'est pas contraire à la Constitution, bien que celle-ci ne parle que du seul législateur et dise : « Les colonies... sont régies par des lois particulières ». L'intervention du Parlement sera forcément plus rare et se bornera aux normes directrices ; le champ de l'autorité législative du Roi et celui de la réglementation s'élargiront, les proportions observées en Belgique étant sans doute renversées dans la colonie : cela est de nécessité. Le but de nos constituants a été surtout négatif, dans le texte ci-dessus : ils ont écarté l'application *ipso jure* des lois belges au Congo ; il faut des lois qui lui soient particulières.

Toute acquisition de colonie doit être décidée par le pouvoir législatif, mais une loi ordinaire suffit (Const. art. 1er al. 4, et 683 al. 3) comme cela eut lieu le 18 octobre 1908 pour le Congo. Vis-à-vis de l'étranger, la souveraineté belge reste une ; elle lie les colonies par ses conventions diplomatiques.

Nous parlerons du Congo à la fin du présent traité (1).

(1) *Infra*, § 513 et suiv.

CHAPITRE III

LA POPULATION (1)

§ **25. Renvoi au Droit civil.** — Le second élément constitutif de l'Etat, la population, fait l'objet, dans notre pacte fondamental, des articles 4 et suivants (2). C'est plutôt pour s'occuper de leurs droits qu'il nous parle des Belges ; aussi le titre II est-il intitulé : « Des Belges et de leurs Droits » ; et c'est justice, puisqu'il ne vise que le citoyen, l'être politique, et non le sujet de droits civils, dans ses relations de famille ou d'affaires. Un renvoi au Code civil, telle est donc la première disposition du titre II de la Constitution : « La qualité de belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile » (art. 4). Ce texte correspond à l'art. 7 du Code Napoléon (3), qui de son côté porte : « L'exercice

(1) LAURENT, *Principes de Droit civil*, Bruxelles, 1878, t. I, nos 317 et suiv.

(2) La population est de 7.571.387 habitants, d'après le recensement au 31 décembre 1912, soit 257 par kilomètre carré, en moyenne. *Annuaire statistique*, Bruxelles, 1913.

(3) Une assez curieuse discussion s'est élevée naguère, sur le point de savoir si la « loi civile » à laquelle renvoie la Constitution, est bien le Code Napoléon encore applicable aujourd'hui en Belgique (sauf, bien entendu, de nombreuses modifications introduites par les lois subséquentes), ou si c'est le Code civil hollandais voté en 1829. Le Gouvernement provisoire et le Congrès national considérèrent ce dernier comme non-avenu; il ne devait entrer en vigueur qu'en 1831 et il n'en fut plus question dans le nouvel Etat. Malgré certains doutes qui pourraient naître au point de vue purement juridique, il faut donc répondre, sans hésiter, que c'est au Code Napoléon et à ses lois modificatives que renvoie l'article de la Constitution. — Voir le rapport de la section centrale sur le titre II de la Constitution, les séances du Congrès national du 20 décembre 1830 et du 18 janvier 1831, l'arrêté du Gouvernement provisoire du 17 janvier 1831 ; HUYTTENS, t. IV, p. 59, t. I, p. 559, t. II, p. 200 et la note.

dess droits civils est indépendant de la qualité de citoyen, la quelle ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi comstitutionnelle. » C'est en effet au premier titre du livre 1er du Code civil et aux lois qui le modifient, que nous devons recourir pour connaître les règles sur l'indigénat.

Celui-ci se fixait jadis, dans nos provinces, par le lieu de la naiissance. A ce principe territorial, s'est susbtitué celui de la filiiation, ce qui nous a ramenés en quelque sorte, pour ce qui estt de l'état et de la capacité, à la règle de la personnalité des loiis (Code civil, art. 3, al. 3). Mais ce régime, établi par la loi et non par la constitution, pouvait être modifié par le pouvoir léggislatif ordinaire, ce qui eut lieu récemment : un retour nouveau à la théorie du *jus soli* caractérise le dernier état du droit.

§§ **26. Belges de Naissance et par Disposition de la Loi.** — Est Bellge de naissance, tout fils de Belge, la filiation maternelle remplaçant la filiation paternelle, lorsque celle-ci est légalement inconnue. Peu importe le lieu de la naissance. Le principe territorial reprend son empire pour l'enfant né sur le sol belge, de père et de mère inconnus ou de nationalité indéterminée (Code civiil, art. 10 et loi interprétative du 15 août 1881 (1) remplacés parr la loi du 8 juin 1909, art. 1 à 4) (2). Pour les enfants nés en Bellgique de parents étrangers, la présomption est en faveur de la nationalité belge, sous les réserves suivantes : « Deviennent Bellges, à l'expiration de leur vingt-deuxième année, si, pendamt cette année, ils ont eu leur domicile en Belgique et n'ont pass déclaré leur intention de conserver la nationalité étrangère:

« 1° L'enfant né en Belgique de parents étrangers dont l'un y eist né lui-même ou y était domicilié depuis dix ans sans interruption ;

« 2° L'enfant né en Belgique d'un étranger et qui est domicilié dams le royaume depuis six ans sans interruption » (même loi artt. 7). Une déclaration de nationalité peut être faite par tout fils d'étranger né en Belgique ; elle peut même l'être dès sa 18e année révolue (art. 9 et 14). Cette dernière disposition met notire législation sur l'indigénat en harmonie avec les devoirs millitaires, dans les pays étrangers et en Belgique (3).

(1) Avant cette loi, la jurisprudence ne reconnaissait aux enfants nés en Belggique de parents inconnus aucune nationalité. Voir *Pasin.*, 1881, p. 382.

(22) Commentaire et Circulaires ministérielles d'application de cette loi : *Revue de l'Administration*, Bruxelles, 1909, p. 1123 et 1910, pp. 21 et 22. — H. Otto, *De la Nationalité et de l'Indigénat en Belgique*, Bruxelles, 1911.

(33) Voir les travaux préliminaires de la loi du 16 juillet 1889, *Pasin.*, 1889, p. 314. — *Infra*, § 261.

Tout enfant né à l'étranger d'un Belge qui aurait perdu sa nationalité peut recouvrer sa qualité de Belge (art. 8). Les déclarations de nationalité se font à l'état civil ou devant un représentant de la Belgique à l'étranger (art. 15).

L'étrangère qui épouse un Belge ou dont le mari devient Belge, suit la nationalité de son mari (art. 5).

Une série de dispositions de caractère occasionnel créent certaines catégories de Belges. Quelques-unes de ces dispositions sont même constitutionnelles. A la promulgation du Code civil, la Belgique formait neuf départements français ; de 1814 à 1830 elle constituait neuf provinces néerlandaises ; aussi depuis lors, comme Etat indépendant, sa législation dut-elle tenir compte de ces changements successifs. La perte, en 1839, d'une fraction du Limbourg et du grand-duché de Luxembourg, qui s'étaient détachés de la Hollande à la Révolution pour former une partie intégrante du royaume de Belgique, entraîna des dispositions spéciales en faveur des habitants de ces territoires.

Les difficultés provenant de cette législation spéciale donnèrent lieu à tant d'erreurs ou d'omissions, que certaines lois plus récentes ont voulu y remédier. Leur importance a surtout été mise en évidence, à l'occasion de très nombreuses contestations de nationalité soulevées en matière électorale. Toutefois, l'application de ces textes devient de plus en plus rare.

Sont Belges de naissance, en vertu de ces dispositions particulières :

1° Les étrangers établis en Belgique avant le 1er janvier 1814, qui ont continué à y être domiciliés, moyennant les déclarations prévues (Const., art. 133) ;

2° Certaines personnes qui, ayant servi à l'étranger, sont venues, avant le 1er janvier 1833, combattre pour la cause de la Révolution ou bien occuper un emploi dans le nouveau royaume (loi du 22 septembre 1835) ;

3° Les habitants des provinces septentrionales de l'ancien royaume des Pays-Bas, domiciliés en Belgique avant le 7 février 1831 et qui ont continué d'y résider (même loi) ;

4° Toutes personnes jouissant de la qualité de Belge, nées dans les parties du Limbourg ou du Luxembourg, détachées de la Belgique en 1839, qui ont déclaré vouloir rester Belges et ont fixé leur domicile en Belgique (loi du 4 juin 1839 et loi interprétative du 1er juin 1878).

Des lois, de caractère transitoire, permettent à ceux qui auraient omis de faire, en temps utile, les déclarations requises

ppar le Code civil ou par les lois postérieures sur la nationalité, dde satisfaire plus tard à leurs prescrits. La loi du 6 août 1881 ssur la naturalisation ainsi que celles du 8 juin 1909 et du 11er juin 1911 contiennent des dispositions spéciales de ce ggenre.

§ **27. Naturalisation** (1). — « La naturalisation est accordée ppar le pouvoir législatif » (Const., art. 9). En s'exprimant ainsi, lde Constituant affirme l'incompétence du pouvoir exécutif ; toutefois, le Parlement n'exerce pas ici, à proprement parler, sa ffonction législative (2).

Nous connaissons deux degrés de naturalisation : la grande et l'ordinaire. Celle-ci assimile l'étranger au Belge quant à l'exercice des droits civils et administratifs ; « la grande naturalisation seule assimile l'étranger au Belge pour l'exercice des droits ppolitiques » (art. 5 al. 2). De fait, la différence consiste uniquement en ce que la naturalisation ordinaire ne donne pas : l'électorat politique pour la Chambre et le Sénat (Code électoral, aart. 1) ; l'électorat provincial (loi du 22 avril 1898, art. 1) ; l'éliggibilité à la Chambre et au Sénat (Const., art. 50 et 56), ainsi qqu'aux conseils provinciaux (loi du 22 avril 1898, art 24) ; le ddroit d'être ministre (Const., art. 86) et juré (loi du 18 juin 1869, aart. 97). Au surplus, l'assimilation de ceux qui ont obtenu la nnaturalisation ordinaire avec les nationaux est absolue (loi ddu 6 août 1881, art. 1); notamment les fonctions communales et les eemplois salariés de l'Etat peuvent leur être conférés.

Jusqu'en 1881, la grande naturalisation n'était accordée que ppour services éminents rendus à l'Etat. Aujourd'hui, le législatteur se montre moins avare de cette faveur. Les conditions pour l'obtenir sont, d'après la loi du 6 août 1881 : 1° être âgé de 25 aans accomplis ; 2° être marié ou avoir retenu un ou plusieurs enffants de son mariage ; 3° avoir résidé en Belgique pendant 10 anns au moins ou pendant 5 ans, pour l'étranger qui a épousé une BBelge ou qui a retenu de son mariage avec une Belge un ou plusieurs enfants.

La grande naturalisation ne peut être accordée aux étrangers ccélibataires ou veufs sans enfants que lorsqu'ils ont atteint l'âge de 50 ans et après 15 ans de résidence dans le pays (art. 2 dde la loi).

(1) *De la Naturalisation en Belgique.* Commentaire des lois des 6 et 7 août 1881. *Rev. Adm.*, 1881 (appendice).

(2) *Infrà*, § 74.

La grande naturalisation pouvait encore être obtenue sans ces diverses conditions par les enfants d'étrangers nés en Belgique qui ont négligé de faire option de patrie à leur majorité (même art.).

Enfin, la grande naturalisation peut toujours être conférée sans autres conditions, pour services éminents rendus à l'Etat (même art.).

Les conditions pour obtenir la naturalisation ordinaire sont : 21 ans d'âge et 5 ans de résidence en Belgique (art. 3).

La naturalisation du père ou de la mère, si le père est décédé, assure aux enfants mineurs le même avantage, à moins de déclaration contraire dans l'année de leur majorité (loi du 8 juin 1909, art. 6).

Les enfants et descendants majeurs des naturalisés sont dispensés des conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées (loi du 6 août 1881, art. 4).

Pour obtenir la naturalisation, il faut une demande par écrit, signée par l'impétrant ou par son fondé de procuration spéciale et authentique (art. 5). Toute demande en naturalisation ainsi que toute proposition du Gouvernement ayant le même objet sont examinées par une commission de chacune des deux Chambres. Celles-ci votent d'abord au scrutin secret sur la prise en considération ; il est ensuite procédé à la discussion et au vote publics (art. 6).

La naturalisation étant assimilée à une loi, la sanction royale est nécessaire (art. 7). Mais cette loi a ceci de particulier qu'elle ne produit ses effets qu'après acceptation de l'intéressé. Celui-ci doit en faire la déclaration devant le bourgmestre du lieu de son domicile ou de sa résidence, dans les deux mois de la date de la sanction royale (art. 7 à 9).

Le *Moniteur* fait paraître tous les actes de naturalisation (art. 10 et 11).

La grande naturalisation coûte, sauf dans certains cas exceptionnels, 500 francs de droit d'enregistrement ; la naturalisation ordinaire 250 francs (loi du 7 août 1881).

§ **28. Perte de la qualité de Belge.** — La qualité de Belge se perd : 1° par la naturalisation obtenue à l'étranger ; 2° par tout établissement à l'étranger sans esprit de retour ; un établissement de commerce n'a jamais ce caractère (Code civil, art 17) ; l'esprit de retour est une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux ; 3° pour la femme belge, par son mariage avec un étranger (Code civil, art. 19.)

Celui qui a perdu sa qualité de Belge peut toujours la recouvrer, pourvu qu'il n'ait pas cessé de résider en Belgique ou qu'il y rentre avec l'autorisation du Roi, et en déclarant qu'il veut s'y fixer, ce qu'il doit faire dans l'année. La femme belge qui a épousé un étranger dont elle devient veuve, et les enfants mineurs qui suivent la nationalité de leur auteur naturalisé à l'étranger, peuvent redevenir belges à des conditions identiques (même loi, art. 13).

§ **29. Nationalité des Personnes juridiques.** — A côté des personnes physiques, la loi reconnaît l'existence de personnes morales. Celles-ci ont un caractère tantôt politique, tantôt économique. Les premières relèvent plutôt du droit public ; tels sont l'Etat, les provinces, les communes, les établissements de bienfaisance, etc. Les secondes relèvent plutôt du droit privé ; telles sont les sociétés commerciales, les mutualités reconnues, etc. Les unes et les autres ne peuvent être dotées de capacité juridique que par la loi, comme nous le verrons en étudiant le droit d'association (1).

Les personnes morales ont, en quelque sorte, leur statut personnel comme les êtres physiques ; elles peuvent être assimilées tantôt à des Belges, tantôt à des étrangers. Leur nationalité est parfois l'objet de contestations judiciaires et entraîne pour elles des conséquences analogues à l'indigénat des personnes physiques.

§ **30. Etrangers.** — Dans ses dispositions générales, la Constitution déclare que « tout étranger qui se trouve dans le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi » (art. 128). Nous connaissons déjà la formule finale qui empêche toute exception par mesure gouvernementale.

La règle est d'ordre public, c'est-à-dire que les incapacités civiles qui frappent les étrangers dans d'autres pays, par exemple celles qui pourraient atteindre certains Belges en Russie, ne sont pas applicables par réciprocité à des étrangers en Belgique, par exemple à certains Russes chez nous. En matière de droit privé, l'assimilation est absolue ; les incapacités successorales frappant jadis les étrangers ne sont plus admises, même à titre de réciprocité (loi du 27 avril 1865) (2).

(1) *Infra*, § 490. LAURENT, *Principes de Droit civil*, t. XI, nos 188 et suiv. — A. ROLIN, *Principes de Droit international privé*, Paris, 1897, p. 164 s.

(2) J. THOMAS, Condition des Etrangers en Droit international, *Revue générale de Droit international public*, Paris, t. IV, p. 621.

Peu de lois établissent en Belgique des différences entre étrangers et nationaux (1), sauf, bien entendu, au point de vue politique et administratif, où leur incapacité est la règle (Const., art. 4, 6, etc.). On a fait observer que dans le titre II de la Constitution, il est question « des Belges et de leurs droits », et non des droits de l'Homme en général. Le terme de Belges est expressément rappelé à propos des libertés de réunion et d'association (art. 19 et 20). Le coëfficient de liberté diffère d'un pays à un autre ; il pourrait être dangereux d'étendre chez nous à tous les étrangers des libertés que certains pays refusent à leurs nationaux. Telle est du moins la thèse qui a prévalu devant les Chambres, lors de la discussion de la loi de 1885, sur les étrangers (2).

En justice, les étrangers sont admis à plaider à l'égal des Belges, soit comme demandeurs, soit comme défendeurs ; nos tribunaux décident des questions de statut personnel étranger, selon la loi applicable en la matière, assimilée à une convention qui serait invoquée par les parties (3). Si les règles de compétence et de statut personnel peuvent donner ouverture à cassation, il n'en est pas ainsi de la violation même de la loi étrangère qui n'est pas, a cet égard, assimilée à la loi belge (4).

La caution *judicatum solvi* est encore exigible de l'étranger demandeur en justice civile, qui ne possède pas en Belgique des immeubles d'une valeur suffisante pour assurer les frais et dommages-intérêts résultant du procès (Code civil, art. 16 : Code de procédure civile, art. 166, 167 et 423). Mais d'importantes exceptions sont établies par la loi et par les conventions internationales : 1° si l'étranger a été autorisé par le Roi à établir son domicile en Belgique (Code civil, art. 13) ; 2° s'il est indigent et si un traité sur l'assistance judiciaire a été conclu entre la Belgique et son pays d'origine (5) ; 3° s'il appartient à l'un

(1) Alex. Halot, *Traité de la Situation légale des Etrangers en Belgique*, Bruxelles-Paris 1900. — Edgar, *Recueil général des Lois, etc., sur la Police des Etrangers*, etc. Tournai, 1899.

(2) Chambre des Représentants, séance du 16 novembre 1884, *Annales parlementaires*, 1884-1885, p. 34.

(3) P. De Paepe, *Etudes sur la Compétence civile à l'égard des Etrangers*, 2 volumes, Bruxelles-Paris, 1900-1902.

(4) *Infra*, § 161.

(5) Pareils traités sont devenus sans objet sur ce point spécial, pour les pays signataires de la Convention de La Haye, dont il va être question à l'instant, puisque, même non indigents, les nationaux de ces pays sont dispensés de la caution *judicatum solvi*.

dées pays signataires de la Convention de La Haye du 17 juillet 1905 (loi belge du 20 avril 1909) (1), c'est-à-dire l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, le grand-duché de Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Suède et la Suisse. Jamais la caution ne peut être exigée en matière commerciale.

Tout étranger est tenu de se conformer, en Belgique, aux lois de police et de sûreté (Code civil, art. 3 ; Code pénal, art. 3) (2). Dans cet ordre d'idées, certaines mesures lui sont spécialement applicables ; par exemple, l'obligation de se munir d'un passeport, laquelle existe encore dans la loi, bien qu'elle ne soit jamais observée en fait, l'extradition et l'expulsion (3). Nous verrons, à l'occasion du domicile de secours, dans quelle mesure les étrangers participent à la bienfaisance publique et peuvent, s'ils sont indigents, être rapatriés ou renvoyés à la frontière (4). Ces points font d'ailleurs l'objet de nombreuses conventions internationales. Une déclaration relative à l'assistance judiciaire a été insérée dans la Convention de La Haye que nous venons de citer (art. 14 à 16) ; elle assure le bénéfice de la gratuité à tous les ressortissants pauvres des Etats contractants.

((1) *Pasin.*, 1909; p. 54.

((2) Voir aussi le Code de procédure pénale, titre préliminaire (loi du 17 avril 1878), art. 10 et suiv. — L'inscription aux registres de la population est obligatoire pour tout étranger qui réside en Belgique ; elle est communiquée à l'administration de la sûreté publique. Circulaire du Ministre de l'intérieur, 16 mai 1911. *Rev. Adm.*, 1911, p. 454.

((3) *Infra*, § 316, 391 et 393

((4) *Infra*, § 376.

TITRE III

LES GARANTIES DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

CHAPITRE PREMIER

§ **31. Pas de déclarations des Droits.** — Comme la Constitution nous en donne l'exemple, nous examinons d'abord « les droits des Belges », puis « les pouvoirs publics ». Aux premiers, se rapporte une série de dispositions normatives, alors que les seconds font plutôt l'objet de dispositions constructives. Ces dispositions normatives (Const., art. 6 à 25) n'ont pourtant point un caractère doctrinal : ce sont des barrières pratiques élevées contre l'action gouvernementale et même législative, des règles constitutionnelles qui s'imposent aux pouvoirs constitués et qui écartent du domaine de la liberté individuelle toute intervention autre que celle du juge, s'il y a des abus à réprimer. A ce titre, on peut les qualifier de mesures de police, dans le sens le plus étendu de ce mot ; elles donnent naissance à toute une série de lois et d'arrêtés, parties importantes de notre droit pénal et administratif. On garantit la liberté en réprimant les atteintes qui y sont portées, en réglementant les conditions nécessaires de son exercice, afin de maintenir le droit égal de chacun, et en l'empêchant de dégénérer en désordre.

Que la liberté soit considérée comme un droit proprement dit ou comme un attribut essentiel de la personnalité, c'est un point qui intéresse le droit public général mais non le droit constitutionnel positif. La première conception nous semble

prévaloir dans les déclarations abstraites de droit ; la seconde, au contraire, dans les textes concrets, comme nous en présente la Constitution belge.

Malgré cette divergence dogmatique, l'influence de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen s'est fait vivement sentir en Belgique. En France, elle disparut du droit positif écrit en même temps que la Constitution de 1791, dont elle forma le préambule et qui n'était plus en vigueur, lors de notre annexion. Cependant, il ne faut pas dédaigner et tourner en ridicule cette expression courante : « les immortels principes de 89 ». Ils le sont effectivement, puisqu'ils ont survécu à la Constitution de 1791, à la Monarchie, à la République, à l'Empire ; puisqu'ils ont traversé les révolutions et qu'aujourd'hui encore, sans intervention du pouvoir constituant, ils sont considérés, en France, comme partie intégrante du droit public de la troisième République. De son côté, si la Belgique de 1830 n'a pas sa « Déclaration des Droits », c'est que les principes de 89 étaient désormais entrés dans l'esprit public, assez pour qu'une proclamation nouvelle en fût superflue. La garantie de libertés positives sembla plus utile ; elle était d'ailleurs plus conforme à l'esprit pratique et concret du Congrès national. Les textes du titre II de la Constitution « des Belges et de leurs droits » forment la base de notre régime politique : ils expliquent ses vicissitudes, ses beaux côtés et ses défaillances (1).

Les garanties de la liberté individuelle, de l'inviolabilité du domicile et de la propriété, le consentement à l'impôt, peuvent être rattachées à ce vieux fonds héréditaire dont maintes expressions se trouvent déjà dans notre ancien droit. Le courant libéral y ajoute la liberté des opinions dans ses manifestations extérieures essentielles : libertés des cultes et de la presse. Si l'on

(1) Il suffit de lire la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen pour remarquer la correspondance de certains articles de la Constitution belge avec la plupart de ses dispositions. Ainsi :

A l'art.	1	de la Déclaration	correspondent les art.	6 et 7 de notre Const.
»	3	»	»	25 »
»	6	»	»	6 et 26 »
»	7	»	»	7 »
»	8	»	»	9 »
»	10	»	»	14 »
»	11	»	»	14 et 18 »
»	13	»	»	112 »
»	14	»	»	110 »
»	15	»	»	24 »
»	17	»	»	11 »

a pu rattacher les libertés d'enseignement et d'association au courant catholique (1) qui se fondait si étroitement au courant libéral de cette époque, c'est que l'Eglise en attendait les plus grands avantages, ce que les événements ont confirmé. En effet, il lui fallait ces deux libertés pour développer son action au dehors et contre l'Etat lui-même qui les avait monopolisées.

§ 32. **Sanctions des Garanties.** — La notion d'ordre public embrasse d'une façon générale les dispositions constitutionnelles qui garantissent aux Belges l'exercice des libertés. Aussi échappe-t-elle aux transactions de la vie privée, au commerce contractuel (Code civil, art. 6 et 1133). Ce serait abuser des mots que d'affirmer le contraire (2), bien qu'un grand nombre de situations créées contractuellement impliquent certaines restrictions à l'exercice de l'une ou l'autre liberté constitutionnelle ; l'ordre public nous semble, aussi bien que l'intérêt public, être une notion de droit public.

Les sanctions qui manquent aux déclarations abstraites de droit ne font défaut à aucun de nos textes constitutionnels. Le Code pénal punit l'attentat contre la forme du Gouvernement (art. 104, 105, 109, 110) ; l'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat ; l'excitation à la guerre civile ; le complot formé à cette fin (art. 124). Il punit le fait de lever des troupes, de les armer ou de les commander illégalement (art. 126, 127) La sédition sous ses diverses formes est également prévue (art. 128 et suiv.).

Toute violation de la Constitution constitue un crime ou un délit, qu'il s'agisse de l'exercice des droits politiques, tels que la fonction électorale (Code électoral, tit. VI, Code pénal, art. 196), du libre exercice des cultes (Code pénal, art. 142 et suiv.), ou d'une atteinte quelconque portée par les fonctionnaires publics aux droits garantis par la Constitution (art. 147 à 154).

Les crimes et délits contre la foi, l'ordre ou la sécurité publics (art. 160 à 347) peuvent encore être considérés comme la violation de certains principes constitutionnels. La contrefaçon des monnaies, par exemple, correspond à un monopole régalien (Const., art. 74). Les peines frappant les faux ou les indiscrétions commis par les employés des télégraphes ou des postes sont la sanction du secret des lettres (Const., art. 22). D'autre part,

(11) G. KURTH, *La Nationalité belge*, Namur, 1912, p. 162.

(22) F. PASSELECQ, Droit collectif et Liberté individuelle, *Journal des Tribunaux*, Bruxelles, 1913, col. 1181.

la coalition des fonctionnaires, l'usurpation de pouvoirs, l'abus d'autorité sont autant d'atteintes aux dispositions constitutionnelles sur la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, etc.

Enfin, la répression des délits commis par des particuliers contre les autorités publiques — tels que la rébellion ou l'insubordination — garantit aux pouvoirs l'exercice de leurs prérogatives. Nous y voyons la sanction d'une autre série de textes de la Constitution ; ce sont des mesures de police, au sens large du mot.

Nous entrerions dans le domaine de la police *sensu stricto*, si nous nous occupions des moyens préventifs que la loi met à la disposition des autorités pour contraindre le citoyen à se soumettre à certaines prescriptions d'intérêt général (1).

Voulant délimiter la puissance exécutive en Belgique, le Congrès a donné la loi pour base à tout ordre, à toute défense impartis aux citoyens. La sanction doit, elle aussi, être prévue par la loi et appliquée par le juge (Constitution, art. 9). Le pouvoir administratif se trouve donc dans l'impossibilité de prononcer aucune peine. Il fait des règlements de police, mais on ne peut dire que ce soit lui qui les sanctionne ; il trouve au-dessus de lui la loi, à côté de lui le juge pour remplir cette mission (2).

§ **33. Système répressif.** — Le système général admis par le Congrès à l'égard de la garantie des droits, ou de ce que nous appelons « les libertés », est donc le sytème répressif. Les mesures préventives ont été écartées et interdites : l'autorité n'a pas à se poser en premier juge des bornes de la liberté des citoyens ; ceux-ci ont à mesurer eux-mêmes jusqu'où l'usage de la liberté est compatible avec le droit d'autrui et avec l'ordre social. Ils ne sont pas sous tutelle : les gouvernants n'ont pas à prévenir les abus des gouvernés. Si des abus se commettent, il suffira de les réprimer, et cette tâche est réservée au pouvoir judiciaire. Le régime répressif est à la fois le plus libéral et le plus progressif : seul, il convient aux peuples, qui, par un patient apprentissage, se sont montrés dignes de la liberté. Ceci explique pourquoi les dispositions sur les libertés publiques ne visent que les nationaux (3).

Une seule exception a dû être admise : le régime répressif prévaut pour les réunions en plein air (4).

(1) P. Errera, Pour nos Libertés (Discours rectoral), *Revue de l'Université*, 1910-11, p. 1 s.

(2) *Infra*, §§ 135 et 313.

(3) *Supra*, § 30.

(4) *Infra*, § 67.

Rappelons le mot d'ordre du Congrès national, mot d'ordre quii était déjà celui de « l'Union » des partis d'opposition belges ccomtre le gouvernement hollandais, avant 1830 : « Liberté en toout et pour tous ». L'absence de mesures préventives était ccomsidérée comme la meilleure garantie contre les abus du ppouvoir(1).

((11) Voir entre autres, le discours de de Gerlache, chef des catholiques, aau Congrès, le 21 décembre 1830 ; HUYTTENS, t. I, p. 274.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE

§ 34 Abolition de l'Esclavage et de la Traite. — La première application du régime répressif est relative à la liberté individuelle. C'est à elle que sont consacrés les articles 7 et suivants de la Constitution.

L'inviolabilité de la personne humaine exclut, avant tout, l'esclavage et la torture. Elle est évidemment incompatible avec la peine de mort. Celle-ci n'a pas disparu de nos lois et la Constitution ne la proscrit point. Toutefois, de fait, elle n'est plus appliquée depuis 1863 (1).

L'esclavage avait, dès le Moyen Age, fait place au servage dans notre pays (2). Son abolition fut proclamée à la Révolution française par des lois devenues nôtres, dès l'annexion de nos provinces à la France (lois du 15 mars 1790, tit. II, art. 1 ; des 28 septembre-16 octobre 1791). Quant à la torture, elle avait été proscrite comme moyen d'instruction criminelle, par un édit de Joseph II, de 1787, et disparut de nos Codes, à partir de l'époque française (décret du 17 brumaire an VII).

Sous le régime hollandais, la traite des esclaves fut interdite ; mais il fallut lutter jusqu'à la fin du XIX^e^ siècle contre le trafic des noirs dans leur pays d'origine. Ç'a été le principal objet de la Conférence internationale tenue à Bruxelles en 1890. L'Acte général du 2 juillet formule à cet égard des règles sévères acceptées par tous les pays civilisés ; il fut approuvé en Belgique par la

(1) Code pénal, art. 7. 1°. — PRINS, *Science pénale et Droit positif*, Bruxelles, 1899, n° 654 et suiv.

(2) Voir par exemple pour la Flandre, l'Ordonnance de la comtesse Marguerite, de 1252, PIRENNE, *Histoire de Belgique*, t. I, p. 278.

loi du 3 mars 1892, et au Congo par le décret du 1er juillet 1891. En exécution de ses dispositions notre loi du 3 juillet 1893 réprime les crimes et délits de traite, n'importe où ils sont commis par un Belge (art. 7).

§ **35. Habeas corpus.** — « La liberté individuelle est garantie » (Constitution, art. 7). Cette formule annonce des dispositions correspondantes à l'*habeas corpus* du droit anglais. Elle est comme un écho de la prise de la Bastille par le peuple parisien, le 14 juilllet 1789, marquant la fin du régime des « lettres de cachet ». Ces ordres odieux d'arrestation, délivrés par le Gouvernement, permettaient d'incarcérer une personne sans intervention de la justice et sans forme de procès. Pareilles détentions arbitraires et pour un temps indéfini n'étaient point motivées ; ceux qui jouissaient de la faveur royale ou ministérielle obtenaient des lettres de cachet en blanc, que l'on pouvait remplir du nom que l'on voulait. Il est inutile d'insister sur de pareils abus (1). Les lettres de cachet furent abolies par décret de la Constituante du 16 mars 1790, décret publié en Belgique dès l'annexion ; mais elles furent de fait rétablies sous l'Empire français, comme en témoignent les emprisonnements arbitraires, nombreux à cette époque.

Rien de semblable aux lettres de cachet n'existe sous le royaume des Pays-Bas. Pourtant un arrêté du Prince-Souverain du 23 février 1815 donne aux tribunaux de première instance le droit de faire enfermer dans une maison de correction « les personnes qui, par leur conduite, ne peuvent être conservées dans la société ou s'en sont rendues indignes », et ce à la requête de proches parents ou du ministère public, « pour le maintien du bom ordre et en vue d'empêcher qu'il soit porté atteinte à la morale publique ». On est frappé par le caractère vague de ces formules, qui semblent, malgré l'intervention de la justice, inviter aux détentions arbitraires.

Le gouvernement provisoire s'empressa d'abroger l'arrêté de 1815 (arrêté du 9 octobre 1830).

La Constitution rend de pareilles mesures impossibles. « Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. — Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dams les 24 heures » (Constitution, art. 7, al. 2 et 3). Ce principe

(1) Van Schoor, *Les Lettres de Cachet*, Mercuriale du 1er octobre 1895, prononcée à la Cour d'appel, Bruxelles, 1895.

remonte chez nous à de lointaines origines ; il correspond à la formule de notre ancien droit : « Les hommes seront traités par droit et sentence » : nombreuses sont les dispositions de nos keures (chartes) relatives à cet objet (1). Le but que le législateur doit poursuivre est de rendre l'arrestation facile et la détention difficile, selon la formule anglaise. Peu de formalités sont requises tout d'abord, mais les garanties se multiplient à mesure que se prolonge la privation de la liberté (2)

Les règles du Code d'instruction criminelle de 1808 ont été modifiées sur ce point important par la loi du 20 avril 1874, relative à la détention préventive, en attendant qu'un nouveau code — qui prendra le nom de « Code de procédure pénale » — remplace celui de Napoléon (3).

§ **36. Détention préventive.** — Nous n'avons pas à entrer ici dans l'analyse des différents mandats qui peuvent être décernés contre un inculpé : mandat de comparution, de dépôt, d'amener et d'arrêt (Code d'instruction criminelle, art. 91 et suiv.) (4). Bornons-nous à résumer les dispositions qui garantissent la liberté individuelle, par application de l'article 7 de la Constitution.

Seul le juge d'instruction, magistrat du tribunal de première instance, spécialement commis à cet effet pour un terme de 3 ans par arrêté royal (loi du 18 juin 1869 sur l'organisation judiciaire, art. 20 et suiv.), peut décerner un mandat d'arrêt. Cet acte doit être précédé de l'interrogatoire (5). L'arrestation ne peut être ordonnée que pour faits de nature à entraîner une peine de 3 mois de prison au moins. « Si l'inculpé a sa résidence en Belgique, le juge ne pourra décerner le mandat d'arrêt que dans

(1) Voir, par exemple pour le Brabant, le testament du duc Henri III, de 1260. GIRON, *Dictionnaire*. V° Liberté individuelle, t. II, p. 379, note 2. — VANDERKINDERE, Evolution constitutionnelle des Communes flamandes, *Annales de l'Est et du Nord*, Nancy, 1905, p. 37 du tiré à part. — Même les causes d'officialité ne pouvaient être déférées qu'à des juges ecclésiastiques locaux. M. VAUTHIER, *Das Staatsrecht des Kœnigreichs Belgien*, p. 11.

(2) CH. MORIZ et THIBAULT, De la Détention préventive, *Revue du Droit public*, etc., Paris, 1904, t. I, p. 30.

(3) De ce code nouveau, seul le titre préliminaire a été voté. Loi du 17 avril 1878. — PICARD et SIVILLE, *Code de la Procédure pénale*, Bruxelles, 1911.

(4) G. TIMMERMANS, *Etude sur la Détention préventive*, Gand-Paris 1878.

(5) En fait, le juge d'instruction décerne un mandat d'amener qu'il transforme en mandat d'arrêt, séance tenante, pendant l'interrogatoire.

des circonstances graves et exceptionnelles, lorsque cette mesure est réclamée par l'intérêt de la sécurité publique. » Le mandat, dans ses motifs, devra spécifier ces circonstances. Si la peine peut atteindre 15 ans de travaux forcés au moins, l'arrestation est de règle et le juge d'instruction ne peut laisser l'inculpé en liberté que sur l'avis conforme du procureur du roi (loi du 20 avril 1874, art. 1 et 2). La mise au secret cesse après la première audition de l'inculpé ; toutefois, elle peut être maintenue pendant 3 jours au plus, sur ordonnance motivée du juge (art. 3).

Tout mandat d'arrêt doit être, dans les 5 jours, confirmé par la chambre du conseil, c'est-à-dire par une chambre du tribunal de première instance siégeant à huis clos ; l'inculpé doit être entendu et peut se faire assister d'un conseil. L'ordonnance est sujette à appel devant la chambre des mises en accusation, c'est-à-dire une chambre de la cour d'appel siégeant dans les mêmes conditions que la chambre du conseil. Celle-ci doit, dans le mois de l'interrogatoire, statuer sur la prévention, en rendant soit une ordonnance de renvoi devant la juridiction de jugement, soit une ordonnance de non-lieu. Dans ce dernier cas ou si la chambre du conseil a laissé passer le délai d'un mois sans statuer, l'inculpé est mis en liberté. Toutefois, si l'instruction préparatoire se prolonge — ce qui est fort souvent le cas — la chambre du conseil peut, à l'unanimité, déclarer que l'intérêt public exige le maintien de la détention. Pareille ordonnance doit être rendue de mois en mois, tant que dure la détention préventive (loi de 1874, art. 5). Malheureusement, toutes ces mesures deviennent de simples formalités de style.

La loi permet encore à l'inculpé de demander sa mise en liberté aux juridictions de jugement ; d'ailleurs, le juge d'instruction peut l'ordonner d'office, quitte à décerner un nouveau mandat d'arrêt contre l'inculpé laissé ou remis en liberté, s'il ne se présente pas à toute réquisition (art. 6 et suiv.). La mise en liberté peut également être subordonnée au dépôt d'un cautionnement (art. 10 et suiv.).

En cas de flagrant délit — et ce terme est ici tout général, synonyme de flagrante infraction — le droit d'arrestation est beaucoup plus étendu ; on peut même dire que c'est un devoir civique pour chaque personne témoin de l'acte criminel (Code d'instruction criminelle art. 106). Il est donc inutile d'entrer ici dans les détails des droits du procureur du roi et de ses auxiliaires,

les gardes champêtres et forestiers, les gendarmes, etc. (Code d'instruction criminelle, art. 16, 40 et suiv. ; loi du 28 germinal an VI, art. 125, 4°). Le cas le plus fréquent est certes celui de l'arrestation par un agent de la police locale. De fait, la personne arrêtée est conduite au commissariat de police où elle est maintenue en état provisoire d'arrestation jusqu'à ce qu'elle soit amenée sous bonne garde au parquet ou chez le juge d'instruction. Bien souvent, en cas de simple contravention, les perturbateurs de la tranquillité des rues, les gens qui ne justifient pas de leur identité ou qui sont inconnus à la police, ceux dont les allures paraissent suspectes, sont « capturés » et retenus, surtout de nuit, dans une salle du commissariat de police. Pareille mesure, difficile à justifier en droit strict et à concilier avec la loi sur la détention préventive, n'a jamais cessé d'être pratiquée en fait : elle apparaît comme une nécessité (1).

Quelques fonctionnaires de l'administration des douanes et autres exercent un droit analogue, pour certains délits spéciaux.

Toute une série de dispositions pénales garantit les citoyens contre les arrestations et les détentions illégales ou arbitraires (Code pénal, art. 147 et suiv. et 434 et suiv.) ; les unes rappellent les mesures prises dans l'Acte d'*habeas corpus* contre les directeurs de prison qui reçoivent ou détiennent un prisonnier sans ordre légal ; les autres prévoient les détentions arbitraires dont pourraient se rendre coupables les particuliers.

Jusqu'à présent, aucune loi n'indemnise, en Belgique, les victimes d'erreurs judiciaires ; à plus forte raison, la détention préventive suivie d'une ordonnance de non-lieu ou d'un acquittement, ne donne-t-elle à celui qui l'a subie aucun droit à un dédommagement. L'instruction des affaires criminelles est parfois très longue ; la détention préventive aussi. Ceci est désastreux surtout pour les innocents, puisque, pour les coupables, sa durée est imputée sur la condamnation à l'emprisonnement (Code pénal, art. 30).

§ **37. Inviolabilité du Domicile.** — La Constitution garantit aussi l'inviolabilité du domicile, suivant en cela un principe de notre droit ancien. Le Congrès vise surtout l'arbitraire admi-

(1) Voir une note dans la *Revue du Droit belge*, t. II (1891-1895), p. 528, où sont cités les textes, tous antérieurs à 1830, sur lesquels on peut fonder ce droit. Cette Revue est une annexe à la *Pasicrisie*. En sens contraire : De Brouckère et Tielemans, *Répertoire de l'Administration*, v° Arrestation, t. II, p. 345-6.

nistratif qu'il veut proscrire, selon sa coutume : « Le domicile est iinviolable : aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que danss les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit » (art.. 10).

C'est au juge d'instruction qu'est réservé le droit de pratiquer des visites domiciliaires (Code d'instruction criminelle, art. 87). Il peut le déléguer, mais seulement aux personnes indiquées par la loi : juge de paix, bourgmestre ou commissaire de police (loi du 20 avril 1874, art. 24).

Deux exceptions sont prévues par la loi : celle du flagrant délitt et celle de la réquisition venant de l'intérieur de la maison. Toutt officier de police et même toute personne hélée par les occupantts, peut alors pénétrer dans le domicile (Code d'instruction criminelle, art. 32, 46, 49 et 50).

Il ffaut, ici encore, rappeler les droits si étendus qu'exerce la police locale : elle peut toujours — même de nuit — pénétrer dans les lieux publics qui tous sont sous sa surveillance (1). Il faut considérer comme tels les magasins, tant qu'ils sont ouverts à la clientèle.

§ **38. Abolition de la Mort civile.** — On peut rattacher aux garanties de la liberté individuelle, l'abolition de la mort civile, qu'une loi même ne peut rétablir en Belgique (Const., art. 13). Cette disposition, d'ordre public au premier chef, l'emporte, bien entendu, sur toute question de statut personnel : un étranger, mort civilement dans son pays, n'a pu, depuis 1831, subir, en Belgique, aucune des conséquences de cette peine. Ainsi, son mariage subsiste, ses enfants sont légitimes, les biens qu'il possède en Belgique demeurent sa propriété et ne peuvent, avant sa mort naturelle, être dévolus à ses héritiers (2). Il en est de même, d'ailleurs, pour toutes les incapacités qui frappent les étrangers dans leur pays et qui sont contraires à l'ordre public belge, notamment celles qui dépendent de la religion (3).

L'inviolabilité de la propriété et l'interdiction d'établir la peine de la confiscation des biens peuvent être considérées comme des corollaires de la liberté individuelle (4).

(1) *Infra*, § 66 et 333.

(2) THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 3e édit., nº 67, p. 41. — LAURENT, *Principes de Droit civil*, t. I, p. 199.

(3) *Supra*, § 30.

(4) *Infra*, § 41.

CHAPITRE III

L'ÉGALITÉ DEVANT LA LOI

§ 39. Abolition des Ordres. — L'esprit positif de nos hommes de 1830 devait les empêcher de toute proclamation chimérique d'égalité ; s'il s'en occupent dans la Constitution, c'est uniquement pour réagir contre certains abus antérieurs, contre certaines règles de droit, justifiables sous l'Ancien Régime, mais qui ne l'étaient plus désormais.

L'article consacré à l'égalité civique est caractéristique à cet égard. Il débute par une prescription précise se rapportant au régime hollandais, pour empêcher le rétablissement des ordres dans l'Etat. Mais, comme ce n'est là que l'application d'un principe plus général, le même texte rappelle ensuite ce principe, avant d'en tirer d'autres conséquences. Il semble que nous surprenions ainsi la mentalité du constituant, qui n'est amené à affirmer la proposition générale qu'à l'occasion de la proposition particulière : « Il n'y a dans l'Etat aucune distinction d'ordres. Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers » (Const., art. 6). On peut retrouver le même processus dans l'article sur la liberté des opinions en général : une des manifestations de cette liberté que l'on voulait placer en tête de toutes les autres, la liberté des cultes et de leur exercice public, précède l'affirmation générale de la liberté de pensée (art. 14).

L'égalité devant la loi dont nous parle la Constitution est une égalité en puissance, visant la capacité juridique. Elle est étrangère à l'égalité en acte, comme à toute égalité de fortune. Dans des circonstances données, il n'y a pas de différences entre les Belges, d'après leur naissance ; la même loi ci-

vilee, pénale, fiscale, etc., leur est applicable (1) ; ils sont soumiss aux mêmes juges (2). Mais, si les circonstances viennent à chaanger, la loi changera de même. Ainsi, tel citoyen, justiciaBlle en cas de délit du tribunal correctionnel, sera, tant qu'il est sœous les drapeaux, justiciable du conseil de guerre ; tel autre, quii poursuit un débiteur devant le tribunal civil, sera à son tour„ s'il est commerçant, poursuivi par son créancier devamt le tribunal de commerce. Telle règle sur le partage des succcessions, en général, ne s'appliquera pas à une petite propriéété familiale, si le législateur veut maintenir son intégrité. En réalité, ce n'est ni l'égalité économique ni l'égalité politique quee vise notre article, mais plutôt l'égalité civile, abolissant touis privilèges de naissance ou de caste.

« Les privilèges de la Cour » comme en accordait le roi Guiillaume à certains personnages ne peuvent résulter ni d'un arrrêté royal ni même d'une loi. Celle-ci peut établir seulement dess exemptions ou modérations d'impôts (Const., art. 112, al. 2) justtiffiées par les circonstances, mais non par des considérations de pœrsonnes (3).

La Constitution elle-même reconnaît bien des inégalités politiques entre les citoyens ; elle établissait, en matière électorale, le privilège du cens (art. 47 ancien) ; elle le maintient encore, pour la pluralité des votes comme pour l'éligibilité au Sénat (artt. 47 et 56 nouveaux). Le Congrès a seulement aboli dans l'Etaat les trois ordres de la noblesse, des villes et des campagnes, ordrœs dont la Loi fondamentale des Pays-Bas tenait encore compte pour la formation des Etats provinciaux et partant pour celle de la seconde chambre des Etats-Généraux nommée par eux (artt. 79 et 129).

L'abolition des ordres a entraîné dévolution de leurs biens à l'Etaat ; ce qui s'était passé en France après 1789, se passa sur unœ très petite échelle en Belgique, pour les biens possédés par la moblesse ou corps équestre des Pays-Bas (4).

(1) Faider, « l'Egalité », Mercuriale prononcée le 16 octobre 1871 à la Cour de Cassation, *Belg. jud.*, 1871, col. 1377.

(2) On a vu, dans les derniers temps, la justice civile régler la succession de la reine Marie-Henriette entre le Roi, ses filles et certains créanciers de l'une d'elles, puis celle du roi Léopold II lui-même. *Infra*, § 125.

(3) Thonissen, *Op. cit.*, n° 528, p. 355 ; Giron, *Dictionnaire*, v° Impôts, t. II, p. 175 ; — *Infra*, § 243. Les rares lois qui ont établi des exemptions à titre personnel furent à bon droit critiquées quant à leur constitutionnalité.

(4) Jugement du Tribunal de Bruxelles du 30 mars 1844, *Belg. jud.*,

L'égalité des Belges n'a pas, dans notre monarchie, entraîné la suppression des titres de noblesse. Nous verrons même, qu'à côté des anciens nobles, il y en a de nouveaux. Mais si le Roi confère encore des lettres de noblesse, la Constitution dit expressément que c'est sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège (art. 75) (1). Nous n'attribuons pas en Belgique aux prédicats l'importance qu'ils ont dans certains pays (2).

§ **40. Admissibilité aux Emplois.** — L'égalité devant la loi rend tous les citoyens admissibles aux emplois civils et militaires. La Constitution le dit, moins pour affirmer une règle positive, corollaire nécessaire de l'égalité qu'elle venait de proclamer, que pour restreindre cette admissibilité aux Belges seuls, à l'exclusion des étrangers. Ici encore, on répondait à l'un des griefs soulevés par le régime précédent : les Belges, s'ils n'étaient point privés des places, étaient fort mal partagés à cet égard, par le roi Guillaume — on se doute bien pourquoi ! Ce sont les places lucratives auxquelles pensaient avant tout les auteurs de la Constitution ; mais il faut restreindre le texte aux emplois de nomination gouvernementale. Ainsi, pour les fonctions sacerdotales, les traitements et pensions peuvent aller à des étrangers, en vertu de la liberté absolue dont jouissent les églises en Belgique (Const., art. 16) (3). Il fut reconnu au Congrès que, pour les emplois infimes, tel que celui de boute-feu dans un ministère, la règle pouvait aussi fléchir. Sa justification se trouve moins dans l'intérêt pécuniaire des Belges que dans le principe de la souveraineté nationale : il faut exclure toute ingérence étrangère de l'exercice des fonctions publiques. La question est plus délicate et plus importante, quand il s'agit des emplois conférés par les provinces, les communes, les établissements publics. Le texte, dans sa généralité, semble leur être applicable. Cependant, lors

1844, col. 740. La même règle fut appliquée aux biens d'une corporation qui ne pouvait comprendre que des personnes remplissant certaines conditions d'origine. Cass., 7 décembre 1863. *Pasicr.*, 1864, I, p. 22.

(1) *Infra*, § 129.

(2) Ainsi les plus hautes fonctions de l'Etat ne donnent pas le titre d'Excellence ; celui-ci n'est porté que par les chefs des missions diplomatiques et par les personnes revêtues du titre d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. Si les chefs diocésains sont usuellement qualifiés de Monseigneur, ce prédicat ne leur est pourtant pas donné dans les actes officiels, où l'on dit Monsieur l'Evêque comme on dit Monsieur le Ministre.

(3) Rapport de la section centrale au Congrès national et séance du 21 décembre 1830. HUYTTENS, t. IV, p. 49 et t. I, p. 567.

de lda discussion de la loi communale de 1836, à une époque très rappprochée du Congrès et quand beaucoup de ses membres siégeaient aux Chambres, une proposition de réserver les emplois commmunaux aux seuls Belges fut rejetée (1). Les étrangers ne sontt donc pas légalement exclus de ces fonctions. En fait, les empplois communaux, aussi bien que les autres, sont aujourd'hui uniqquement réservés aux Belges.

L'article 6 prévoit des exceptions. Celles-ci ne peuvent être établies que par une loi, ce qui écarte l'arbitraire gouvernemental. La loi doit viser des cas particuliers (art. 6 *in fine*). Il ne faut pas entendre par là qu'une loi soit nécessaire pour chaque nomination d'étranger à une place déterminée, mais bien que les exceptions ne peuvent viser que tels emplois que la loi spécifiée ; elle fixe les conditions moyennant lesquelles ces emplois peuvent être conférés à des étrangers par le Gouvernement (Connst., art. 66). Le motif historique qui a inspiré cette disposition nous est révélé par le fait qu'un assez grand nombre d'étrangers s'étaient enrôlés comme officiers dans l'armée belge, lors de lda Révolution ; on voulut les maintenir dans les cadres ; le Congrès national y autorisa le Gouvernement et appliqua ainsi le texte dont s'agit (décret du 11 avril 1831). D'autre part, on craignait de ne pas toujours trouver des Belges capables de remplir certaines fonctions, celles de professeur à l'Université par exemple ; aussi, notre première loi sur l'enseignement supérieur permet-elle de conférer à des étrangers des chaires dans les universités de l'Etat (loi du 27 septembre 1835, art. 13) (2). Enfin pour des places à occuper à l'étranger, il est quelquefois opportun de préférer à un Belge un titulaire indigène. Il se peut même que, faute de Belges, la nomination d'un étranger devienne nécessaire. C'est le cas pour les consuls et les agents consulaires de Belgique à l'étranger (loi du 31 décembre 1851, art. 2) (3).

(1) Chambre des Représentants, 23 février 1835. *Moniteur belge* du 24 février 1835.

(2) Cette exception est prévue dans les discussions du Congrès national, séance du 21 décembre 1830, HUYTTENS, t. I, pp. 566 et 569.

(3) *Infra*, § 208.

CHAPITRE IV

L'INVIOLABILITÉ DE LA PROPRIÉTÉ

§ 41. Ses Garanties constitutionnelles. — La propriété figure avec la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, parmi « les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme » dont la conservation est assignée comme but à toute association politique, dans la Déclaration des Droits de 1789 (art. 2). La même déclaration reparle de la propriété comme d'un droit « inviolable et sacré » et proclame le droit à l'expropriation en faveur de l'Etat (art. 17). Cette conception a dominé depuis lors; elle se retrouve dans la Constitution belge, non pas que le droit de propriété y soit affirmé, — pas plus d'ailleurs que la liberté, la sûreté, la résistance à l'oppression — mais elle y est mise à l'abri de toute atteinte de l'autorité. L'expropriation et la confiscation ne sont possibles que dans des cas déterminés et moyennant certaines compensations ou garanties. Pour l'expropriation, le Congrès national a repris le texte de la Déclaration de 1789 et du Code civil (art. 545), en exigeant que l'indemnité soit juste et préalable. Quant à la confiscation, elle n'est plus possible, d'une façon générale, et ne peut résulter que d'une condamnation judiciaire. Voici d'ailleurs les deux textes : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie (1) par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité » (art. 11). « La peine de la confiscation des biens ne peut être établie » (art. 12).

Cette seconde règle, qui nous apparaît comme un corollaire de la première, n'empêche pas notre droit pénal de connaître la

(1) Il faudrait : *établis*. Une faute analogue se trouve à l'article 138, qui parle de *toutes* les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes, etc. — Pour l'expropriation, v. *infra*, § 228 et s.

comfiscation spéciale, peine accessoire en matières criminelle, correctionnelle et de police (Code pénal belge, art. 7 *in fine*). « La confiscation spéciale s'applique : 1° Aux choses formant l'objet de l'infraction et à celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, quand la propriété appartient au condamné ; 2° Aux choses qui ont été produites par l'infraction » (même code, art. 42) (1). Pareille disposition n'est pas inconciliable avec le texte constitutionnel, qui reproduit un article de la Loi fondamentale de 1815 (art. 171), proscrivant la peine politique de la confiscation appliquée aux émigrés et aux condamnés à mort par la Convention nationale, afin d'enrichir l'Etat.

§ **42. Ses Limitations légales. Leur Conséquence.** — Quant à l'expropriation, elle ne doit pas être confondue avec la réglementation de la propriété, dans laquelle l'Etat ne rencontre aucun obstacle juridique et qui ne donne ouverture à aucune indemnité en faveur des propriétaires. Ceux-ci ne peuvent se plaindre, si les nécessités de la police imposent à leur jouissance des restrictions peut-être fort onéreuses et sans doute croissantes. Dans sa définition même du droit de propriété, le Code civil l'indique ainsi : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements » (art. 544). Cet article est suivi de celui qui traite de l'expropriation, ce qui différencie les deux ordres d'idées.

Le principe de l'expropriation est également étranger à la limitation de la propriété quant à son objet. Nous voulons dire que telle chose peut cesser à un moment donné d'être susceptible d'appropriation privée aux yeux de la loi. Un changement de ce genre, en rapport avec des idées politiques et sociales nouvelles, nous apparaît comme une émancipation non comme une expropriation. Il peut être ruineux pour certains particuliers et pourtant ne donner lieu à aucune indemnisation. Ç'a été le cas lors de l'abolition de l'esclavage, de la traite des nègres et même lors de l'interdiction de certains négoces de boissons, d'armes, etc. Ç'a été le cas aussi, lorsqu'a été interdit le trafic des fonctions publiques lucratives, la vénalité des charges de notaires, par exemple. Il est aisé de concevoir de nouvelles

(1) Pour les différentes applications de cette peine, voir au Code pénal les articles 64, 94, 253, 302 et suiv., 318, 457, 503, etc. PRINS, *Science pénale et Droit positif*, p. 478.

applications de cette règle dans l'avenir, si la socialisation des moyens de production passe dans le domaine législatif.

L'expropriation s'applique essentiellement aux immeubles ; nous verrons qu'eux seuls sont visés par la loi. Les autres droits réels et même les droits d'obligation, qui si souvent entrent en ligne de compte pour fixer les indemnités, ne sont qu'accessoires de la propriété immobilière. L'expropriation des meubles n'est permise chez nous que dans des cas exceptionnels : on en a recommandé la généralisation (1), même aux droits incorporels, tels que les concessions de services publics (2). Toutefois, ces idées n'ont pas encore été admises législativement en Belgique.

(1) Mercuriale du procureur général FAIDER, à la cour de Liège, le 1er octobre 1897. *Belg. jud.*, 1897, col. 1153.

(2) Voir une loi italienne, du 29 mars 1903, autorisant l'expropriation par les communes, des exploitations de services publics (tramways, gaz, etc.) concédés à des particuliers. — *Annuaire de Législation étrangère pour* 1903. Paris, 1904, p. 207.

CHAPITRE V

LA LIBERTÉ DES OPINIONS EN GÉNÉRAL

§ **43. Actes punissables.** — L'Etat a le droit d'examiner et de déterminer la criminalité des opinions en tant qu'elles se manifestent par des actes extérieurs. De fait, ce sont ces actes et non ces opinions dont les conséquences importent à la Société. S'il n'en était point ainsi, si l'Etat devait abdiquer ou accepter un mœt d'ordre, il ne serait plus souverain : il serait à la merci du prœmier venu ; ou bien il prêterait son appui à une autorité étrangère qui lui serait supérieure ; il redeviendrait le « bras séculier », notion aussi contradictoire à la science politique moderne que le serait celle d'une inquisition d'Etat recherchant la criminallité des intentions ou punissant les péchés.

Sous cette réserve, la liberté de penser la plus large est garamtie en Belgique par la Constitution, en ces termes : « La liberté de manifester ses opinions en toute matière est garantie, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté » (art. 14). Le texte comprend à la fois le principe et l'une de ses applications essentielles, qui le précède même dans la rédaction (1). En voici le commencement : « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, etc... » En réalité, les libertés de la presse, de l'enseignement et de réunion dérivent, comme la liberté des cultes, de la règle générale de l'art. 14 : les opinions se manifestent librement de toute manière et en toute matière.

Dès le 16 octobre 1830, le Gouvernement provisoire prit un arrêté proclamant cette liberté et ses applications principales. Le Congrès ne fit que suivre la voie qui lui avait été tracée (2).

(1) Comp. *supra*, § 39.

(2) L'arrêté du 16 octobre 1830 est intéressant par son style enflammé. *Pasinomie belge* à sa date.

Le libre examen est donc reconnu dans notre droit public ; il exclut l'idée du blasphème, qui faisait un délit de la simple expression de certaines opinions philosophiques. Comme c'est de règle, le droit de chacun est ici limité par le droit égal d'autrui, ou par la nécessité sociale de la défense de l'ordre établi. Voici, sommairement indiquées, les infractions qui circonscrivent le champ de la libre manifestation verbale ou écrite des opinions en Belgique :

1° Les calomnies, diffamations, injures et autres atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes (Code pénal, art. 443 et suiv., 561, 7°, 562).

2° La provocation directe à commettre certains crimes, tels que celui de sédition (Code pénal, art. 124, et suiv.). Même non suivie d'effet, pareille provocation est parfois punissable (loi temporaire du 23 août 1887 (1), devenue définitive le 25 mars 1891).

3° L'offre accompagnée de promesses de commettre certains grands crimes et l'acceptation de pareille offre (loi du 7 juillet 1875). Il s'agit ici, bien entendu, d'un délit indépendant de toute réalisation du crime proposé.

4° Les offenses au Roi, aux membres de la famille royale (loi du 6 avril 1847) et aux chefs d'Etats étrangers (lois du 20 décembre 1852 (2) et du 12 mars 1858).

5° Les outrages publics aux bonnes mœurs, par écrits, images, etc. (Code pénal. art 383 et suiv.). Sont également punissables les chansons, lectures ou récitations obscènes en des lieux publics (loi du 29 janvier 1905) (3).

6° Les outrages aux objets du culte, soit dans les lieux destinés ou servant habituellement à son exercice, soit dans les cérémonies publiques de ce culte (Code pénal, art. 144). Ce délit n'est pas le sacrilège tel que le punissait en France l'ordonnance de Charles X, du 20 avril 1825, puisque l'acte ne tombe sous l'application de la loi que s'il trouble l'exercice public du culte (4).

(1) Sur les évènements qui provoquèrent cette loi, *infra*, § 475.

(2) La date est suggestive : la Belgique était le refuge des victimes du Coup d'Etat.

(3) Ce délit reste distinct de celui qui pourrait être imputé à l'auteur même ; ainsi en décide du moins la jurisprudence, Bruxelles, 18 février 1909. *Journ. Trib.* 1909, col. 446. *Revue catholique de Droit*, Louvain, 1909, p. 347.

(4) Ainsi des soldats poursuivis pour avoir, après la communion, montré par dérision, à la caserne, l'hostie qu'ils n'avaient pas avalée,

7° Spécialement pour les ministres des cultes, les attaques directœs contre le Gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autrœ acte de l'autorité publique (Code pénal, art. 268). L'attaque doit se manifester dans l'exercice du ministère sacerdotal, par des œdiscours prononcés en assemblée publique (même article). Cettœ disposition a pu être critiquée comme contraire aux principess de notre droit public, puisque la généralité des citoyens n'esit pas punissable pour de semblables actes, tandis que les prêtres le sont. On la justifie en observant que, pour tous les foncitionnaires de l'Etat, des mesures disciplinaires peuvent réprimer de semblables abus, alors que ces mesures sont inapplicœbles aux prêtres qui ne sont pas des fonctionnaires, bien qu'ills émargent au budget ; d'autre part, leur influence sur l'esprit des fidèles étaut énorme, on a cru devoir prendre contre eux certæines précautions, vestiges du système concordataire et de l'appel comme d'abus.

S'agissant d'un texte pénal, l'interprétation restrictive amène à distinguer les « discours » interdits des « lectures » permises. Si l'attaque contre une loi ou un acte du gouvernement se trouvait dans un amendement épiscopal, elle pourrait donc être lue impunément en chaire dans toutes les églises du diocèse. En pratique, il n'y a guère lieu de recourir à ces cavillations, l'article 268 du Code pénal étant pour ainsi dire lettre morte en Belgique, comme le sait quiconque est au courant de notre vie publique, et se souvient de ce que fut la lutte scolaire vers 1880 (1).

Em revanche, tout ministre d'un culte est, dans l'exercice de son ministère, spécialement protégé contre les outrages par paroles, etc. (Code pénal, art. 145).

La liberté des opinions touche au droit constitutionnel, soit par ses diverses manifestations publiques, telles que le culte ou l'enseignement ; soit par les procédés ou moyens d'extérioriser la pœnsée, tels que la parole, la correspondance, la presse ; enfin, cette liberté, pour être effective, implique des relations entre les hommes telles que les réunions, les associations. Nous allons successivement passer en revue ces différents cas.

furent acquittés. Cassation belge, arrêt du 20 juillet 1903 et conclusions du procureur général. R. Janssens, *Pasicr.*, 1903, I, p. 347. Cour militaire, arrêt du 17 octobre 1903, *Pasicr.*, 1904, II, p. 481. Cf. *Journ. Trib.*, Bruxelles, 20 mars 1904, col. 356.

(1) *Infra*, § 343.

CHAPITRE VI

L'EMPLOI DES LANGUES

§ **44. Principes constitutionnels. La Question flamande.** — La Belgique est le type du pays bilingue, situé à la frontière germanique et latine. Le flamand est parlé dans le nord, le wallon dans le sud ; Bruxelles est à peu près à la limite. S'il y a des nuances entre le flamand des diverses régions, elles sont minimes ; quant aux dialectes wallons, ils diffèrent davantage entre eux, mais tous se rattachent directement à l'ancien français ; d'ailleurs, rares sont les wallons qui ne comprennent pas le français, s'il ne le parlent pas.

La frontière linguistique est tracée avec une remarquable netteté et n'a guère changé depuis le haut Moyen Age, c'est-à-dire depuis l'époque où les conquérants germaniques nouveaux se sont heurtés aux anciens conquérants romains. Bien qu'une partie de notre territoire fût soumise jadis à l'Empire et une autre au royaume de France, les influences linguistiques de ce dernier ont été prédominantes, du moins dans les sphères élevées de la population et dans l'administration. Il en fut surtout ainsi depuis l'ère bourguignonne. La suprématie de la langue française se maintint sous les Espagnols et sous les Autrichiens ; inutile de dire qu'il en fut ainsi sous la domination française. Sous le royaume des Pays-Bas, la langue néerlandaise prit le dessus, tout au moins dans la vie publique. Certaines mesures imposées, notamment à Bruxelles (arrêtés royaux du 15 septembre 1819 et du 25 octobre 1822), figurent parmi les griefs qui occasionnèrent la Révolution de 1830. C'est pourquoi cet événement a pu sembler une réaction française. La partie libérale de la population était certes dirigée par les grandes idées de 1789, exprimées en des formules françaises. D'autre part, les

masses catholiques flamandes, bien qu'hostiles au régime hollandais, restaient attachées à leur langue maternelle.

Le Congrès, suivant sa politique habituelle de conciliation et de liiberté, proclama l'égalité des langues, afin d'empêcher toute oppiression gouvernementale à cet égard. Depuis lors, on a obsœrvé un certain parallélisme entre les périodes où les catholiques étaient au pouvoir et les progrès du flamand comme langgue officielle ; en revanche, dans les années de majorité libérale;, cette question fut plutôt négligée. Cela n'est guère surprenantt, le parti catholique s'appuyant principalement sur les Flandres et le parti libéral, sur la Wallonie.

Il y a là un danger national, compris en ces derniers temps, surtout depuis que notre régime politique s'est démocratisé. Les revendications des flamands, légitimes surtout en matières judiciaires, ont obtenu le succès qu'elles méritaient. Nous croyons qu'ill ne faudra guère aller plus loin à cet égard. D'ailleurs, l'importance du parti socialiste en Flandres et à Anvers et les effets de lla représentation proportionnelle suffisent pour que la causse du flamand ne soit plus celle des catholiques seuls. La lœngue domination politique de ces derniers semble avoir enhærdi les aspirations flamandes, on l'a vu dans les discussions des llois militaires (1913). On parle aussi d'une université flamande à Gand et, d'une façon générale, l'administration tend à donmer à cette langue plus d'importance officielle qu'elle n'en a eu jusqu'à présent. Par une réaction bien naturelle, les wallons oppœsent à cette « flamandisation du pays » des velléités séparatistes avec la vague formule : la séparation administrative.

Lœ danger de pareilles aspirations est si grand pour notre nationælité et ce danger nous paraît si évident que nous nous refusoms à croire à sa réalisation.

« L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif ; il ne peut être réglé que par la loi et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires » (Const., art. 23). On voit avec quelle prudence le Congrès écarte l'action possible du pouvoir exécutif pour l'emploi officiel des langues, et interdit à la loi même d'entrer dans le domaine privé ; elle vient pourtaut de le faire : le projet scolaire voté par la Chambre (février 1914) impose la langue maternelle comme langue véhiculaire aux divers degrés de l'enseignement primaire dans les écoles communales, adoptées et adoptables, c'est-à-dire libres, mais désormais subsidiées ; certains tempéraments sont, il est vrai, admis à cette règle, mais la disposition n'en contient pas moins une insinuation du législateur en dehors des termes de l'art 23 de la Constitution.

Dans les premiers temps de notre indépendance, la Belgique était plutôt trilingue que bilingue, l'idiome luxembourgeois étant une forme de l'allemand (1), non du néerlandais. Mais les Allemands sont devenus très peu nombreux en Belgique depuis 1839, le grand-duché de Luxembourg ayant cessé de faire partie du Royaume.

D'après le dernier recensement officiel qui remonte à 1900, on compte en Belgique une population flamande de 3.673.719 habitants, une population wallonne de 3.485.728 habitants et une population allemande de 144. 888 habitants. Si ces chiffres ont augmenté depuis, la proportion n'a guère changé sans doute (2).

Cependant, l'allemand n'a pas cessé d'être usité en Belgique. Si les lois ne sont plus traduites officiellement en cette langue (loi du 28 février 1845, art. 5), on la trouve pourtant mentionnée dans la loi organique de l'instruction primaire (loi du 15 septembre 1895, art. 4), et dans le Code électoral (art 152). Mais sauf ces exceptions, « toute la législation en Belgique tend à démontrer que le français et le flamand sont les seules langues reconnues comme nationales » (3). On peut dire, en effet, que les pouvoirs publics n'ont plus guère à se préoccuper, pour leurs agents, que de la connaissance de ces deux langues.

§ **45. Applications en matières législative, administrative et judiciaire.** — Voyons les principales applications de cette règle (4).

a) Au Congrès, on estimait que si toute liberté doit être laissée aux citoyens, même dans leurs rapports avec l'autorité, les actes de celle-ci pouvaient être rédigés en une seule langue, quitte

(1) Observons qu'au parlement luxembourgeois, l'allemand et le français sont admis, à l'exclusion de l'idiome luxembourgeois (art. 4 du règlement voté le 10 décembre 1896). Moreau et Delpech, *Règlements des Assemblées législatives*, Paris, 1906, t. I, pp. 606 et suiv. — *Annuaire de Législation étrangère pour* 1897, Paris, 1898, p. 594.

(2) L'*Annuaire statistique* pour 1912, p. 86, décompose ainsi ces chiffres :

Habitants ne parlant que le flamand :	2.822.005, soit 37,49 0/0 de la population.
Habitants parlant le français et le flamand :	801.587, soit 10,69 0/0
Habitants ne parlant que le français :	2.574.805, soit 34,33 0/0
Habitants ne parlant que l'allemand :	28.314, soit 0,38 0/0
Habitants parlant le français et l'allemand :	66.447, soit 0,88 0/0
Habitants parlant le flamand et l'allemand :	7.238, soit 0,10 0/0
Habitants parlant les trois langues :	42.889, soit 0.57 0/0

(3) Justice de paix de Bruxelles, 8 décembre 1905, *Rev. Adm.*, 1906, p. 218.

(4) Prayon van Zuylen, *De Belgische Taalwetten*, Gand, 1892.

à l les traduire, le cas échéant (1). Et, de fait, il semble bien qu'il dooive en être ainsi. Le tout est de savoir quelle valeur juridique s'a'attache à cette traduction. Le législateur, s'inspirant des idées duu Congrès (décret du 27 novembre 1830) qui discuta et vota en frrançais sur des projets français, décida que le texte officiel des loibis serait le français, sauf à en faire une traduction flamande (ldoi du 19 septembre 1831). Ceci fut modifié à la fin du siècle deernier : les textes français et flamands des lois et arrêtés, publiliés sur deux colonnes du *Moniteur*, sont égalemeut officiels (ldoi du 18 avril 1898). Le texte flamand peut donc être cité dans leas pourvois en cassation, etc.

(*b*) En matière administrative, la langue officielle, pour la correespondance et les avis, est le flamand, dans les provinces des deeux Flandres, d'Anvers, du Limbourg et dans l'arrondissement dee Louvain qui fait partie du Brabant. Mais les autorités peuvent tooujours, dans cette partie du pays qualifiée de « flamande », see servir des deux langues, pour leurs actes officiels, ce qui a lieeu dans les grandes villes. Les intéressés, de leur côté, peuvent deemander que les autorités se servent du français à leur égard. Laa règle est renversée dans l'arrondissement de Bruxelles (loi duu 22 mai 1878). Il va de soi que, dans la partie wallonne du paays, une autorité ne pourrait se refuser à recevoir une commuunication en flamand — hypothèse assez improbable, — mais elllle ne devra jamais se servir de cette langue dans la réponse.

(*c*) En matière d'enseignement, il faut distinguer. Dans l'enseignnement primaire, les communes sont libres de prendre comme lanngue véhiculaire celle des langues usitées en Belgique « selon leas besoins des localités » (loi du 15 septembre 1895, art. 4). (2) Daans les localités flamandes et allemandes, le français figure normaalement au programme officiel.

Dans l'enseignement moyen, depuis 1895, il a fallu justifier dee sérieuses connaissances flamandes, pour être nommé à certaiins postes (loi du 10 avril 1890, art. 49). A partir du mois d'aoûût 1916, les premiers examens universitaires impliqueront, dée la part des candidats, la connaissance soit du flamand et de l'uune des langues française, allemande ou anglaise, pour les réciipiendaires ayant fait leurs études moyennes dans la partie flamaande du pays ; soit le français et l'uñe des langues flamande,

(1) Rapport de Raikem, séance du Congrès national du 27 décembre 18330 ; HUYTTENS, t. l, p. 668.

(2) Cette latitude leur est enlevée par l'art. 15 du projet de loi scolaire acttuellement en discussion (mars 1914).

allemande ou anglaise, pour les récipiendaires ayant fait leurs études dans la partie française du pays ; soit de l'allemand et de l'une des langues flamande, française ou anglaise, dans les arrondissements d'Arlon et de Bastogne (Luxembourg) et de Verviers (province de Liège). Mais cette dernière disposition relative à l'allemand est facultative pour les candidats. On le voit, cette loi assimile le français, dans la partie flamande, et le flamand, dans la partie française du pays, à une langue étrangère, ce qui peut sembler dangereux. Dans la partie flamande du pays, le flamand devient langue véhiculaire obligatoire, pour certains cours généraux tout au moins. Sont dispensés de cette épreuve, les jeunes gens pouvant produire un certificat d'études constatant que, outre les cours consacrés à la langue principale, deux autres cours sont professés en cette langue. Il faut que 8 heures au moins soient consacrées par semaine, à la langue principale et 3, à l'une des langues accessoires.

Pour l'agglomération bruxelloise, les règles ci-dessus se combinent, selon la langue maternelle ou usuelle des élèves, la déclaration du père de famille faisant foi sur ce point. En outre, le français ou le flamand, en tant que langue accessoire, doit occuper au moins 4 heures par semaine, pendant toute la durée des études moyennes.

Quant à l'enseignement supérieur officiel, il se fait jusqu'ici entièrement en français.

d) En matière judiciaire, la loi impose le flamand pour l'instruction et le jugement des affaires répressives, dans la partie flamande du pays. Il est loisible aux inculpés ou aux prévenus de demander l'emploi du français (lois des 3 mai 1889 et 4 septembre 1891) (1).

Dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, le français et le flamand sont employés selon les besoins de chaque cause. L'inculpé a le choix de la langue : il est interpellé sur ce point par le président du siège. Des garanties spéciales assurent, en cour d'assises du Brabant, des jurés flamands aux inculpés flamands (loi du 22 février 1908) (2).

Depuis 1895, la connaissance du flamand est exigée des postulants à toutes les fonctions judiciaires et notariales en pays fla-

(1) Si la première chambre de la Cour de Liège, saisie d'un délit commis par un garde forestier flamand, ne peut siéger en cette langue, la Cour de cassation renvoie l'affaire à une autre Cour. Cass. 10 octobre 1910. *Pasicr.*, 1910, I, 435.

(2) Discussions et travaux préliminaires, *Pasin.*, 1908, p. 44 et suiv.

mand (loi du 10 avril 1890). Des cours de droit pénal, de procédure pénale et de droit notarial en flamand, ont été institués dans les universités de Bruxelles et de Louvain.

e) Dans l'organisation de la force publique, il faut distinguer. L'instruction et le commandement de la garde civique se font en flamand dans les communes classées comme flamandes par le Gouvernement (loi du 7 septembre 1897, art. 137) (1). Dans l'armée, il a semblé impossible d'admettre le commandement en deux langues : c'eût été détruire l'unité des forces nationales, dont le besoin l'a emporté jusqu'ici sur toute autre considération.

Toutefois, l'instruction des troupes se donne en français et en flamand (loi du 2 juillet 1913, art. 15). Les deux langues nationales sont mises sur pied d'égalité pour la publication de tous les documents d'ordre général intéressant la troupe et le flamand est employé dans la correspondance administrative, selon les distinctions analogues à celles que nous avons indiquées ci-dessus (même loi, art. 14 et 16). Dans les examens d'entrée et de sortie de l'école militaire, la connaissance des deux langues est obligatoire, mais il dépend du récipiendaire de choisir l'une pour l'épreuve approfondie, l'autre faisant l'objet d'une épreuve élémentaire orale et écrite.

Les cours de règlements et théories militaires se font en français et en flamand pour tous les élèves. Des mesures analogues sont prises pour les sous-officiers qui aspirent à devenir officiers pour le cadre et pour les officiers de santé. En outre, le régime bilingue, avec prépondérance, soit de l'une, soit de l'autre langue, est établi dans les écoles de pupilles (même loi, art. 1 à 13).

f) Dans les assemblées délibérantes, l'emploi des deux langues est facultatif. A la Chambre notamment, les discours flamands sont assez fréquents. Les conseils communaux du pays flamand font usage presque exclusivement de cette langue, sauf dans les grandes villes.

Ce mélange et les compromissions linguistiques qui en dérivent ne sont pas étrangers au parler et à l'accent belges.

(1) Ce régime a donné lieu à des réclamations, certains faubourgs de Bruxelles ayant été classés parmi les communes flamandes.

CHAPITRE VII

LE SECRET DES LETTRES (1)

§ 46. Principes. — Le secret des correspondances est une garantie nécessaire de la libre communication des opinions. Le droit public n'aurait guère à s'en préoccuper s'il était loisible à chacun de confier à qui il veut le transport de ses lettres ; mais il n'en est rien, puisque l'Etat monopolise ce service et s'impose ainsi en intermédiaire nécessaire. Comme corollaire de son monopole, l'Etat doit garantir l'inviolabilité du secret des correspondances. S'il s'agissait d'un contrat de droit privé, la chose irait de soi ; mais les leçons de l'histoire ne montrent que trop combien souvent en cette matière, *Princeps legibus solutus est !* Notre Congrès national a donc jugé nécessaire de garantir constitutionnellement le secret des lettres. Il vise par là le Gouvernement, pour rendre impossible toute institution de « cabinet noir » (2).

Toutefois, le législateur lui-même est lié par la disposition aussi bien que le Roi. Aussi la question de constitutionnalité se pose-t-elle chaque fois que, dans un intérêt public ou privé, il est fait exception à l'inviolabilité du secret des lettres, dans un texte législatif.

« La loi détermine », dit la Constitution (art. 22, al. 2), « quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste ». Cette disposition est intéressante : elle oblige le législateur à faire peser ici la responsabilité sur des « agents », ce qui interdit de la faire remonter hiérarchique-

(1) E. HANSSENS, *Du Secret des Lettres*, Bruxelles, 1890.

(2) Un ancien membre du Congrès le répéta formellement à la Chambre en 1849, lors de la discussion de la loi sur les faillites. *Infra*, § 47, 2°.

ment jusqu'au ministre et d'éluder ainsi toute punition effective (1). D'ailleurs, l'ouverture, la suppression ou la violation du secret des lettres et télégrammes est un délit dont la peine peut atteindre 6 mois de prison, s'il s'agit de fonctionnaires, agents ou employés du service des postes et télégraphes, et un mois de prison, s'il s'agit de particuliers (Code pénal, art. 149 à 154 et 460). Ces garanties assurent aussi le secret des cartes postales et autres envois même à découvert (loi du 30 mai 1879, art. 54). Pour les dépêches, le Code réserve cependant le cas du témoignage en justice et celui où la loi oblige à faire connaître l'existence ou le contenu d'un télégramme (art. 150) (2). Il ne faut pas induire de là que l'employé soit tenu, s'il est appelé à témoigner en justice, à révéler la dépêche qu'il a expédiée ou reçue : il est au contraire lié par le secret professionnel et la peine pour refus de témoignage (Code d'instruction criminelle, art. 80) ne peut donc lui être appliquée. Mais s'il parle, il ne tombe pas sous l'application du Code pénal. Il est mis sur le même pied que toute autre personne dépositaire par état ou par profession des secrets qu'on lui confie (Code pénal, art. 458) (3).

§ 47. **Exceptions.** — On doit considérer comme exceptions à l'inviolabilité du secret des correspondances :

1° La saisie opérée par le juge d'instruction de toute lettre adressée par un prévenu ou à un prévenu (Code d'instruction criminelle, art. 87, 88 ; instruction générale sur le service des postes, n° 333 et suiv., spécialement n° 341). La correspondance entre le prévenu et son conseil est naturellement exceptée. Le juge ne peut opérer la saisie en question que s'il considère la lettre comme pièce à conviction, non comme moyen de recherche d'un crime ; sinon la justice pourrait saisir toutes les correspondances, puisqu'il est toujours possible qu'en les lisant elle soit mise sur la trace d'une infraction et de son auteur. En général, aucune condamnation ne peut être basée sur la violation du secret des lettres (4). Dans une enquête parlementaire, les droits du magistrat instructeur conférés au représentant enquêteur comprennent celui de saisir les lettres à la poste,

(1) *Infra*, § 178.

(2) E. Hanssens, *Op. cit.*, p. 33.

(3) Nypels, *Code pénal interprété*, Bruxelles, 1867-1884, t. II, p. 670 ; Idem, *Législation criminelle de la Belgique*, Bruxelles, 1867-1870, t. III, p. 273.

(4) Hanssens, *ibidem*, n° 87.

dans les conditions ci-dessus rappelées (loi du 3 mai 1880, art. 4) ;

2° Le droit pour le curateur à une faillite de se faire remettre la correspondance adressée au failli (loi du 18 avril 1851, art. 48). La constitutionnalité de cette mesure est douteuse, d'autant plus qu'elle paraît d'une rigueur excessive et injustifiable (1) ;

3° Le droit pour l'administration des postes de requérir du destinataire l'ouverture de tout pli qu'elle présume contenir des valeurs ou des objets passibles de droits de douane (loi du 30 mai 1879, art. 56). Le destinataire ne reçoit le pli qu'à condition de l'ouvrir, mais comme la poste ne peut s'assurer du contenu que pour la vérification matérielle et non par la lecture de la lettre, il n'y a pas ici violation du secret, au sens propre du mot ;

4° L'ouverture par l'administration des lettres mises au rebut pour adresse insuffisante, etc. (même loi, art. 8). La poste peut ainsi restituer la lettre à l'envoyeur ou même la faire parvenir à destination. S'il y a dans ce cas violation du secret, il faut reconnaître que c'est par nécessité.

Enfin, signalons le droit que donne à certaines personnes la puissance paternelle, tutélaire et même maritale, de se faire délivrer les correspondances adressées aux mineurs et aux femmes mariées. La poste cependant concilie ses devoirs avec l'autorité des parents, tuteurs ou maris, en exigeant une opposition légale et une ordonnance du président du tribunal civil pour remettre à ces personnes les correspondances adressées à ceux sur qui elles ont autorité (arrêté royal du 12 octobre 1879, art. 23) (2).

Inutile d'ajouter que les mœurs ici ne concordent guère avec les lois, surtout en ce qui concerne la puissance maritale.

En dehors des cas prérappelés aucune saisie des correspondances confiées à la poste ne peut être pratiquée (3).

(1) *Ibidem*, nos 143 et suiv.
(2) *Ibidem*, nos 252, 280.
(3) *Ibidem*, no 90.

CHAPITRE VIII

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE (1)

§ **48. Ni Censure, ni Cautionnement.** — La presse, qui a été qualifiée « le *forum* des peuples modernes », a pour mission principale, du moins au point de vue politique interne, de porter à la connaissance du public les actes du pouvoir, d'en signaler les abus, de permettre aux plaintes, même injustes ou excessives, de se produire. A ce titre, c'est une force conservatrice, un réactif contre tout excès de pouvoir ; les compressions de jadis sont devenues impossibles et les soulèvements qu'elles engendraient sont donc bien moins à craindre. On peut dire ici, comme à propos des associations, que la presse n'est redoutée que des mauvais gouvernements. De même qu'ils ont érigé en délit l'association librement formée, ils ont institué la censure pour dominer la presse.

Ne rappelons les deux formes de censure, l'ecclésiastique et la civile, l'une et l'autre sévèrement établies dans nos provinces à partir du XVI^e^ siècle, que pour indiquer leur abolition depuis le régime français. On sait que la censure fut rétablie cependant — et avec quelle rigueur ! — par Napoléon. Le régime hollandais ne fut pas non plus exempt de mesures restrictives à l'égard de la presse, malgré le principe de liberté inscrit à la Loi fondamentale (art. 227). Les journaux furent l'objet de tracasseries et de poursuites ; ils eurent à souffrir d'un régime répressif trop sévère, appliqué par des juridictions trop dociles (arrêté impérial du 20 avril 1815 et loi néerlandaise du 6 mars 1818). L'hos-

(1) SCHUERMANS, *Code de la Presse*, Bruxelles, 1881-1882, 2 vol. — CH. LAURENT, *Etudes sur les Délits de Presse*, Bruxelles, 1871. — *Répertoire général de la Presse belge*, Bruxelles, 1904. — G. DUPLAT, *Le Journal, sa Vie juridique, ses Responsabilités civiles*. Bruxelles, 1909.

tilité du Gouvernement, répondant à celle de la presse belge, devint un des griefs qui occasionnèrent la Révolution. Peu avant 1830, le rejet d'une proposition libérale par la seconde chambre des Etats Généraux, les pétitionnements qui s'ensuivirent, la condamnation d'un patriote pour un article attaquant le ministère, tout cela contribua à mettre le feu aux poudres. En vain, le roi Guillaume voulut-il conjurer le péril en faisant voter une loi moins sévère (loi du 16 mai 1829) ; il était trop tard.

Reprenant les idées de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 16 novembre 1830, la Constitution établit, en matière de presse, un régime d'un libéralisme insurpassé. Elle s'efforce de l'entourer d'autant de garanties que possible.

L'article 14, en proclamant la liberté de manifester ses opinions en toute matière, suffisait au besoin pour assurer la liberté de la presse, certes une des principales de ces manifestations. Mais les abus antérieurs invitaient à être plus explicite. De là, l'interdiction de la censure (Constitution, art. 18) qui constitue la mesure préventive par excellence. En disant : « La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie », le Congrès s'adresse aux pouvoirs publics et défend toute intervention, soit administrative, soit même législative. Nos principes sur les rapports entre l'Eglise et l'Etat écartent la moindre immixtion en matière de foi ; aussi les catholiques sont-ils libres de soumettre leurs œuvres à la censure diocésaine ou pontificale, comme celle-ci est libre de refuser l'*imprimatur* ou de mettre à l'index tout livre qui lui déplaît ; seulement, cela ne relève que du for spirituel.

La règle est donc la liberté, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les livres religieux — catéchismes, paroissiens, etc. — et les autres. La seule réserve concerne les droits d'auteur, qu'il faut respecter aussi bien pour ces ouvrages que pour les autres (1).

« Il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs » (Constitution, art. 18). Un cautionnement élevé constitue une véritable entrave à la liberté, surtout pour la presse quotidienne. Bien des gouvernements en ont profité pour imposer aux fondateurs de tout journal, le dépôt d'une somme importante — jusqu'à 100.000 francs, en France, en 1835. C'est mettre le journalisme à la remorque du capitalisme. D'ailleurs, le cautionnement ressemble à une mesure préventive, puisqu'il

(1) *Infra*, § 510.

vise des condamnations futures éventuelles : à ce titre, il devait être proscrit par le Congrès. On a prétendu justifier le cautionnement parce qu'il garantit le paiement des condamnations pécuniaires contre les journalistes insolvables. Mais nous ne voyons pas pourquoi ceux-ci subiraient à cet égard un traitement exceptionnel.

§ **449. Actions pénale et civile.** — L'une des principales garanties est l'institution du jury en matière de presse. Comme on l'a dit : qui juge la presse la possède. Il faut que la discussion soit libre, aussi bien devant la justice que dans la presse elle-même : il faut que les juges soient entièrement indépendants du Gouvernement. Aucun délit plus que le délit de presse ne relève de l'opinion publique. Un représentant direct de celle-ci, le jury, sera donc la juridiction compétente ; il est établi par la Constitution pour les délits de presse, comme en matière criminelle et politique (art. 98).

Le délit de presse est caractérisé par l'instrument de sa perpétration. En effet, il consiste en lui-même en une manifestation abussive de la pensée — opinion ou sentiment — punissable en tant que calomnie, diffamation, injure, divulgation méchante, etc.,, autant de délits prévus par le Code pénal, aussi bien s'ils sont perpétrés par l'écriture ou la parole que s'ils le sont par l'impression. Pour que le jury devienne compétent, il faut que ces délits soient commis par la voie de la presse. C'est la publicité si grande du livre et surtout du journal qui justifie la distinction, mais le procédé de reproduction mécanique importe peu : impression, autographie, lithographie, etc. (1).

En même temps qu'un juge d'exception, une règle exceptionnelle est établie ici à l'égard de la participation criminelle. « Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi » (art. 18 al. 2). On a craint de soumettre la pensée des écrivains à la censure des éditeurs et imprimeurs, censure d'autant plus dangereuse qu'elle est intéressée. En effet, quel est le commerçant qui risquerait une publication pouvant entraîner des poursuites ou seulement engager sa responsabilité pécuniaire ?

La Constitution renverse, à ce propos, les règles de la participation criminelle. Au lieu de poursuivre tous les co-auteurs et complices du délit de presse, c'est-à-dire l'auteur de l'écrit, l'im-

(1)) PRINS, *Science pénale*, etc , n° 162 et suiv. — Liège, 26 mai 1909, *Rev.. Adm.*, 1910, p. 134 ; Bruxelles, 11 juillet 1910, *Belg. jud.*, 1910, col. 972 et Cass., 24 juin 1912, *Pasicr.*, 1912, I, 365.

primeur, l'éditeur, les distributeurs, dont la coopération est indispensable pour perpétrer l'infraction, la justice se contente d'une seule victime (1). Ce sera, en premier lieu, l'auteur ; à son défaut, l'éditeur ; à défaut de celui-ci, l'imprimeur ; enfin, en dernier lieu, le distributeur. C'est ce que l'on a appelé « la responsabilité par cascade ». Le premier responsable est celui qui a conçu la pensée et rédigé le texte d'où résulte le délit ; ce sera l'éditeur, s'il a provoqué ou ordonné la publication ou s'il reproduit un libelle, à l'insu de l'auteur (Code pénal, art. 451).

Il faut que l'auteur soit « connu et domicilié en Belgique » pour qu'il puisse être déclaré seul responsable. Si la paternité d'une œuvre anonyme ou pseudonyme est reconnue ou prouvée en justice, la responsabilité des éditeurs et autres sera dégagée. L'auteur doit être domicilié en Belgique au moment de la publication. S'il disparaît depuis, il sera condamné par contumace et les poursuites seront suspendues à l'égard de l'éditeur. De même si, sans être domicilié en Belgique, l'auteur se présente en cour d'assises, la mise hors cause de tous les autres prévenus s'ensuivra. Mais il faut toujours que le jury se prononce tout d'abord sur la question : « un tel est-il l'auteur de l'œuvre ou de l'article incriminé ? » (décret sur la presse du 20 juillet 1831, art. 11). L'auteur, simulé, *qui liti se offert*, ne couvre donc pas l'éditeur. La justice a souvent dû écarter des « hommes de paille » payés pour procurer l'impunité au véritable auteur. Les poursuites peuvent être intentées à plusieurs personnes en cas de collaboration.

L'éditeur joue à l'égard de l'imprimeur, et l'imprimeur à l'égard du distributeur, un rôle analogue à celui de l'auteur qui les met tous hors cause.

La compétence du jury est en rapport avec la libre manifestation de la pensée. Là où celle-ci n'est pas en péril, la juridiction répressive ordinaire reprend son cours. Il en est notamment ainsi pour les délits d'imprimerie. Tels sont : le défaut d'indication du nom de l'auteur ou de l'imprimeur (Code pénal, art. 299) (2), l'annonce prohibée d'une loterie (Code pénal, art. 303), la non-insertion d'une réponse dans un journal (décret sur la presse, art. 13), les annonces facilitant la débauche des mineurs (Code

(1) Rapport de la section centrale au Congrès et discussion du 26 décembre 1830. HUYTTENS, *Op. cit.*, t. IV, p. 61, et t. I, pp. 643-652.

(2) Pour ce délit, les règles générales sur la participation criminelle reprennent leur empire. Bruxelles, 8 mars 1908. *Journ. Trib.*, 1909, col. 567.

pénail, art. 379). On a même exclu de la compétence du jury les imagges contraires aux bonnes mœurs, quoiqu'elles rentrent bien certainement dans la notion constitutionnelle du délit de presse, lorsqu'elles sont reproduites par ce procédé. C'est afin d'éviter la solemnité de la cour d'assises et des poursuites qui parfois provoquent plus de mal ou de curiosité que les faits qu'il s'agit de réprimer. D'ailleurs, un sentiment plus ou moins justifié du ridicule entraînerait bien souvent le jury à un acquittement. En droitt, la distinction entre l'expression de la pensée par signes alphabétiques et par images reproduites mécaniquement ne se justifie pas (1).

L'action civile, en réparation du préjudice causé par un délit de presse, peut être jointe à l'action pénale : c'est de règle. Elle appartient aux autorités constituées, aux personnes morales comme aux particuliers (2). Mais cette action civile peut-elle être portée devant la juridiction ordinaire, si aucune poursuite n'est intemtée (loi du 17 avril 1878, art. 4) ? Il y a lieu d'en douter, puisque l'appréciation réservée au jury par la Constitution est ainsi dévolue à des magistrats de profession. Toutefois, c'est là une raison théorique qui n'a pas prévalu en pratique. Il semble trop rigoureux de priver la victime de tout moyen d'attaque en justice, alors que le parquet peut rester inactif et que la citation directe n'est pas admise en cour d'assises. Les procès de presse, sous forme d'action civile en dommages-intérêts, sont fréquents devant nos tribunaux de première instance. Ceux-ci observent les règles constitutionnelles de la responsabilité par cascade (3).

Les condamnations pour délit de presse peuvent entraîner la peine accessoire de la confiscation (Code pénal, art. 42-43 ; Code d'instruction criminelle, art. 35), appliquée à tous les exemplaires de l'ouvrage condamné. Afin de rendre cette confiscation possible, le juge d'instruction saisit parfois l'édition. Les condamnations pécuniaires peuvent entraîner la contrainte par corps, car elles impliquent la mauvaise foi du débiteur (loi du 14 juillet 1871, art. 3).

§ **50. Droit de Réponse.** — Mieux que toute action judiciaire,

(1) La Jurisprudence disjoint également le délit de chant obscène, etc., du délit de presse, imputable à l'auteur d'un outrage public aux bonnes mœurs. *Supra*, § 43, 50.

(2) Bruxelles, 9 mai et 21 juin 1910. *Rev. Adm.*, 1911, p. 20.

(3) THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, n° 112, 3e édit. (1879), p. 80.

le droit de réponse garantit les citoyens contre les abus de la presse. Les lecteurs du journal ou de la publication où l'attaque a paru sont ainsi rendus juges du débat. Le Congrès inscrivit le droit de réponse dans son décret du 20 juillet 1831 sur la presse (art. 13).

« Toute personne citée dans un journal, soit nominativement, soit indirectement, aura le droit d'y faire insérer une réponse ». Par « personne », il faut entendre les autorités constituées, les sociétés, enfin les personnes morales aussi bien que les personnes physiques. Une simple citation suffit, sans qu'il faille une attaque (1) : c'est à la personne visée à juger si la citation mérite ou non une réponse. Même une mention élogieuse ou inoffensive exige parfois une rectification, dont l'importance peut échapper au rédacteur de l'article. Si le décret parle de citation indirecte, il entend par là, toute désignation suffisante pour que la personne citée puisse être reconnue, sans que son nom ou sa qualité figure au texte (2).

Cette conception si large du droit de réponse devait donner lieu à certains abus : ainsi, le fait de publier une liste de francs-maçons permettait à chacune des personnes citées d'envoyer au journal un article d'une longueur double de l'article contenant la liste. La justice s'est, dans les derniers temps, montrée moins tolérante et a restreint le droit de réponse aux limites de « la légitime défense ». Elle s'est souvenue que « l'intérêt est la mesure des actions » et a cru pouvoir substituer son appréciation à celle de la personne lésée, pour déclarer qu'une discussion dogmatique, par exemple, ne répondait pas à une simple allusion personnelle ; elle a donc refusé d'en ordonner l'insertion (3) ; c'est une question de fait (4). Cette jurisprudence nouvelle débarrasse le journalisme d'une obligation parfois onéreuse et encombrante à l'excès, mais elle est dangereuse pour les citoyens. Auparavant, les tribunaux se limitaient à vérifier si la réponse n'excédait pas la mesure fixée par le décret et si elle ne citait aucune tierce personne, ce qui eût donné ouverture à un nouveau droit de réponse (5). Là se borne, à notre avis, son intervention légitime.

(1) Cass., 3 novembre 1880, *Pasicr.*, 1880, I, 300.

(2) Arrêts de Bruxelles du 23 novembre 1908, *Journ. Trib.*, 1908, col. 1463.

(3) Correct. Bruxelles, 25 octobre 1905 et 23 juillet 1907, *Pasicr.*, 1905, III, 21 ; *Journ. Trib.*, 1908, col. 25. Correct. Tournai, 28 juin 1913, *Journ. Trib.*, 1913, col. 869.

(4) Cass. 4 novembre 1912, *Pasicr.*, 1912, I, 436.

(5) A moins que la mention du tiers, déjà cité dans le premier article,

La réponse ne doit « excéder mille lettres ou le double de l'espace occupé par l'article qui l'aura provoquée ». Un simple entrefilet, si court soit-il, donne donc ouverture à une réponse de mille lettres. Celle-ci doit paraître dans les mêmes caractères et à la même place que l'article incriminé. Une image faisant corps avec le texte compte pour la place que peut occuper la réponse (1).

La réponse peut être envoyée par exploit d'huissier ou même par lettre recommandée. Il suffit, en cas de refus d'insertion, que le plaignant prouve que la réponse est arrivée à destination (2). Si le rédacteur en chef ou le gérant du journal refuse la lettre qui lui est adressée, il est en faute, dès que la suscription de l'enveloppe indiquait la nature de son contenu (3). Le refus d'une pareille lettre est assimilée à un refus d'insertion.

« La réponse sera insérée, au plus tard, le surlendemain du jour où elle aura été déposée au bureau du journal, à peine, contre l'éditeur, de 20 florins (4) d'amende pour chaque jour de retard. » En outre, le demandeur peut exiger des dommages-intérêts, l'insertion dans d'autres journaux ainsi que l'affichage ; l'emprisonnement subsidiaire est applicable. Ces poursuites peuvent être exercées même sans que l'insertion d'une réponse soit exigée (5). Le délai d'insertion se calcule jusqu'à la date réelle de la publication du journal, non jusqu'à la date qu'il porte (6). Si le journal n'est pas quotidien, la réponse paraîtra dans le prochain numéro, en tenant compte de la latitude ci-dessus indiquée (loi interprétative du 14 mars 1855).

Le droit de réponse ne se conçoit pas à l'égard des livres. On ne l'applique aux revues que lorsqu'elles ont le caractère de journaux.

§ 51. **Affichage.** — Nombreux sont les points de contact entre

ne soit nécessaire à la défense sans être injurieuse pour lui. Liège, 11 janvier 1907, *Pasicr.*, 1908, II, 211. Ou que cette citation ne soit pas elle-même de nature à ouvrir un droit de réponse au profit du tiers, d'après la nouvelle jurisprudence sur ce point. Correct. Liège, 15 janvier 1908, *Pasicr.*, 1908, III, 285.

(1) Bruxelles, 18 janvier 1909, *Pasicr.*, 1909, II, 136.

(2) Cass., 18 mars 1912, *Pasicr.*, 1912, I, 166.

(3) Cass., 19 novembre 1894, *Pasicr.*, 1895, I, 10.

(4) *Infra*, § 418.

(5) Correct. Verviers, 5 décembre 1904 et Bruxelles, 26 novembre 1906, *Journ. Trib.*, 1904, col. 906, et 1907, col. 24.

(6) Beaucoup de journaux portent la date du lendemain. Arrêts de Bruxelles, 4 juillet 1906, *Belg. jud.*, 1906, col. 955 et Cass., 17 janv. 1910, *Pasicr.*, 1910, I, 69.

la liberté de la presse et les droits de la police locale; ainsi en est-il en matière de vente ou d'exposition de publications et d'images immorales, de vente des journaux sur la voie publique et d'affichage en général. Ce dernier point va seul nous occuper ici, les deux autres étant traités ailleurs (1).

Dans bien des cas, l'affichage est encore usité pour les actes de l'autorité publique; il est normal pour les règlements et ordonnances du conseil communal et du collège échevinal, pour les budgets et les comptes communaux (loi communale, art. 102, al. 1 et 140) et pour les différentes listes électorales (2). Il est obligatoire pour les arrêts de condamnation aux peines les plus fortes (Code pénal, art. 18). L'affichage doit aussi être ordonné pour certaines condamnations spéciales qu'il est utile de faire connaître au public, telles que les falsifications de denrées alimentaires (Code pénal, art. 477 al. 4 et 502); il est imposé pour les règlements d'atelier (loi du 15 juin 1896, art. 11). Nos lois prévoient encore l'affichage dans un grand nombre de cas qui touchent à la procédure civile, aux ventes publiques, à la faillite, etc. L'habitude française de voter au Parlement l'affichage d'un discours ou d'une déclaration ministérielle n'a pas passé chez nous.

Dans tous les cas où une affiche est mise par l'autorité ou même légitimement apposée par des particuliers, celui qui méchamment l'enlève ou la déchire commet une contravention (Code pénal, art. 560, 1°).

L'autorité communale ne peut soumettre les affiches à sa censure (3), mais elle peut désigner les lieux destinés à leur apposition; cela rentre dans sa compétence de police de la voie publique (4), même lorsqu'il s'agit de murs appartenant à des particuliers ou d'affichage officiel, comme celui des jugements. Seules les affiches de l'autorité publique peuvent être imprimées noir sur blanc (décret des 22-28 juillet 1791) (5).

L'autorité de police peut conférer à certaines personnes le monopole du droit d'affichage et exiger la remise préalable par

(1) *Infra*, §§ 333 et 67. *Rev. Adm.*, 1913, p. 421.
(2) *Infra*, §§ 134, 91, 103.
(3) *Journ. Trib.*, 1913, col. 106.
(4) Cass. 5 février 1855, 2 février 1880, 8 juillet 1907 et 12 décembre 1910, *Pasicr.*, 1855, I, 105 : 1880, I, 64 : 1907, I, 322. *Rev. Adm.*, 1911. pp, 510 et 512. — GIRON, *Dictionnaire*, V° Affiches, t. I, p. 13.
(5) Ce décret a été publié en Belgique le 5 pluviôse an V. Cass. du 5 octobre 1892, *Pasicr.*, 1893, I, 8.

l'afficheur d'un exemplaire de chaque affiche au secrétariat communal (1). L'autorité de police peut refuser le droit d'apposer, même aux endroits *ad hoc*, certaines affiches qui blessent les bonnes mœurs ou compromettent le bon ordre. Il y a identité de raison avec l'interdiction de la vente des journaux sur la voie publique ; les mêmes distinctions doivent donc être établies (2). Ce qui n'aura pas été affiché pourra toujours être distribué à domicile ; ainsi est ménagée la liberté de la pensée exprimée par la voie de la presse (3).

Toute affiche doit porter le nom et le domicile de son auteur ou de son imprimeur (Code pénal, art. 299).

Les affiches sont soumises à un droit de timbre (Code du timbre du 25 mars 1891, art. 18 et suiv., 55 et suiv.).

(1) Des règlements en ce sens ont été pris dans les grandes villes ; leur légalité a été reconnue par arrêt de cassation du 28 avril 1879, *Pasicr.*, 1879, I, 234. — La justice ne peut contrôler les motifs pour lesquels le droit d'afficher est refusé à certaines personnes par l'autorité de police. Cass., 4 mars 1912, *Pasicr.*, 1912, I, 145.

(2) *Infra*, § 67.

(3) Voir les discussions à la Chambre des représentants le 9 décembre 1890 et au conseil communal de Bruxelles le 18 février 1854, GIRON, *Ibidem*, p. 14.

CHAPITRE IX

LA LIBERTÉ DES CULTES (1)

§ **52. Rapports entre l'Eglise et l'Etat.** — Le rôle énorme que joue en Belgique l'Eglise catholique s'explique par le passé, par la foi encore si vivace dans une grande partie du pays et par les puissantes influences dont dispose le clergé. Nous n'avons à traiter ici que des questions constitutionnelles relatives à la liberté des cultes en général et à la position des églises. On n'oubliera pas pourtant que, d'après les données approximatives seules possibles à obtenir (2), la Belgique, sur ses 7.571.000 habitants environ, compte peut-être à peine 45 à 50.000 protestants et 15 à 18.000 israélites. Peu de pays ont aussi peu de dissidents. Mais combien y a-t-il d'incroyants?

Aucun des systèmes qui impliquent l'unité de la foi n'est donc plus réalisable : ni l'alliance ou plutôt la confusion que présentait le régime théocratique où le prêtre était magistrat ; ni l'absorption qui fait de la religion un attribut de la souveraineté, et du chef civil le chef de l'Eglise nationale. Le premier régime n'était admissible qu'au temps de la toute-puissance de l'Eglise

(1) CHANOINE F.-J. MOULART, *L'Eglise et l'Etat*, etc. Louvain-Paris, 1895. — L. HYMANS, *L'Eglise et les Libertés belges*, Bruxelles, 1857. — J. BARA, *Essai sur les Rapports de l'Eglise et des Religions*, Tournai, 1859. — E. ALLARD, *L'Etat et l'Eglise*, etc. Bruxelles, 1872. — A. PRINS, *Les Droits de Souveraineté de l'Etat sur l'Eglise*, Paris-Bruxelles, 1874. — A. NYSSENS, *L'Eglise et l'Etat dans la Constitution belge*, Bruxelles, 1880. — G. GAGLIANI, *L'Etat et les Eglises en Belgique*, Bruxelles, 1903. — L. DUPRIEZ, Etude sur les rapports des Eglises et de l'Etat en Belgique, *Bulletin de la Société de Législation comparée*, Paris, mars 1905, p. 176. Discussions, *ibidem*, p. 220.

(2) Les feuilles de recensement ne portent pas de colonne relative à la religion, pareille question ne pouvant être posée officiellement chez nous

à laquelle l'Etat était subordonné ; le second, connu en Russie et en Angleterre, est interdit aux pays catholiques, apostoliques et romains, relevant à cet égard du Saint-Siège. Même le régime concordataire, longtemps préféré par Rome, depuis que toute idée de souveraineté théocratique a dû être abandonnée, ne lui est point aussi favorable que la séparation, pourvu que celle-ci n'exclue pas les faveurs financières.

La Belgique indépendante abandonna le régime concordataire, imposé par Napoléon et continué par le roi Guillaume. Chose curieuse : le concordat du 26 messidor an IX et celui du 18 juin 1827 furent tous deux considérés comme abrogés en 1830, sans que le Saint-Siège eût été consulté ! Il ne s'en plaignit jamais, comme il le fit en d'autres circonstances, quand le régime nouveau convenait moins à ses intérêts.

La séparation de l'Eglise et de l'Etat figura depuis 1830 au programme libéral du monde entier. C'était alors une innovation hardie ; elle semble devoir se réaliser de plus en plus, sous ses traits essentiels et plus effectivement que chez nous.

§ **53. Avant 1830. Régime concordataire.** — Dans notre ancien droit, la seule église reconnue était l'Eglise catholique : aucun autre culte n'était publiquement toléré. D'ailleurs, seuls les catholiques avaient la capacité civile et politique. Certaines garanties étaient prises par l'Etat contre les abus de la puissance ecclésiastique : elles résultaient d'accords entre le Prince et le Pape. Ainsi en était-il pour les nominations aux fonctions ecclésiastiques et pour la publication des actes de la curie romaine (1).

L'empereur Joseph II voulut soumettre l'Eglise à l'Etat et d'autre part, par un édit de tolérance, appeler à la vie civile les non-catholiques. Les provinces belges, dominées par leur clergé, se soulevèrent alors contre l'Autriche (1789) ; elles n'étaient pas entièrement pacifiées lors de la conquête française. C'est sur le terrain religieux que celle-ci rencontra la résistance la plus vive, résistance dont les Alliés tirèrent profit, en 1814. Le clergé belge espérait voir rendre à l'Eglise tous ses anciens privilèges et ce fut une grande déception pour lui, lorsque le Congrès de Vienne proclama la liberté et l'égalité des cultes comme condition de la fondation du nouveau royaume des Pays-Bas. C'était là cependant une nécessité, dans un Etat dont la moitié septen-

(1) GIRON, *Droit public*, §§ 278 et 368.

trionale était profondément attachée au protestantisme et la moitié méridionale au catholicisme.

La Loi fondamentale des Pays-Bas contient des articles (134, 190 et suiv.) qui proclament cette liberté et cette égalité, tout en réservant au Gouvernement son droit de haute police sur les actes extérieurs du culte. Contre ces dispositions portèrent les attaques incessantes du clergé belge. Il engagea les fidèles à ne pas accepter la Loi fondamentale et beaucoup de notables motivèrent ainsi leur vote négatif. Il fallut au roi Guillaume un véritable subterfuge politique d'une déloyauté évidente (1) pour déclarer la Loi fondamentale acceptée, dans les provinces du sud. Aussi la campagne menée par le clergé belge reprit-elle de plus belle et avec une violence dont le Gouvernement eut lieu de s'inquiéter.

Le « Jugement doctrinal » des évêques (septembre 1815) condamna, au nom de l'Eglise, la nouvelle constitution et défendit aux catholiques de prêter le serment imposé aux fonctionnaires, etc. ; c'était pour ainsi dire l'appel à la grève politique. Ce Jugement doctrinal amena des poursuites contre l'évêque de Gand et sa condamnation en cour d'assises (2).

Néanmoins, une détente se produisit et l'on vit quantité de Belges accepter des fonctions publiques dans le royaume. Plus tard, ils se plaignirent même d'obtenir relativement trop peu de places et ce fut là un des griefs qui amenèrent la Révolution de 1830. Au point de vue religieux, les choses s'envenimèrent de nouveau, après la création du « Collège philosophique » en 1825 (3). En vain, le roi Guillaume espéra-t-il un apaisement par le concordat de 1827 ; rien n'y fit.

Une question qui se présente forcément à l'esprit résulte de la simple comparaison entre les textes sur la liberté et l'égalité des

(1) Lors du vote des notables belges sur la Loi fondamentale, le 18 août 1815, on constata que plus d'un sixième des électeurs s'étaient abstenus. 525 bulletins portaient « Oui » et 796 « Non ». Un arrêté royal du 24 août 1815 considéra les abstentions comme des « Oui », auxquels on ajouta 126 votes négatifs, motivés par les articles relatifs à la liberté des cultes, motif non reconnu valable, lesdits articles étant imposés par les Puissances. L'arrêté royal proclame ainsi la Loi fondamentale acceptée par 873 « Oui » contre 670 « Non ». Voir cet arrêté, *Pasinomie belge* à sa date.

(2) De Gerlache, *Histoire du Royaume des Pays-Bas*, Bruxelles, 1875, t. II, p. 44 et suiv. — J.-J. Raepsaet, *Œuvres complètes*, Mons, 1840, t. VI, p. 376.

(3) *Infra*, § 60.

cultes dans la Loi fondamentale et dans la Constitution belge. Comment se peut-il qu'un pays, après avoir résisté à ces principes lorsqu'ils lui étaient imposés, les ait volontairement proclamés en des termes encore plus absolus, au moment de conquérir son indépendance? Et cependant, nul ne conteste la part du clergé et des hommes d'opinion catholique dans notre Révolution de 1830. Sans doute, faut-il chercher la réponse dans l'exaltation des sentiments généreux qui accompagnent les brusques mouvements politiques, surtout lorsqu'ils apportent la réalisation d'une pensée nationale entrevue et entravée depuis des siècles. D'autre part, cette génération, fille de celle qui avait assisté à la Révolution française et nourrie de ses idées, alliait le libéralisme au catholicisme. Elle subissait l'influence de l'abbé de Lamennais. Celui-ci marchait à la tête du « catholicisme libéral » français. Il fit de nombreux adeptes en Belgique; son journal l'*Avenir* était avidement lu chez nous; ses principaux articles étaient reproduits par la presse belge. Certains membres du Congrès y puisaient leurs inspirations et leurs élans d'éloquence. Lamennais préconisait la séparation de l'Eglise et de l'Etat, alors non formellement condamnée par Rome. Les abbés du Congrès suivirent son exemple.

§ **54. Depuis 1830. Régime de Séparation.** — Dès le 16 octobre 1830, un arrêté du Gouvernement provisoire abroge toute loi entravant la liberté des cultes et toute institution, toute magistrature créée par le pouvoir pour soumettre les cultes ou les associations religieuses à l'action ou à l'influence de l'autorité. On considéra, dès lors, le concordat comme dénoncé.

Les discussions sur les articles de la Constitution relatifs à la liberté des cultes présupposent le principe de la séparation et en déduisent des conséquences, qu'il est aisé de pousser plus ou moins loin, dans l'intérêt soit de l'Eglise, soit de l'Etat. Le projet de la commission gouvernementale réservait au législateur le droit d'empêcher l'exercice public du culte par mesure d'ordre (1), idée acceptée par la majorité de toutes les sections et par l'unanimité de la section centrale (2). Ces votes alarmèrent le clergé qui crut à un retour aux idées du roi Guillaume, sinon à celles de Napoléon ou même de Joseph II! L'archevêque de Malines se fit l'interprète de ces craintes, en adressant au Congrès une lettre dont l'influence fut grande. Il demandait pour les catholiques la

(1) Projet du 27 octobre 1830, art. 21. HUYTTENS, t. I, p. 43.
(2) Rapport du 25 novembre 1830. HUYTTENS, t. IV, p. 60.

liberté comme pour tous les citoyens ; que l'exercice public du culte ne pût être entravé, sauf la répression des délits commis à l'occasion de cette liberté ; que l'Eglise fût indépendante, notamment pour la nomination de ses ministres et pour sa correspondance ; que l'enseignement fût libre, spécialement pour la formation du clergé ; que des associations religieuses et de bienfaisance pussent librement se constituer, avec toute facilité d'acquérir un patrimoine ; enfin, que le culte figurât au budget de l'Etat (1) :

Sauf sur la personnalité civile des couvents et des œuvres de bienfaisance privée, ce programme fut entièrement suivi par le Congrès national, qui toutefois l'étendit aux différents cultes professés en Belgique. Si l'archevêque ne parlait qu'au nom de la seule Eglise catholique — et il ne pouvait en être autrement —, il s'attendait au traitement égal accordé aux différents cultes, dont les adeptes étaient d'ailleurs en nombre infime alors en Belgique. Beaucoup de libéraux du Congrès abondèrent dans le sens de la lettre archiépiscopale, suivant le mot d'ordre : « La liberté en tout et pour tous ».

Comme on en vint, dans les discussions, à écarter la possibilité d'une loi entravant l'exercice public du culte pour cause d'ordre ou de sûreté publique, on affirma, d'autre part, quelques exceptions au principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat (art. 16 al. 2, art. 117), ainsi que la liberté négative des citoyens de ne concourir à l'exercice d'aucun culte (art. 15).

Ce qui semble dominer notre régime constitutionnel, c'est le respect de la liberté des citoyens et de la souveraineté de l'Etat : liberté, s'il s'agit de croire ou de ne pas croire, d'organiser le culte selon les règles propres à chaque Eglise ; souveraineté, s'il s'agit de décider de la culpabilité des actes, religieux ou non peu importe, et de reconnaître quels sont les cultes dignes de jouir des avantages assurés par la Constitution. C'est le législateur qui fait aux cultes professés en Belgique, et que l'on a parfois qualifiés de « cultes reconnus », une place dans le budget. Il dépend de lui, par un vote renouvelé chaque année, de changer d'idée à cet égard. Il va de soi que pareil changement est pratiquement irréalisable, surtout pour l'Eglise catholique. Nous concevons une revision constitutionnelle abrogeant le budget des cultes ; nous ne concevons pas un budget des cultes auquel ne participerait pas le clergé catholique.

(1) Lettre du prince de Méan du 13 décembre 1830, lue en séance du Congrès, le 17. HUYTTENS, t. I, p. 525.

On a caractérisé le système du Congrès, qui n'est ni la séparation de l'Eglise et de l'Etat, ni la subordination de l'une à l'autre, comme un système d'indépendance mutuelle entre les cultes et l'Etat, dans lequel l'Etat doit aux cultes moraux professés en Belgique, non seulement la liberté, mais encore aide et protection (1).

§ **55. Exercice public du Culte.** — En réservant la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de la liberté des cultes (art. 14), la Constitution affirme, pour l'Etat, le droit d'être seul juge de l'ordre public et de la punissabilité des actes. Que ses conceptions juridiques coïncident le plus souvent avec les conceptions morales de l'Eglise, c'est certain ; que le droit ait été parfois influencé par les Ecritures et imprégné de l'esprit de leurs commandements, peu importe : l'acte délictueux ne peut être couvert du manteau de la religion. En revanche, l'acte permis par la loi civile ne devient pas délictueux parce qu'il est contraire à la loi religieuse ; tels l'apostasie, le mariage d'un prêtre catholique, le blasphème, etc. (2).

Par « exercice public du culte » nous entendons, tout d'abord son exercice dans les édifices consacrés, ouverts au public. C'est le sens historique du terme. Qu'on se souvienne de l'interdiction qui frappait jadis l'exercice public des cultes hétérodoxes : elle consistait précisément à prohiber les cérémonies religieuses dans des lieux consacrés, ouverts au public (3). Mais le Congrès alla plus loin, en permettant l'exercice extérieur du culte public, c'est-à-dire dans la rue, comme cela se pratique notamment pour les processions catholiques (4). C'est même à ce propos que se posèrent les questions relatives aux troubles que l'exercice public d'un culte peut provoquer.

Des mesures de police doivent être prises à l'égard des églises et des temples : il peut être interdit par un règlement communal

(1) L. Dupriez, professeur à l'université de Louvain, Communication à la Société de Législation comparée de Paris, le 22 février 1905. *Bulletin* de cette Société, 1905, p. 199. Dans la discussion, le professeur Larnaude, de la faculté de droit de Paris, montra le danger, pour l'Etat, de pareille situation. *Ibidem*, p. 220.

(2) Cass. 3 février 1879 et 18 novembre 1907, *Pasicr.*, 1879, I, 107 et 1908, I, 40 ; avis du Procureur général, *Ibidem*, p. 44.

(3) Dans sa lettre au Congrès, l'archevêque de Malines donne ce sens à l'expression « exercice public du culte », puisqu'il rappelle à ce propos des fermetures d'églises sous le gouvernement hollandais. Huyttens, t. I, p. 526 et suiv.

(4) Séance du 21 décembre 1830. Huyttens, t. I, p. 578 et suiv.

de les laisser ouverts pendant la nuit, par exemple. Cela rentre dans la police des lieux où se font de grands rassemblements de personnes ; peu importe le but de ces rassemblements (1). D'ailleurs, le culte lui-même peut y être célébré, mais à portes closes et sous la responsabilité de ceux à qui le lieu est confié. D'autre part, l'autorité de police ne pourrait interdire certains actes du culte extérieur, tels que plantation de croix et prédication en plein air, à moins d'invoquer le trouble apporté par eux à l'ordre ou à la tranquillité (2).

L'interdiction d'une procession a donné lieu à un important débat judiciaire, dans lequel le droit de police du bourgmestre a été reconnu et déterminé en cette matière. Il s'agissait d'une procession jubilaire à Liège, en 1875. Le 6 mai, elle avait provoqué des désordres sur la voie publique. Deux autres sorties projetées furent interdites par l'autorité de police. L'arrêté du bourgmestre ne donna lieu à aucun recours administratif et il fut renouvelé le 17 novembre 1875, une sortie de la procession étant annoncée pour le lendemain. Ce nouvel arrêté ne fut pas non plus frappé par l'autorité supérieure, mais l'évêque intenta au bourgmestre une action en dommages-intérêts, moyen légal de faire juger la constitutionnalité de l'acte administratif (3). Celle-ci fut proclamée successivement par le tribunal civil, la Cour d'appel et la Cour de cassation (4). Le principal argument a été tiré de l'art. 19, § 2, de la Constitution belge, qui laisse entièrement soumis aux lois de police les rassemblements en plein air, ce qui établit en cette matière le régime préventif, alors que partout ailleurs le régime répressif s'applique seul à l'exercice des libertés publiques. On avait invoqué une exception en faveur des rassemblements cultuels, lesquels seraient soumis au seul article 14, garantissant la liberté de l'exercice public des cultes, sauf répression des délits commis à cette occasion. Mais de quel droit distinguer une manifestation de la liberté des cultes des manifestations de la liberté des opinions en toute autre matière ? L'article 14 ne les assimile-

(1) *Infra*, § 332. DE CORSWAREM, *Législation civile des Cultes*, Hasselt, 1904, nos 33 et 124. LAUWERS, *Du Droit de Police à l'intérieur des Eglises*, Bruxelles, 1883.

(2) Arrêté royal du 3 avril 1838 annulant deux ordonnances de police sur de semblables objets. THONISSEN, *Constitution belge annotée*, no 83, p. 51 à 57.

(3) *Infra*, § 171.

(4) Liège, 4 avril 1877 et Cass., 23 janvier 1879, *Pasicr.*, 1877, II, 337 et 1879, I, 75.

t-il pas absolument ? D'ailleurs, il suffirait, sinon, d'assigner aux rassemblements interdits un but religieux, pour échapper à l'autorité de police ; et qui serait compétent pour contrôler une pareille assertion ?

La Cour de cassation, en reconnaissant la constitutionnalité de l'arrêté de police de Liège, n'a pas entendu légitimer une interdiction générale et que n'aurait pas provoqué un trouble effectif ou imminent. Le problème juridique se ramène donc à une question de tact politique, ce qui est presque toujours le cas dans les conflits entre la liberté et l'autorité.

§ **55 bis. Actes du Culte. Liberté des Citoyens.** — La liberté négative découle du système général de séparation adopté par le Congrès : « Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos » (Const., art. 15). Une sanction répressive (Code pénal, art. 142) garantit les citoyens contre toute contrainte à cet égard.

Le repos du dimanche avait été imposé par arrêté du prince-souverain des Pays-Bas, du 1er octobre 1814 ; en France, des mesures analogues furent prises sous la Restauration. C'est contre le caractère religieux de ce chômage forcé que protestèrent nos hommes de 1830. Le côté économique de la question ne les préoccupait nullement. C'est lui qui prédomine aujourd'hui ; le repos hebdomadaire forcé fait partie de ce qu'on nomme « la législation sociale », que tous les pays sont en train d'adopter.

Lors de la revision constitutionnelle, en 1892, une proposition relative à l'article 15, pour permettre au législateur d'établir le repos dominical, fut repoussée comme superflue, l'article 15 ne s'opposant pas à pareille mesure, au dire du Gouvernement (1). La thèse était pourtant discutable : le délégué belge, à la conférence réunie à Berlin, en 1890, pour tenter une réglementation internationale du travail, n'avait-il pas refusé d'engager la Belgique à établir le repos dominical, en invoquant précisément l'article 15 de la Constitution ?

Nous verrons que, malgré cela, l'interdiction de « faire travailler le dimanche » fut votée en 1905 (2). Le fait de travailler n'est pas punissable.

Il a toujours été loisible à l'Etat de fixer pour ses services des

(1) Séances de la Chambre des 16 et 25 février 1892. HYMANS, *Histoire parlementaire de la Belgique*, session 1891-1892, p. 212.

(2) *Infra*, § 500.

jours fériés. Il fait chômer ses bureaux le dimanche et les principales fêtes de l'Eglise catholique, pour se conformer aux usages généraux autant qu'aux prescrits de la religion de la très grande majorité des citoyens. Les jours fériés légaux en Belgique sont : le dimanche (loi du 18 germinal an X, organique du Concordat. art. 57), Noël, l'Ascension, l'Assomption, la Toussaint (arrêté des Consuls du 29 germinal an X), le 1er janvier (avis du Conseil d'Etat du 20 mars 1810), les 21, 22 et 23 juillet, jours de fêtes nationales (loi du 27 mai 1890) (1), le lundi de Pâques et le lundi de Pentecôte (loi du 7 mars 1891). Il entre dans les usages administratifs de bien des localités de chômer le 1er mai.

La constitutionnalité des honneurs militaires à rendre au passage du Saint-Sacrement (décret du 24 messidor an XII) est discutable. Tout soldat conserve le droit de refuser son concours à un acte du culte (2). Nous espérons qu'aucun officier belge n'imposerait ce concours aux hommes qui demanderaient à en être dispensés, n'étant pas catholiques. Autre chose est de savoir si pareille déclaration, impliquant une certaine indépendance de caractère et une certaine indiscipline, serait bien accueillie et ne serait pas considérée comme faute de service.

Non seulement le décret de messidor est en vigueur ; il est même dépassé en ce que l'assistance des troupes est requise aux principales processions. En outre, la présence des officiers au *Te Deum* de la fête patronale du roi est assimilée à un service obligatoire.

On justifie ces mesures, en les considérant comme des actes de déférence ou de loyalisme, plutôt que comme des actes positifs de participation à un culte. Il est entré dans les mœurs d'assister à une foule de cérémonies religieuses — messes de mariage, services funèbres, etc. — sans que cela implique profession d'une religion déterminée (3).

(1) Jusqu'à cette date, les jours de fêtes nationales étaient ceux des 22, 23, 24 septembre, anniversaires de notre Révolution. On les a remplacés par la date de l'inauguration du premier roi des Belges, afin d'effacer tout souvenir hostile à la Hollande.

(2) THONISSEN, *Constitution belge annotée*, nº 89, p. 60.

(3) Chambre des représentants, séance du 21 mars 1905, *Ann., parl.*, session 1904-1905, p. 1015 à 1028. — Isolément, l'officier ne doit pas rendre les honneurs au Saint-Sacrement ; mais il y a de sa part incorrection punissable disciplinairement à traverser une procession et à la dépasser. Sénat, séance du 17 juillet 1912. *Ann., parl.*, 1912, sess., extraord., p. 20 Un soldat étant de service est également punissable pour refus d'ob-

Les mêmes doutes peuvent naître à propos du serment, quand il est imposé avec sa formule religieuse traditionnelle. La Constitution reconnaît certes la possibilité de cet acte ; elle a prescrit elle-même le serment royal (art. 80, § 3) et a pris des précautions contre les serments arbitrairement exigés (art. 127).

Le serment promissoire (1) n'a pas chez nous de caractère confessionnel. Il est l'œuvre du Congrès national (décret du 20 juillet 1831) qui a suivi les erremens de la section centrale, lorsqu'elle déclarait que la formule ne doit contenir rien de contraire à la liberté de conscience et se réduire à une affirmation solennelle ; « dans le sens de la loi civile, le serment n'est pas autre chose » (2). Jusqu'à quel point cette notion est-elle exacte? Le mot « jurer » n'implique-t-il pas invocation de la Divinité? Quoi qu'il en soit, la formule religieuse du serment imposé aux témoins en justice (arrêté du prince-souverain des Pays-Bas du 4 novembre 1814) n'a jamais été abrogée ; mais nos tribunaux se contentent de l'invocation de Dieu, sans exiger celle des saints ou tout autre rappel d'un culte déterminé. La Cour de cassation a toujours reconnu la validité de pareil serment, bien que la formule légale fût tronquée ; elle n'admet pas que l'on puisse obliger un témoin à déclarer la religion qu'il professe, afin de lui imposer le serment de cette religion (3).

§ **56. Organisation interne. Liberté des Eglises.** — La Constitution assure aux Eglises une liberté absolue d'organisation interne. A cet égard, la séparation est bien effective. Aucune des garanties que les gouvernements croyaient devoir prendre jadis n'a été maintenue, ni quant au recrutement du clergé, ni quant au *placet*, c'est-à-dire à la réception dans le pays des actes d'une autorité religieuse étrangère, ni enfin quant aux abus ecclésiastiques possibles. Le texte est impératif : « L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination, ni dans l'installation des

tempérer à l'ordre de saluer le Saint-Sacrement. Ch. des représ. Séances de 18 et 25 novembre 1913, *Ann. parl.* 1913-14, pp. 28 et 103.

(1) *Infra*, § 210.

(2) Rapport sur le titre VI de la Constitution, présenté le 24 janvier 1831. Huyttens, t. IV, p. 111.

(3) Jurisprudence constante. Pour la nécessité de prononcer les mots « ainsi m'aide Dieu » sans que l'invocation des saints soit nécessaire, voir entre autres, Cass., 25 juin 1867, 19 octobre 1874, 26 mars 1906, *Pasicr.*, 1867, I, 275 ; 1874, I, 348 ; 1906, I, 176. Cf. *Belg., jud.*, 1912, col. 1249. — Pour l'impossibilité d'imposer à un témoin les formalités du serment selon une religion déterminée, notamment *more judaico*, voir Cass., 29 juillet 1836, *Pasicr.*, 1836, I, 296.

ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication » (art. 16. § 1).

Le prêtre n'est pas un fonctionnaire public; il n'est pas astreint à la prestation du serment promissoire. Les devoirs particuliers des employés de l'Etat et les sanctions pénales que la loi y attache ne le touchent pas. Toutefois, son costume est protégé comme celui des agents de l'autorité (Code pénal, art. 228). Ceci prouve déjà qu'il serait inexact de prétendre que l'Etat ignore le prêtre comme tel et ne voit en lui que le citoyen. Pour condamner celui qui usurpe le costume ecclésiastique, le juge doit s'assurer que l'inculpé n'est ni un abbé, ni un pasteur, ni un rabbin. La chose est plus évidente encore, si le ministre d'un culte subsidié par l'Etat demande en justice le paiement de son traitement.

Des procès de ce genre soulèvent des contestations qui ont pour objet des droits civils et sont donc du ressort des tribunaux (Constitution, art. 92). Pour décider si tel pasteur ou tel évêque est bien le titulaire de la fonction qu'il prétend exercer et qui lui donne droit à un traitement de l'Etat, le juge s'inspirera des règles canoniques d'institution, dans l'Eglise à laquelle se rattache le demandeur. Par là, il n'enfreindra pas plus le principe de la séparation qu'il ne violerait la liberté d'association, en appliquant à une contestation entre associés les statuts qu'ils invoquent. Le fait s'est présenté plus d'une fois devant nos tribunaux.

Le recteur anglican de la paroisse de Spa nommé par l'évêque de Londres (Spa étant compris dans le diocèse de Londres, à ce point de vue) a été révoqué par l'assemblée des fidèles de la localité. La justice a maintenu son droit au traitement, un recteur ne pouvant, dans la hiérarchie anglicane, être révoqué que par une sentence de déposition émanant de son évêque (1).

L'évêque de Tournai fut révoqué par le Pape en 1880. Il avait révélé un ordre *assolutamente segreto* émanant de Rome et incitant le clergé belge à continuer la lutte scolaire, contrairement aux engagements diplomatiques du Saint-Siège (2). Il disputa son traitement à son successeur, prétendant que sa révocation était contraire aux canons de l'Eglise. Le tribunal lui donna tort,

(1) Liège, 22 mars 1883, *Pastor.*, 1883, II, 157.

(2) Frère-Orban, *La Belgique et le Vatican*, Bruxelles, 1881, t. I, p. 447 et suiv.

considérant comme évêque de Tournai celui que le Pape investit de cette dignité ecclésiastique et non celui à qui il l'a retirée. La justice ne peut aller plus loin, ni critiquer les motifs ou les formes de révocation. D'ailleurs, le Pape infaillible n'avait fait à l'évêque de Tournai que ce que, bien avant le concile du Vatican, Pie VII avait fait, en 1801, à l'égard de trente-quatre évêques français. D'autre part, le tribunal fit valoir cette considération, intéressante en ce qu'elle caractérise le budget du culte en Belgique : pour toucher un traitement ecclésiastique, il ne suffit pas d'être titulaire d'une dignité ; il faut aussi en remplir les fonctions, le traitement étant la rémunération de services permanents rendus dans un intérêt général (1).

A propos de l'occupation d'un presbytère, dans lequel un curé s'est maintenu après révocation par son évêque, la justice a déclaré qu'il y avait là voie de fait et que provision était due au titre du remplaçant désigné par le même évêque, sans que ces ordonnances épiscopales, actes purement spirituels, pussent être discutées soit par le Gouvernement, soit par la justice (2).

§ **57. Mariage religieux et civil.** — Il faut se reporter à l'époque de 1830, pour bien comprendre le deuxième paragraphe de l'article 16 de la Constitution et même pour expliquer sa présence. Il dit : « Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu ». Nous avons là une dérogation au principe de non intervention de l'Etat en matière de culte. Ne reconnaissant que la validité du mariage civil, l'Etat devrait rester indifférent aux cérémonies religieuses qui peuvent accompagner cet acte civil. Mais le Congrès voulut affirmer, bien moins la suprématie de la loi civile — qu'une simple préséance de ce genre ne pourrait établir — que le maintien de la laïcité de l'état civil, entraînant l'inexistence à ses yeux du mariage uniquement religieux. Trop de gens croyaient pouvoir se contenter de la seule cérémonie à l'église ; le régime de grande liberté nouvellement instauré (arrêté du 16 octobre 1830) avait pu faire renaître cette erreur (3).

Avec la domination française, la sécularisation des actes de l'état civil fut introduite en Belgique. Les Articles organiques du Concordat confirmèrent ce principe pour le mariage (loi du 18

(1) Civ., Bruxelles, 19 avril 1884, *Pasicr.*, 1884, III, 126.
(2) Référé Huy, 16 novembre 1905, *Pasicr.*, 1906, III, 73.
(3) Cass., 27 novembre 1834, *Pasicr.*, 1834, I, 330. GIRON, *Droit public*, n° 363.

germinal an X, art. 54). Il fut fortement entamé par le prince-souverain des Pays-Bas, dès 1814 ; les Organiques furent même abrogés par lui sur ce point spécial (arrêtés du 21 octobre 1814 et du 7 mars 1815). Mais les abus qui s'ensuivirent, le trouble apporté dans les familles par une législation qui semblait, à des populations ignorantes et prévenues, rendre le mariage civil superflu, obligèrent le gouvernement hollandais à revenir au régime antérieur (loi du 10 janvier 1817), lequel fut donc simplement confirmé par la Constitution.

La violation par le ministre d'un culte de la règle de la préséance du mariage civil est punie d'une amende et, en cas de récidive, d'un emprisonnement (Code pénal, art. 267). La possibilité d'exceptions prévue à l'article 16 alinéa 2 de la Constitution est devenue une réalité depuis la loi du 3 août 1909, due à l'initiative de M. Woeste (1). Cette loi permet le mariage religieux *in extremis* en rendant inapplicable au prêtre qui le célèbre l'article 267 du Code pénal. Pareille union est sans valeur civile, bien entendu.

Le caractère exceptionnel de l'article 16 alinéa 2 le restreint au mariage seul ; pour la naissance, par exemple, l'acte de l'état civil peut suivre la cérémonie ou l'acte religieux corrélatif.

§ **58. Budget des Cultes. Exemptions ecclésiastiques.** — L'infraction la plus importante au principe de la séparation est l'établissement d'un budget des cultes. Celui-ci contribue à donner à l'Eglise catholique en Belgique une position avantageuse presque unique au monde, puisque ses ministres sont à la fois indépendants de l'Etat et rétribués par lui. Elle partage, il est vrai, ce double privilège avec d'autres cultes ; mais le nombre relativement minime de leurs ministres et l'inexistence de partis confessionnels non catholiques leur enlèvent tout rôle politique. Aussi les budgets des cultes dissidents n'ont-ils une très réelle importance que comme une affirmation de la liberté de pensée, de l'égalité des citoyens, et comme une caractéristique de la nature de la dette de l'Etat. Celle-ci n'est ni une reconnaissance de vérité pour telle ou telle religion positive ni une compensation pour des avantages anciens dont seule l'Eglise catholique a été privée : c'est la rétribution d'un service rendu à la collectivité. L'idée d'indemnité, à l'égard du clergé catholique, a certes été mise en avant par l'archevêque de Malines, dans sa lettre au Congrès (2),

(1) Texte et discussion, *Pasin.*, 1909, p. 215 à 245.

(2) Lettre lue en séance du Congrès, le 17 décembre 1830. HUYTTENS, t. I, p. 526.

et elle a pesé sur les décisions de l'assemblée (1), mais la cause juridique de l'obligation de l'Etat ne peut être que l'utilité sociale reconnue aux cultes rétribués. La rémunération ainsi assurée aux ministres des cultes consiste en traitements et pensions (art. 117). Il avait été fait allusion à d'autres avantages encore ; toutefois le texte les exclut, en tant qu'engagements constitutionnels, car on craignait toute dépense excessive (2). Mais les traitements et pensions constituent des dépenses obligatoires pour le Parlement : « les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget », dit la Constitution. Ceci rappelle le texte relatif à la liste civile (art. 77), qui va plus loin, en ce qu'il interdit au Parlement toute discussion, même sur le *quantum*, pendant la durée de chaque règne. Le montant des traitements et pensions du clergé est librement fixé par la loi du budget. Certaines règles ont été établies par le législateur lui-même et le lient, comme les règles sur les traitements et pensions des magistrats ou des officiers (loi sur les traitements et pensions ecclésiastiques catholiques du 24 avril 1900) (3). L'ensemble du budget des cultes était, en 1831, de 1.600.000 florins environ ; il dépasse actuellement 6 millions de francs, dont 88.000 pour le clergé protestant et 23.000 pour le clergé israélite. En outre, l'Etat accorde annuellement des indemnités aux ecclésiastiques, des subsides pour l'entretien ou la réfection des édifices du culte, etc. Nous verrons que la loi met à la charge des communes le logement des curés et le déficit éventuel du budget des fabriques d'église, consistoires et synagogues (4).

Les lois sur la milice et la garde civique exemptent de tout service les ministres des cultes et les jeunes gens qui se préparent au sacerdoce, c'est-à-dire qui fréquentent les séminaires catholiques, les seuls existants en Belgique. Ces exemptions datent du Congrès national (5) ; elles ont toujours été maintenues et même renforcées (lois coordonnées sur la milice du 1er octobre 1913, art. 15 et 16, et du 17 septembre 1897, art 40 litt, c., sur la garde civique).

(1) Séance du 5 février 1831, *Ibid.*, t. II, p. 479.

(2) Séances du 21 janvier 1830 et du 5 février 1831. *Ibid.*, t. II, pp. 283 et 478.

(3) L'archevêque touche un traitement annuel de 21.000 francs ; un curé de village, 1.400 francs.

(4) *Infra*, § 323.

(5) Décrets du 31 décembre 1830 et du 18 janvier 1831.

Une dernière remarque importante : Le législateur détermine quels sont les cultes qu'il considère comme d'utilité collective et qui participent aux avantages ci-dessus. Ce sont les Eglises catholique, protestante et israélite. Il serait contraire à l'esprit de la Constitution de rayer une d'elles du budget, à cause de l'égalité qui doit, en ces matières, régner entre la majorité et les minorités ; d'ailleurs, c'est elles et elles seules que visaient les constituants, comme le prouve le budget voté pour 1831. L'adjonction d'un culte nouveau à ceux que nous venons d'indiquer est-elle possible ? Evidemment. On a vu le Gouvernement reconnaître comme Eglise protestante « le culte protestant libéral », qui ne relève pas du synode évangélique (1).

(1) Ce « protestantisme libéral » est presque le déisme ou ce que les philosophes du XVIIIe siècle appelaient « la religion naturelle ». Jusqu'à quel point peut-on le considérer comme une variation des Eglises protestantes ? Le Gouvernement a évité ainsi de faire figurer un quatrième culte au budget. *Infra*, § 364.

CHAPITRE X

LA LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT

§ 59. Enseignement libre et obligatoire. — Jusqu'en 1914, la Belgique n'a pas eu l'instruction obligatoire. C'est peut-être le pays où la liberté de l'enseignement est le plus largement garantie. Faut-il rattacher ces faits l'un à l'autre ? On serait tenté d'établir entre eux un rapport de cause à effet et l'on n'aurait pas tort, en ce sens que les motifs invoqués contre l'enseignement obligatoire étaient la crainte d'une atteinte à l'enseignement libre et la difficulté d'assurer une entière indépendance dans le choix de l'école ou du mode d'instruction par le père de famille. Tels furent du moins les principaux arguments du parti catholique, depuis si longtemps au pouvoir chez nous ; s'il y a renoncé, c'est qu'il a trouvé d'autres garanties, lui permettant d'instaurer avec avantage l'instruction obligatoire.

L'enseignement libre est extrêmement florissant en Belgique ; il est presque exclusivement entre les mains ou sous la dépendance des corporations religieuses et du clergé. D'autre part, le compte des illettrés est difficile à établir, la statistique officielle étant peut-être contestable. Celle de 1910 — la dernière que nous possédions — donne, par province, des moyennes variant de 16,25 0/0 d'illettrés dans le Luxembourg à 31 0/0 dans les deux Flandres ; la moyenne générale, pour le pays entier, étant de 74,70 lettrés par cent habitants ou 83,22 si l'on déduit les enfants de moins de 5 ans, et de 86,90, si l'on déduit les enfants de moins de 8 ans (1).

(1) *Annuaire statistique* pour 1912, p. 76. Des statistiques sérieuses sont faites parmi les miliciens du contingent annuel. Elles donnent, pour 1911, une moyenne de 8,18 0/0 d'illettrés ; *Ibidem*, p. 243.

L'émulation entre l'enseignement libre et l'enseignement officiel, poussée très loin à tous les degrés et jusqu'à la passion dans l'enseignement primaire, produit évidemment les effets habituels de la concurrence : l'instruction est offerte pour peu de chose ou pour rien et on l'améliore sans cesse. Avec raison, on a pu affirmer que le nombre des illettrés est ainsi en diminution et que les écoles sont en progrès, les écoles professionnelles et ménagères surtout, car elles répondent aux tendances utilitaires du peuple belge, que les gouvernants du jour sont loin de contrecarrer.

L'enseignement peut être considéré comme un facteur de l'opinion publique, comme un procédé d'extérioriser les idées ; il rentre dans les libres manifestations de la pensée, au même titre que la parole ou la presse. Nos constituants l'ont compris ainsi, sans peut-être tenir compte, entre l'enseignement et les autres manifestations de la pensée, de la différence essentielle que voici : ces dernières s'adressent à l'homme fait ; le premier, au contraire, s'adresse à l'enfant encore incapable de raisonner, de contrôler, de réfuter, autant de choses qui peuvent être le résultat de l'instruction, mais qui sont étrangères à ses débuts.

§ **60. L'Enseignement avant 1830.** — Avant l'époque française, l'enseignement était de fait un monopole de l'Eglise. Dans quelques parties du territoire de la Belgique actuelle — dans le Luxembourg notamment —, l'instruction primaire avait atteint un certain développement, même à la campagne : les pères de famille s'associaient par paroisse pour payer un maître d'école à tant par enfant qui suivait ses leçons. La France de la Révolution reconnut d'abord la liberté de l'enseignement ; en même temps, elle proclamait l'obligation, pour l'Etat, de créer un enseignement public (Constitution de 1791, tit. I, al. 16). Napoléon centralisa le service de l'enseignement public et, traitant la science comme la foi, en fit un instrument de domination. Son système aboutit à l'instauration d'un formidable monopole d'Etat (décrets du 17 mars 1808).

La Loi fondamentale des Pays-Bas réagit dans le sens de la liberté, mais sans aller jusqu'à sa proclamation. « L'instruction publique est un objet constant des soins du Gouvernement » (art. 226). Il en fut bien ainsi : le roi Guillaume se préoccupa de l'enseignement public à tous les degrés ; sous son règne, nos universités ne manquèrent point de lustre. Mais l'esprit autoritaire du monarque, exacerbé par l'hostilité du clergé catholique et des populations belges en général, se manifesta de plus en

plus par des mesures d'ingérence qui constituèrent l'un des griefs principaux contre lui. Les catholiques ne lui pardonnèrent pas l'institution d'une commission officielle chargée de délivrer le brevet d'instituteur à tout enseignant ; ce brevet fut exigé même dans l'enseignement privé, même des membres d'une congrégation religieuse (arrêté royal du 25 juillet 1822). L'enseignement privé se trouva ainsi sous le contrôle de l'Etat et c'est précisément là ce que le clergé veut éviter. Le Gouvernement hollandais accentua cette politique en obligeant les jeunes gens qui se destinaient au sacerdoce catholique de passer par un établissement officiel, le « Collège philosophique », préparatoire au séminaire (arrêté royal du 14 juin 1825). Les professeurs de ce collège étaient nommés par un roi protestant, ce qui ne semblait pas une garantie d'orthodoxie suffisante. Aussi, le Pape défendit-il aux futurs prêtres l'entrée du Collège philosophique (bref du 22 janvier 1826). Devant cet acte d'hostilité ouverte, le roi de Hollande battit en retraite, composa avec Rome. Ce fut l'occasion du Concordat du 18 juin 1827 qui eût réglé les rapports entre la Hollande et le Saint-Siège, si la Révolution de 1830 n'avait arraché au royaume la presque totalité de ses sujets catholiques. Déjà le roi Guillaume avait lénifié sa politique, en rendant facultatif le passage au Collège philosophique avant le séminaire (arrêté royal du 20 juin 1829).

§ **61. Depuis 1830. La Lutte scolaire.** — Tout cela devint lettre morte aux premiers jours de la Révolution belge. La liberté de l'enseignement était conforme à la fois aux aspirations des libéraux et des catholiques ; chez les uns surtout par principe, chez les autres surtout par intérêt. En effet, le libéralisme approuve, dans la liberté de l'enseignement, la propagation des idées et des doctrines, sans distinction entre l'orthodoxie et l'hétérodoxie, l'Etat se déclarant incompétent en ces matières ; l'Eglise voit en elle un puissant moyen d'action, dont ses ressources et son organisation lui permettent d'user sans crainte de concurrence, celle de l'Etat seule exceptée. La libre diffusion de l'erreur lui semble un mal auquel elle ne consent que s'il est le prix de la liberté : elle a accepé la lutte sur ce terrain où son avance était énorme et où elle a jusqu'ici su la conserver en Belgique.

Le Gouvernement provisoire commence par abroger « les arrêtés qui ont mis une entrave à la liberté de l'enseignement » (arrêté du 12 octobre 1830). Il revient sur ce sujet quelques jours après, lorsqu'il esquisse les garanties de la liberté de penser : « Toute loi... qui gêne la libre manifestation des opinions et la propaga-

tion des doctrines par la voie..... de l'enseignement est abolie » (arrêté du 16 octobre 1830, art. 2). Il prend ensuite des mesures positives et va fort loin dans le sens de la liberté, sur laquelle il comptait pour suppléer à l'insuffisance de l'enseignement officiel, complètement désorganisé par la Révolution. L'esprit du moment se révèle dans la disposition suivante : « Considérant que... la libre concurrence des doctrines est la meilleure garantie contre les dangers de l'ignorance..., les personnes qui se proposent de donner des leçons seront, sur leur demande, autorisées par le Comité de l'Intérieur à faire usage des objets d'enseignement et même des locaux disponibles de l'Etat » (arrêté du 3 janvier 1831, préambule et art. 2). Inutile d'insister sur les abus qui s'en suivirent ; aussi la mesure ne tarda-t-elle pas à être retirée.

Le projet de constitution de la commission instituée par le Gouvernement provisoire, le 27 octobre 1831, proclamait la liberté de l'enseignement en ces termes : « L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; les mesures de surveillance et de répression sont réglées par la loi » (1). La surveillance peut être considérée comme le moyen d'assurer la répression ; celle-ci est bien souvent illusoire sans celle-là : on ne peut compter, dans une école primaire par exemple, ni sur le maître pour dénoncer ses propres méfaits, ni sur les enfants. Une inspection sérieuse offre seule quelque garantie (2). L'idée de liberté doit dominer sans doute dans l'enseignement supérieur et peut-être même moyen : il s'adresse à des jeunes gens déjà conscients de ce qui se fait et se dit autour d'eux. Un amendement fut déposé en ce sens par un membre luxembourgeois du Congrès : « L'enseignement supérieur et moyen est libre ; toute mesure préventive est interdite ; les mesures de surveillance et de répression sont réglées par la loi. L'instruction publique donnée aux frais de l'Etat et l'instruction primaire sont également réglées par la loi (3). » La majorité catholique, dirigée par de Gerlache, repoussa cette restriction, voyant dans toute surveillance une mesure préventive équivalente à une censure. Un autre membre du Congrès, catholique pourtant, proposa un système mitigé : « Les délits auxquels l'enseignement peut donner lieu seront poursuivis devant les tribunaux. Si quelques mesures de surveillance étaient jugées néces-

(1) Art. 22 du projet, HUYTTENS, t. IV, p. 43.
(2) GAGLIANI, *L'Etat et les Eglises en Belgique*, p. 101.
(3) HUYTTENS, t. I, p. 629 à 634.

saires, elles ne pourront être confiées qu'à des autorités élues directement par la Nation (1). » Toutefois, cet amendement fut abandonné par son auteur qui le reconnut contraire à la lettre-programme que l'archevêque de Malines avait adressée au Congrès (2). Il fut repris par un libéral, mais repoussé à une faible majorité, formée grâce à l'appoint de quelques libéraux, inconscients peut-être des conséquences de ce vote (3). Le texte de la Constitution écarte donc l'idée de surveillance pour l'enseignement libre : « L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi. — L'instruction publique donnée aux frais de l'Etat est également réglée par la loi » (art. 17).

§ 62. **La Liberté subsidiée.** — La liberté de l'enseignement est, avec la liberté d'association, celle dont les Belges font le plus largement usage. Nous avons des universités libres ; de nombreux collèges où se donne l'enseignement moyen ; des écoles primaires libres ; un enseignement professionnel, ménager, technique et même normal complet, organisé en dehors de l'Etat et des communes. La plupart de ces établissements sont congréganistes ou confessionnels. Ce n'est pourtant pas là une règle absolue : on le verra quand nous parlerons des universités ; de même, parmi les écoles moyennes et primaires, professionnelles et autres, il en est qui sont absolument indépendantes de tout esprit religieux.

La caractéristique du régime belge est l'équivalence presque complète entre l'enseignement libre et l'enseignement officiel, même à l'égard des pouvoirs publics. Cette équivalence a passé dans nos mœurs administratives, dans nos lois et enfin dans la Constitution, depuis la revision de 1893. Nous aurons à signaler le fait, en parlant des deux voix supplémentaires accordées aux porteurs de certains diplômes, « sans distinction entre les établissements publics ou privés » (4). C'est là un article du programme politique catholique que les hommes de ce parti rappellent à tout moment, notamment lorsqu'il s'agit d'allocations de subsides ou d'autres avantages accordés par les pouvoirs publics (5).

(1) HUYTTENS, t. I, p. 636
(2) *Ibid.*, t. I, p. 525.
(3) *Ibid.*, t. I, pp. 641 et 642.
(4) *Infra*, § 86.
(5) Voir le discours du ministre DE TROOZ à la Chambre des représentants, le 10 mai 1907, *Ann., parl.*, Chambre, 1906-1907, p. 975-6.

Un projet de loi scolaire, accordant les subsides de l'Etat à l'enseignement libre et à l'enseignement officiel sur un pied d'égalité, a provoqué un mouvement d'opinions qui entraîna la chute du cabinet Schollaert et, avec lui, le retrait du projet, en 1911. Il s'agissait de proportionner les subsides au nombre de bons scolaires que pouvaient présenter les divers établissements d'instruction primaire officiels ou privés, ces bons étant remis aux pères de familles et donnés par eux à l'école où ils veulent placer leurs enfants (1).

Après les élections de 1912, qui renforçèrent la majorité catholique, un nouveau projet, proclamant en principe l'instruction obligatoire, avec adjonction du 4e degré, fut présenté par le Gouvernement. Il assure d'amples subsides aux « écoles adoptables », c'est-à-dire aux écoles libres, réalisant ainsi à nouveau et sur une échelle plus vaste, la liberté subsidiée (2).

Un autre principe politique du parti qui domine en Belgique depuis 1884, est la diminution du rôle enseignant de l'Etat en face des établissements libres. On est allé jusqu'à parler de la destitution de l'Etat en matière d'instruction publique : cela est exagéré, mais indicatif de la tendance qui ne laisse à l'Etat qu'une mission supplétoire (3). Un ministère de l'instruction publique, créé en 1878, fut supprimé en 1884, les directions générales de l'enseignement faisant retour au ministère de l'intérieur, qui prit le nom de ministère de l'intérieur et de l'instruction publique, nom qu'il conserva jusqu'au mois de mai 1907, quand l'enseignement passa au ministère des sciences et des arts, créé à ce moment.

(1) Sur le système du « bon scolaire », voir exposé des motifs et projet *Doc., parl.*, Chambre des représentants, session 1910-11, n° 98 ; séance du 21 mars 1911, *Ann., parl.*, 1910-11, p. 971 s. Le projet Schollaert donnait indirectement un semblant de satisfaction aux partisans de l'instruction obligatoire en interdisant tout travail industriel aux enfants jusqu'à 14 ans et en ajoutant un 4e degré à l'enseignement primaire, dont la durée était ainsi portée de 6 à 8 années.

(2) Ce projet, voté à la Chambre le 18 février 1914, est actuellement (mars 1914) soumis aux délibérations du Sénat. Nous l'analyserons *infra* § 343 et suiv.

(3) Voir les séances du Sénat, les 29 juin 1891 et 1er juillet 1899. *Ann., parl.*, Sénat, 1890-91, p. 353 et 1898-1899, p. 393. — D'ailleurs, tous les ans, la discussion du budget amène les mêmes affirmations et les mêmes réponses.

CHAPITRE XI

LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION (1)

§ 63. Etendue de ce Droit. — La force du principe d'association n'a pas besoin d'être démontrée, en Belgique moins qu'ailleurs, notre pays étant la terre promise des sociétés de tous genres ; leur nombre et leur variété sont infinis : rares sont les Belges qui ne font pas partie de plusieurs d'entre elles. L'importance politique des associations résulte suffisamment de la lutte séculaire qu'elles eurent à soutenir contre les autocrates : ceux-ci voient en elles l'adversaire redoutable, le levier capable d'ébranler les masses et de donner aux individus la force centuplée qui leur permet de renverser les institutions le plus solidement établies. Les pires gouvernements se sont montrés les adversaires déclarés de la liberté d'association. En considérant toutes sociétés, sauf celles qu'ils organisent eux-mêmes, comme dangereuses, ils n'ont point supprimé l'esprit d'association, inné aux hommes ; mais ils l'ont comprimé et rendu par là même dangereux. C'est l'histoire des sociétés secrètes, suspectes seulement aux époques et dans les pays d'absolutisme (2).

Tant que les corporations n'ont pu exister que de l'assentiment du pouvoir, celui-ci reconnaissait assez généreusement aux associations licites les conditions d'existence nécessaires, et notamment un patrimoine propre, partant la personnalité civile, dans une certaine mesure du moins. Toute association non reconnue était illicite.

(1) Bibliographie, *infra*, § 382.

(2) Mercuriale du procureur général FAIDER à la cour de Liège, le 1er octobre 1903. *Journ. Trib.*, 1903, col. 961.

La Belgique subit encore ce système lorsqu'elle appartenait à la France : le Code pénal de 1810 (art. 291-292) punissait ceux qui formaient des associations de plus de 20 personnes, quel que fût leur but — religieux, politique, littéraire ou autre — en dehors de l'agrément de l'autorité et des conditions fixées par elle. Ces dipositions subsistèrent sous le régime hollandais. Le Gouvernement provisoire s'empressa de proclamer la liberté d'association et d'abroger les textes ci-dessus (arrêté du 16 octobre 1830). La Constitution affirme à nouveau cette liberté illimitée : « Les Belges ont le droit de s'associer ; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive » (art. 20). Quand nous disons « illimitée », il faut entendre ce mot dans le sens qu'il a toujours en ces matières : l'association ne doit pas être contraire à l'ordre social et partant, elle ne peut avoir aucun but illicite. C'est dans la loi pénale que se trouvent donc les bornes du droit d'association. Celle-ci tend-elle à des fins punissables, elle devient une circonstance aggravante à charge des associés (1). D'ailleurs l'association formée dans le but d'attenter aux personnes et aux propriétés constitue par elle-même un délit (Code pénal belge, art 322 et suiv.). C'est au législateur et au législateur seul, à déclarer quels buts sont illicites et à restreindre par contre-coup la liberté d'association. Les idées peuvent varier à cet égard ; elles ont varié effectivement, mais plutôt dans le sens de la liberté. Certaines fins, jugées contraires à l'ordre social jadis, sont aujourd'hui licites. Ainsi, le droit de grève est reconnu aux travailleurs en Belgique depuis 1867. En effet, la coalition qui a pour but de faire hausser les salaires ou de peser d'une manière quelconque sur les relations économiques entre patrons et salariés n'est plus punissable, tandis que, dans certains pays, la coalition n'est permise entre ouvriers que pour l'amélioration matérielle de leur sort. La grève ne devient délictueuse chez nous que lorsqu'elle est accompagnée de violences matérielles ou morales, dont le but est d'attenter à la liberté du travail des non-grévistes (Code pénal, art. 310, modifié le 30 mai 1892) (2). D'autre part, certaines restrictions sont apportées au droit de s'associer des fonctionnaires : la question est devenue brûlante en ces derniers temps.

Comme le droit de réunion, le droit d'association a été réservé

(1) PRINS, *Droit pénal*, etc. nº 490, p. 295.

(2) L'aggravation du texte de l'art. 310 en 1892 est une conséquence des événements de 1886 et 1891. *Infra*, § 475.

par le Congrès national aux seuls Belges (1). Mais ici encore, la loi qui seule peut établir des différences à cet égard ne l'a point fait. Elle réserve seulement certains avantages aux associations reconnues, telles que les syndicats professionnels et les mutualités dont les administrateurs doivent en majorité être belges (2).

§ **64. Personnalité civile.** — Le projet de Constitution disait expressément que les associations librement formées n'ont la personnalité civile que si la loi la leur confère (3). La règle fut maintenue, malgré l'invitation de l'archevêque de Malines à décider le contraire : c'est même le seul point où il n'obtint pas gain de cause (4). Cependant, sur la proposition de quelques membres libéraux avancés, le texte en question fut omis, parce que l'on craignit d'y voir une invitation à créer trop de personnes civiles et à rétablir la mainmorte. Le législateur est resté maître en la matière : sans lui, point de personnification civile, même en la forme la plus restreinte. La loi peut l'octroyer en un cas déterminé, ou pour toute une catégorie d'associations, en imposant telles conditions qu'il lui plaît. Loin de constituer une innovation, ce régime ne fait que perpétuer les erremens du passé. On sait que, même à l'égard des établissements ecclésiastiques, aux époques de l'alliance la plus intime entre l'Eglise et l'Etat, celui-ci réserva toujours son action. Il en fut ainsi pour les corporations contemplatives, charitables ou autres : jamais, l'accumulation indéfinie des biens entre leurs mains — ce que l'on appelle communément la mainmorte — n'a laissé les gouvernements indifférents. Telle fut la règle dans nos provinces, surtout au dernier temps de l'Ancien Régime (5).

Faut-il rappeler le rôle que cette question a joué dans nos luttes politiques ? Le parti libéral est jusqu'en ces derniers temps resté hostile à la personnification civile pour toute association sans but lucratif, visant par là les couvents et les œuvres confessionnelles. Le parti catholique tenta d'amener le législateur dans la voie opposée, afin de permettre aux établissements privés de bienfaisance de posséder un patrimoine : c'était là réaliser le vœu du prince de Méan. Le projet déposé sur cet

(1) Rapport de la Sect. centr. du 9 déc. 1830. *Huyttens*, t. IV, p. 61. *Infra*, § 211.

(2) *Infra*, §§ 476 et 479.

(3) Projet de Constitution, art. 25. HUYTTENS, t. IV, p. 44.

(4) Lettre de Mgr de Méan, lue à la séance du 17 décembre 1830. HUYTTENS, t. I, p. 525. *Supra*, § 54.

(5) GIRON, *Droit public*, n° 192, p. 169.

objet en 1856 et connu sous le nom de « loi des couvents », donna lieu à quelques manifestations tumultueuses et tomba avec le ministère qui l'avait proposé (1).

Jusqu'ici, le parlement belge s'est montré, pour l'octroi de la personnalité civile, aussi large dans le domaine économique que timide dans le domaine moral et intellectuel. Peu de législations offrent plus de facilités que la nôtre pour la constitution de sociétés commerciales. Nombreuses sont les formes que peut prendre l'association à but lucratif ; toujours, elle bénéficie de la reconnaissance légale. S'agit-il au contraire d'une institution philanthropique, scientifique, d'une académie, d'un établissement d'enseignement ? Il devra vivre d'un régime hybride, dans lequel la liberté la plus favorisée se combine avec l'inexistence juridique. Les associations sans but lucratif ne peuvent ni posséder, ni s'obliger, ni plaider : telle est la thèse. La contradiction est si flagrante qu'elle n'existe qu'en droit, mais non en fait (2). Toutes ces associations parfois si puissantes possèdent en réalité un patrimoine qui, pour certaines d'entre elles, représente des millions. Ce patrimoine est géré selon les principes usuels de notre droit civil : on achète, vend, loue, emprunte, plaide à tous les degrés en demandant et en défendant, pour le compte de l'association. Mais tout cela se fait de façon occulte ou détournée : des personnes interposées apparaissent dans les actes ; à leur mort, leurs héritiers payent les droits de succession, s'il y a lieu ; les biens sont alloués à un nouveau propriétaire apparent ; d'autres fois, une société civile (3) ou même commerciale est constituée, pour représenter l'association dans ses intérêts matériels. Ces procédés ne sont pas inconnus des couvents, loin de là. On devrait jeter la pierre à tous ceux qui tournent ainsi la loi, si la loi fournissait un moyen correct d'agir. Il n'en est rien. Les autorités publiques s'en rendent compte et la justice elle-même préfère légitimer ces actes plutôt que d'appliquer trop strictement la loi, ce qui aboutirait à des conséquences souvent iniques, sinon à de véritables spoliations. On comprend l'indulgence à l'égard de ces simulations, que Laurent qualifiait sévè-

(1) JUSTE, *Histoire de Belgique*, t. III, p. 301 et suiv. ; HYMANS, *Histoire parlementaire de Belgique*, t. III, 1850-1860, p. 377, s.

(2) VAN DEN HEUVEL, *De la Situation légale des Associations sans but lucratif en France et en Belgique*, Bruxelles-Paris, 1884.

(3) Rappelons que toute société civile doit, elle aussi, être constituée en vue de partager un bénéfice éventuel entre les associés. Code civil, art. 1832 et suiv.

rement de « fraudes civiles » (1), alors que le but poursuivi est non seulement louable et légal, mais encore bien souvent favorisé par les plus hautes autorités du pays.

Nous pensons donc qu'un régime de reconnaissance légale des associations qui se soumettent volontairement aux conditions et au contrôle imposés par l'Etat pourrait être accepté sans danger pour la liberté. Les associations reconnues d'utilité publique par une autorité *ad hoc* jouiraient d'une personnalité civile plus étendue, en rapport avec leur importance sociale et avec l'ingérence que le législateur pourrait se réserver dans leur constitution. Les adversaires de la mainmorte monacale reconnaîtront sans doute que le régime actuel ne l'entrave guère (2) et que la situation ne changerait pas beaucoup, si le droit concordait mieux avec les faits.

Il semble que ces idées aient obtenu un premier succès en 1911, quand le Parlement accorda, à l'unanimité peut-on dire, la personnalité civile aux Universités de Bruxelles et de Louvain (3).

En dehors de tout esprit de parti, l'Etat ne doit-il chercher à se défendre contre les associations qui lui font concurrence dans les domaines les plus variés? La liberté permet, il est vrai, de fonder des écoles normales, des hôpitaux et des sociétés de bienfaisance, mais tous ces établissements n'entrent-ils pas en compétition avec ceux de l'Etat? Problème politique qui met aux prises les partisans et les adversaires de la conception traditionnelle et unitaire de la Société.

§ **65. Associations ayant la Personnalité civile.** — Essayons de grouper les associations auxquelles la loi belge reconnaît la personnalité civile, en dehors des sociétés commerciales et civiles proprement dites.

Voici d'abord les organismes politiques nécessaires à la structure même de la Société et qualifiés, à cause de cela, personnes juridiques nécessaires : ce sont l'Etat, la province et la commune, la colonie.

(1) LAURENT, *Principes du Droit civil*, t. XI, n° 161 et suiv.

(2) D'après le recensement décennal de 1910, le nombre des couvents était de 3.607; celui des religieux et religieuses de 58.351. Une statistique plus récente donne 4.135 couvents avec 85.744 religieux. Les lois françaises et portugaises sur les associations et la séparation des Eglises et de l'Etat amenèrent, en Belgique, une immigration importante de congréganistes, qui ont acquis un très grand nombre de domaines et créé quantité d'établissements religieux.

(3) *Infra*, § 352.

Un second groupe comprend les services publics administrés par des autorités particulières qui en font des entités distinctes de l'Etat et de ses divisions. Nous ne connaissons point de critérium scientifique pour les déterminer *a priori*. Tel service public rentre dans la compétence générale de l'Etat et est représenté par lui : il apparaît sous les espèces d'une direction à l'un des ministères. Tel autre service est spécialisé par la loi, qui l'érige en établissement public, ayant ses administrateurs, son patrimoine, sa capacité définie. Les services auxquels répondent ces établissements ne sont ni plus ni moins importants que les autres ; souvent des raisons historiques expliquent seules la distinction. Rentrent dans les services généraux de l'Etat : les universités, les académies, les musées, les instituts scientifiques, etc., pour lesquels aucune personne juridique n'a été créée en dehors de l'Etat. Constituent des personnes juridiques *ad hoc* : les hospices civils, les bureaux de bienfaisance, les monts-de-piété, la Croix Rouge de Belgique, certaines congrégations hospitalières de femmes (décret du 8 février 1809) (1) et fondations en faveur d'orphelins pauvres, tous comme représentants légaux du service de la charité ; — les fabriques d'église, les consistoires protestants, les synanogues israélites, comme représentants légaux du service des cultes ; — les commissions de bourses d'études et les grands séminaires, l'Institution royale de Messines (2), les universités libres qui représentent en partie le service de l'enseignement, pour lequel la compétence la plus large appartient toutefois à l'Etat, à la commune et à la province, selon qu'il s'agit d'établissements de création gouvernementale, communale ou provinciale ; — certaines caisses de pensions, les caisses de prévoyance en faveur des ouvriers mineurs ou des victimes des accidents du travail, les mutualités reconnues, les unions professionnelles, qui représentent le service de l'assistance sociale ; — la Caisse générale d'épargne, comme institution de prévoyance ; — les polders et les wateringues, qui représentent certains intérêts économiques ; — l'ordre des avocats ; — les chambres des avoués.

Observons que ce groupe pourrait être aisément subdivisé en institutions d'utilité publique organisées par l'Etat, tels que les

(1) *Pandectes belges*, V° Congrégations hospitalières, t. XXIV (1887), n°s 59, 110 et suiv., p. 18 et suiv.

(2) Pour l'éducation des filles des militaires morts sous les drapeaux ou devenus invalides au service de l'Etat, et pour les orphelins de fonctionnaires civils. Messines est en Flandre occidentale.

bureaux de bienfaisance, les fabriques d'église, etc., et en collectivités de personnes physiques librement réunies en vue de l'accomplissement d'une œuvre commune dont l'utilité publique est reconnue par l'Etat, telles que les mutualités, les unions professionnèlles, etc. Ces dernières associations, bien que sans but lucratif, confinent de très près aux sociétés proprement dites, civiles ou commerciales, par leur mode de formation et leur organisation. Et pourtant, les secondes sont régies par les règles du droit privé (Code civil ; loi sur les sociétés), auxquelles les premières restent étrangères. Ces règles mêmes sont parfois modifiées pour certains groupements commerciaux d'un intérêt public évident, qui ont alors leur charte particulière, à l'égal des institutions publiques, sans perdre leur caractère de société à but lucratif (1). Tel est le cas pour la Banque Nationale et pour la Société Nationale des Chemins de fer vicinaux (2).

Il faut encore reconnaître comme personnes civiles, d'après le droit belge, les Etats étrangers et les établissements publics reconnus comme tels par la loi de leur pays (3). Mais l'ordre public belge l'emporte toujours sur la loi étrangère (4).

(1) Cass. 26 avril 1894, *Pasicr.*, 1894, I, 188.

(2) Voir la liste des établissements ayant la capacité juridique dans GIRON, *Dictionnaire*, V° Etablissements publics, n° 30 et suiv., t. I, p. 426 et suiv. — La question occupe toujours l'opinion publique belge. Cf. Discussions à la Fédération des Avocats, *Journ. Trib.*, 26 décembre 1907, 9 janvier 1908 et n^os^ suivants.

(3) Exemple : Ar. roy. du 13 juin 1909 autorisant un legs d'immeuble en faveur d'un établissement reconnu d'utilité publique en France.

(4) Il faut considérer comme loi étrangère un décret du Roi-Souverain du Congo ; aussi la Compagnie de Jésus, reconnue comme personne civile en vertu de pareil acte ne peut-elle en bénéficier en Belgique, même après l'annexion. Correct. Bruxelles, 18 avril 1912. *Pasicr.*, 1912, III, 174. — Les mêmes principes ont été proclamés, à propos de la fondation de Niederfullbach dans le procès de la succession de Léopold II, Bruxelles, 2 avril 1913, *Journ. Trib.*, 1913, col. 476.

CHAPITRE XII

LA LIBERTÉ DE RÉUNION (1)

§ **66. Réunions en Lieux clos.** — Le droit de réunion est, de toutes les manifestations extérieures de la liberté, celle qui le plus aisément met l'ordre social en péril, surtout dans la rue. Aussi nos Constituants ont-ils établi, à son égard, une distinction et un régime exceptionnel qu'ils n'ont appliqué nulle part ailleurs. En général, pour juger la mesure de sa liberté, le citoyen est considéré comme majeur, maître de ses actes et responsable en justice des abus qu'il peut commettre à cette occasion. L'autorité intervient, au contraire, pour réglementer les réunions en plein air, pour les interdire au besoin. L'administration chargée de la police exerce ici une tutelle discrétionnaire qui s'interpose entre le citoyen et la liberté et lui en mesure la dose, d'après les circonstances, arbitrairement, dans le sens juridique du mot. En d'autres termes, le système répressif, toujours accepté par le Congrès, fait ici, et ici seulement, place au système préventif, jugé indispensable à l'ordre public.

La notion de réunion diffère de celle d'association. Un but prédéterminé, un objet durable, une organisation caractérisent celle-ci ; tandis que ces éléments font défaut dans la réunion, qu'il faut considérer bien souvent comme un simple fait.

La règle est, même ici, la liberté, tout au moins pour les réunions entre Belges, en lieux clos et couverts. Mais il faut que ces réunions remplissent certaines conditions : « Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se confor-

(1) L. Dupriez, *Liberté de Réunion*, Bruxelles, 1887, et les ouvrages sur la police en général, *Infra*, § 330.

mant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable » (Constitution, art. 10 al. 1). Les étrangers peuvent donc être exclus du bénéfice de cette disposition (1) ; mais aucune loi, aucun règlement ne le fait jusqu'ici et il dépend sans doute d'eux que cette situation perdure. D'ailleurs, si le Gouvernement juge qu'un étranger trouble l'ordre ou le menace, il l'expulse. Nous pensons que jamais la police ne s'enquièrt de la nationalité des personnes qui composent une réunion ou de la langue qui s'y parle.

Les mots « paisiblement et sans armes » viennent du décret de la Constituante du 14 décembre 1789 (art. 62). Les réunions ne répondant pas à ce prescrit étaient réputées « séditieuses » et tombaient sous l'application de la loi martiale, c'est-à-dire qu'elles pouvaient être dispersées, même par la force armée (décret du 21 octobre 1789). Actuellement, c'est à la police à intervenir et c'est aux lois de police que s'applique le texte constitutionnel, lorsqu'il parle de la réglementation du droit de réunion. Cette réglementation ne peut pas impliquer une autorisation préalable ; pour le reste, il dépend de la loi ou du pouvoir délégué par elle d'en fixer les conditions.

Ainsi, les réunions en lieux clos et couverts peuvent être réglementées quant au local où elles se tiennent, quant à l'heure, à la présence obligatoire de la police ou tout au moins à son admission possible. Afin de permettre l'exercice de ce droit de surveillance, une déclaration préalable peut être exigée par l'autorité locale (loi des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 3, 3°) (2).

Tout meeting qui se tient dans une salle tombe sous l'application de ces dispositions. Si l'autorité de police, plus spécialement le bourgmestre, peut le dissoudre et même l'interdire, du moment qu'il ne remplit pas ou plus les conditions constitutionnelles, légales et réglementaires, cette interdiction ne peut être générale et illimitée quant au temps. Nous retrouvons ici une distinction identique à celle qui s'impose à l'égard des actes du culte extérieur (3). L'annonce et la convocation d'un meeting ne sont pas contraires à l'ordre public (Constitution, art. 14 et 19 al. 1). Il faut, pour que l'interdiction soit possible, que celle-ci vise spécialement des faits qui, à un moment donné, en un

(1) Rapport de la section centrale au Congrès du 30 décembre 1830. HUYTTENS, t. IV, p. 61.

(2) L. DUPRIEZ, *Op. cit.*, pp. 74, 82 et suiv., pour des exemples positifs de réglementation.

(3) *Supra*, § 55.

lieu donné, compromettent la sûreté ou la tranquillité. Lors de l'agitation revisionniste (1891), la Chambre des représentants examina la question, à propos d'ordonnances de bourgmestres interdisant les meetings, soit absolument, soit en des circonstances données. Elle vota un ordre du jour pur et simple, impliquant cette distinction (1).

Les théâtres tombent sous l application des dispositions qui nous occupent. Leur liberté fait l'objet de l'arrêté du Gouvernement provisoire du 21 octobre 1830. Ni la Constitution, ni la loi communale de 1836 n ont entendu établir la censure à leur égard. Ce point sera traité à l'occasion de la police communale (2).

§ **67. Rassemblements en plein air.** — L'interdiction de soumettre à une autorisation préalable les réunions paisibles « ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police » (Constitution, art. 19, al. 2). L'importance des manifestations de la rue frappait déjà nos Constituants : un cortège de 40.000 houilleurs ou de 60.000 anarchistes, a-t-on dit, constitue une force redoutable en soi (3) ; le droit individuel de chaque participant s'efface devant les nécessités de garantir l'ordre. A cette fin, il faut armer l'autorité chargée de le maintenir, du droit de régler et au besoin d'interdire les manifestations de la rue.

Les lois de police dont parle la Constitution sont celles qui investissent chez nous l'autorité locale du pouvoir et du devoir d'assurer l'ordre sur la voie publique. Les règlements ou ordonnances — émanant du conseil communal ou du bourgmestre seul — sont donc pris en exécution de ces lois. En maintes circonstances, les attroupements de plus de 5 personnes ont été ainsi interdits (4). Sans aller aussi loin, un règlement peut défendre, au cours de manifestations, certains chants, cris, drapeaux, emblèmes, etc. (5).

(1) Séances des 14 mai et 16 juin 1891. *Ann. parl.*, Chambre, session 1890-91, pp. 1039 et 1319 et suiv.

(2) *Infra*, § 333.

(3) Congrès national, séance du 27 décembre 1830, HUYTTENS, t. I, pp. 662 et 664.

(4) La Cour de cassation a reconnu à plusieurs reprises la légalité de pareilles ordonnances ; par exemple dans son arrêt du 22 mars 1886, *Pasicr.* 1886, I, p. 114.

(5) Cass. 8 août 1870 et 1er juillet 1907. *Pasicr.* 1870, I, 447. *Rev. Adm.*, 1908, p. 162.

Comme entravant la libre circulation, le colportage peut être soumis à une autorisation communale préalable et à une taxe : il entraîne, en effet, un stationnement au moins momentané, pour permettre la vente aux clients de rencontre (1). La vente des journaux, des imprimés en général, sur la voie publique, fait également l'objet de règlements préventifs, impliquant nécessité pour le distributeur de se pourvoir d'une autorisation préalable. Leur légalité a été proclamée par notre Cour suprême, malgré le danger que peut courir ainsi la libre expansion des opinions par la voie de la presse (2).

Ce serait évidemment aller à l'encontre de nos institutions que de proscrire les meetings en plein air, les cortèges politiques et autres manifestations ayant la rue pour théâtre. Cela n'a pas lieu et n'est pas à craindre. Mais une zone déterminée peut être réservée, à ce point de vue, autour de certains édifices, afin de mieux garantir l'indépendance des pouvoirs publics qui y ont leur siège. Une décision du bourgmestre de Bruxelles a, depuis 1892, époque de l'agitation revisionniste, neutralisé les rues et places aux abords des palais du Roi et des membres de la famille royale, des Chambres législatives et des ministères. Dans cette « zone neutre », toute manifestation politique n'a plus été tolérée depuis lors. La légalité de cette mesure, qui a ses homologues dans d'autres capitales, a été reconnue par la justice (3).

(1) Cassation, 20 mars 1893 et 23 novembre 1908, *Pasicr.* 1893, I, 134, 1909, I, 22. Un motif économique guide ici les administrations communales : elles veulent, en frappant d'une taxe les marchands ambulants, protéger le petit commerce local. Toutefois, l'autorisation ne peut pas être subordonnée à la condition de domicile dans la commune. Ce n'est pas avec la liberté de manifester ses opinions, mais avec la liberté du commerce et des professions que le droit de police est ici en conflit.

(2) Arrêt des Chambres réunies de la Cour de cassation, 8 juin 1892. *Pasicr.* 1892, I, 286. *Supra*, § 51. Cass. 17 décembre 1906, *Pasicr.* 1907, I, 72.

(3) Correct. Bruxelles, 15 juillet 1899, *Pasicr.* 1899, III, 299.

TITRE IV

L'ORGANISATION DE L'ETAT
LES POUVOIRS CENTRAUX

CHAPITRE PREMIER

LA FORME DU GOUVERNEMENT

§ **68. Sens du mot : Gouvernement.** — La question de la forme du gouvernement se ressent de l'ampleur que lui donnèrent jadis les maîtres du droit public, lorsque le mot gouvernement était synonyme d'Etat. Ce serait en méconnaître l'importance que de la réduire à une discussion sur la collation héréditaire, à vie ou à temps du titre de chef du pouvoir exécutif. Pourtant, le mot de gouvernement s'est aujourd'hui spécialisé et ne désigne plus que ce seul pouvoir (1). On oppose le gouvernement à la législature ; les actes du gouvernement ne sont ni des lois ni des arrêts de justice. Enfin, d'une façon encore plus définie, on entend par gouvernement la collectivité des ministres, le cabinet.

Toutes ces expressions sont usitées en Belgique et elles l'étaient dès avant 1830. Au Congrès national, une discussion magistrale sur « la forme du gouvernement » (2) aboutit à une résolution dont la portée dépasse le conflit entre royauté et république, objet principal du débat. Le 22 novembre 1830, par 174 voix

(1) L. Duguit, *Manuel de Droit constitutionnel français*, Paris, 1911, p. 180.

(2) Séances du 19 novembre 1830 et jours suivants. Huyttens, t. I, p. 184. La république était regardée comme une forme d'avenir, pour laquelle la Belgique de 1830 n'était pas mûre. Des raisons d'opportunité internationale et économiques pesèrent lourdement dans la balance.

contre 13, donnéesà la république, « le Congrès national déclare que le peuple belge adopte, pour forme de son gouvern ement, la monarchie constitutionnelle représentative sous un chef héréditaire » (1).

§ **69. Monarchie constitutionnelle représentative.** — L'expression « monarchie constitutionnelle représentative » n'est plus conforme à la terminologie de la science politique d'aujourd'hui. La monarchie belge est strictement parlementaire et non point seulement constitutionnelle et représentative. Elle est révolutionnaire par son origine, tous liens dynastiques ayant été brusquement rompus avec la famille d'Orange (2) ; elle reconnaît la séparation et l'égalité des pouvoirs, faisant de la Constitution leur source commune. Notre monarchie est de création élective : elle existe de par la Constitution et non *vice versa*. Enfin, les ministres sont politiquement responsables devant les Chambres et dépendent de l'opinion de la majorité, ce qui est l'essence du gouvernement de cabinet.

D'après les textes constitutionnels, le rôle de la monarchie est considérable. Une fois qu'il en eut accepté le principe, le Congrès ne se refusa pas d'en appliquer largement les conséquences. Il lui reconnaissait des avantages, quant à l'unité, à la cohésion, à l'esprit de suite, avantages indispensables à la bonne marche des affaires. Plus l'état économique se complique et la démocratie se développe, plus cette unité est nécessaire (3). D'autre part, le Congrès ne perdit jamais de vue les abus possibles que de récents exemples imposaient à son esprit. Une royauté partout présente mais partout bridée, telle nous apparaît la royauté belge. Evidemment, le rôle qu'elle joue dans les destinées du pays dépend avant tout de la personnalité du titulaire. Du reste n'en est-il pas de même ailleurs et pour toutes les fonctions importantes? Il faut seulement tenir en mémoire que cette royauté est parlementaire, que ses pouvoirs sont d'attribution et qu'elle ne peut donc se prévaloir de ce qu'on appelle le résidu de souveraineté. En conséquence, le Roi ne peut faire que ce que la Constitution et les lois lui permettent de faire (art. 29 et 78) et non tout ce qu'elles ne lui défendent pas.

(1) Séance du 22 novembre 1830. HUYTTENS, t. I, p. 260.

(2) La déchéance et l'exclusion à perpétuité des membres de la famille d'Orange-Nassau, de tout pouvoir en Belgique, furent votées par 161 voix contre 28, le 24 novembre 1830, malgré certaines admonestations menaçantes que des membres du Congrès avaient reçues de l'étranger. HUYTTENS, t. I, p. 296 et suiv.

(3) FAIDER, Mercuriale sur « l'Unité » *Pasicr.* 1874, I, 1 et suiv.

CHAPITRE II

L'INTERDÉPENDANCE DES POUVOIRS

§ 70. Coordination des trois Pouvoirs. — Il n'est pas douteux que nos Constituants se souvenaient de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, lorsqu'ils adoptèrent le plan même de leur œuvre et les dispositions générales relatives aux pouvoirs publics (art. 25 et suiv.).

Fidèles aux enseignements mis en honneur par Locke et Montesquieu, ils ordonnèrent selon la division tripartite des pouvoirs les chapitres du troisième titre de la Constitution belge, qui développe les sujets annoncés aux articles 26 (pouvoir législatif), 29 (pouvoir exécutif) et 30 (pouvoir judiciaire). De là, le chapitre I : « Des Chambres » ; le chapitre II : « Du Roi et des Ministres », et le chapitre III : « Du Pouvoir judiciaire ». On sèntait, surtout à cette époque, l'intime lien qui unissait l'égalité des pouvoirs constitués et leur subordination à la Constitution même, avec le principe de la Souveraineté nationale : n'est-ce pas pour cela que cette expression avait été condamnée par l'acte final du Congrès de Vienne ?

Nous aurons l'occasion de revenir sur l'importance de la coordination des trois pouvoirs, surtout au point de vue de la justice en face de l'administration (1) ; elle fut signalée au Congrès national (2), comme une réaction nécessaire contre la théorie des deux pouvoirs qui prévalait en France depuis l'an VIII, entraînant une sorte de soumission de la magistrature au Gouvernement. Le régime hollandais n'avait pas écarté ce danger, au

(1) *Infra*, § 165 et suiv.
(2) Rapport de RAIKEM du 23 décembre 1830, HUYTTENS, t. IV, p. 68.

contraire : l'organisation de la justice n'avait jamais franchi le degré provisoire de 1815, dont le maintien était avantageux aux visées autoritaires du roi Guillaume.

Fallait-il élever aussi à la hauteur de pouvoirs dans l'Etat, les institutions provinciales et communales ? Elles sont nommées à la suite des autres pouvoirs, dans les dispositions générales de la Constitution (art. 31) et font l'objet du chapitre IV du titre III. Le nom de « pouvoirs » leur a même été appliqué dans le rapport de la section centrale (1). Il faut cependant reconnaître la subordination nécessaire des intérêts locaux aux intérêts nationaux ; aussi la Constitution a-t-elle pris soin (art. 108, 2° et 5°) de marquer la dépendance relative des institutions provinciales et communales envers les pouvoirs centraux. L'importance des règles constitutionnelles sur la matière n'est pas diminuée par là : elles ont pour but de mettre les principes généraux du *self government* au-dessus des atteintes de la législature aussi bien que de l'exécutif.

La séparation des pouvoirs trouve dans le Code pénal sa sanction, aux articles 234 et 237 qui prévoient les coalitions de fonctionnaires et les entreprises des autorités, administratives et judiciaires, contre l'exécution des lois ou des arrêtés royaux.

Nul ne conteste les dangers que la séparation des pouvoirs peut faire courir à l'unité nécessaire de l'Etat et surtout les difficultés souvent inextricables que cette séparation entraîne dans la pratique. Le remède le plus simple et le plus radical consiste à élever l'un des pouvoirs au-dessus des autres, pour qu'il leur serve de frein ou, comme on dit, de modérateur. Ce fut naturellement la royauté à laquelle ce beau rôle fut longtemps réservé N'était-ce pas là une transition entre l'absolutisme et le régime constitutionnel ? Bien des constitutions actuelles se ressentent de cette influence. Parfois, on essaya de confier le rôle de pouvoir modérateur à une assemblée ; le type le plus remarquable de cette espèce fut le « Sénat conservateur », tel que le connut la France sous la constitution de l'an VIII. L'idée ne manquait point de grandeur ; peut-être ne faut-il pas la condamner à cause des abus que Napoléon, la faussant pour la détourner au profit de son absolutisme, sut habilement mettre sous son couvert (2).

(1) RAIKEM, dans son rapport (*ibid.*), dit : « La section centrale a cru qu'en outre, il était utile de reconnaître l'existence d'un quatrième pouvoir : le pouvoir provincial et communal. »

(2) TIELEMANS, *Répertoire de l'Administration*, V° Compétence, Bruxelles, 1838, t. V, p. 188.

§ 71. **Leur Action réciproque.** — Un système plus subtil, dont la plasticité permet les combinaisons les plus variées, s'adaptant aux besoins particuliers des divers pays, consiste à donner à chacun des pouvoirs un rôle modérateur à l'égard des autres, mais à charge de revanche (1). Si le législateur peut ainsi s'immiscer parfois dans la fonction exécutive, l'exécutif à son tour aura sa part dans la fonction législative. Il en sera de même à l'égard du pouvoir judiciaire. Ainsi se réalise une interdépendance que Montesquieu pressentait comme le meilleur remède contre la tyrannie d'où qu'elle vienne et qu'il formulait en ces mots : « le pouvoir arrête le pouvoir ».

Notre Constitution abonde en applications de ce système de contre-forces. Certaines inconséquences apparentes s'expliquent ainsi et se justifient. On les a groupées d'une manière un peu schématique, en les ordonnant par rapport aux trois grands pouvoirs ; chacun de ceux-ci exerce alternativement son rôle modérateur dans le domaine des deux autres. On a même fait rentrer dans ce tableau les institutions provinciales et communales (2). Qu'il nous suffise ici d'en rappeler quelques applications. C'est un sujet sur lequel nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir, en traitant de la compétence respective de chaque autorité.

a. — Le pouvoir législatif fait de la haute administration : lorsqu'il habilite annuellement le Gouvernement à percevoir l'impôt et à en dépenser le montant (Const., art. 111 et 115) lorsqu'il octroie des concessions ou valide des aliénations du domaine public ; lorsqu'il annule des actes des administrations provinciales ou locales (Const., art. 108, 5°).

On peut considérer encore comme actes d'interdépendance la mise en accusation des ministres par la Chambre des représentants (art. 90), la présentation par le Sénat des candidats aux fonctions de conseillers à la Cour de Cassation (art. 99), le choix, par les deux Chambres réunies, d'un tuteur et d'un régent éventuel pour le roi mineur ou incapable (art. 81 et 82).

b. — En face de ces immixtions des Chambres en dehors de leur domaine propre, signalons le rôle du pouvoir exécutif en matière de législation, ou plutôt l'exercice simultané des deux pouvoirs par le chef de l'Etat, ce qui constitue un attribut essentiel de la prérogative royale et fait encore du Roi l'organe

(1) P. ERRERA, L'Interdépendance des Pouvoirs en Belgique, *Revue du Droit public et de la Science politique*, Paris, t. XV, 1901, p. 465.

(2) TIELEMANS, *Ibid.*, p. 189 et suiv.

modérateur par excellence. Sans insister sur le véto absolu (art. 69) puisqu'il est inusité, nous voulons parler du droit d'initiative (art. 27), du droit d'amendement (art. 42), des droits de convocation extraordinaire des Chambres (art. 70), d'ajournement et de dissolution (art. 72 et 71). A un autre point de vue, l'exercice du droit de grâce (art. 73) présente un cas typique d'interdépendance exécutive et judiciaire.

c. — Enfin, les cours et tribunaux, en n'appliquant pas les règlements illégaux (art. 107), et la Cour de cassation, en connaissant des conflits d'attribution (art. 106), sortent encore de la sphère normale de leur compétence.

Gardons-nous de tirer de là cette conséquence outrée que la séparation des pouvoirs n'est pas pratiquement réalisée chez nous. Au contraire : elle domine notre régime constitutionnel et c'est en se plaçant à son point de vue que l'on comprendra les infractions ci-dessus indiquées. On a dit, avec raison, qu'il n'y en avait pas de plus grave que le gouvernement de cabinet lui-même, dans lequel le ministère fait la loi, et le parlement fait le ministère (1). Ce qui n'empêche que le gouvernement de cabinet n'est concevable qu'avec la séparation des pouvoirs, seule barrière solide contre l'absolutisme.

(1) SEELEY, *Introduction to political Science*. Londres, 1896, p. 221.

CHAPITRE III

LE POUVOIR LÉGISLATIF

SECTION I

En général.

§ **72. Sa Plénitude d'Attributions.** — Le pouvoir législatif, s'il n'est pas le plus ancien dans l'Etat, est celui qui aujourd'hui y occupe la première place. L'Etat, jadis avant tout protecteur, garant de la paix externe et intérieure, soldat et justicier, est devenu législateur avant tout. Le trait d'union entre le besoin de défense et de justice et la mission sociale que remplit actuellement la loi, a été l'argent, moyen nécessaire à leur commune réalisation. La taxation fut exigée par les gouvernants et supportée par les gouvernés, d'abord pour assurer la paix et le droit, puis pour atteindre les fins économiques et éthiques de la société contemporaine. Telles furent la raison d'être, l'origine historique du régime représentatif, dont l'expression normale à notre époque est la Loi.

Dans les pays purement constitutionnels, le Parlement exerce la fonction législative. Dans les pays de souveraineté nationale dits parlementaires au sens strict du mot, le Parlement exerce la souveraineté organisée ; il est virtuellement omnipotent dans les limites constitutionnelles ; il occupe une place prépondérante à l'égard des autres pouvoirs de l'Etat. Ainsi en est-il en Belgique. Seule la Constitution restreint sa compétence, par l'établissement des autres pouvoirs et par la garantie des libertés individuelles.

Il suffit, pour saisir les intentions de nos Constituants et comprendre cette plénitude d'attributions, de comparer entre eux les articles 26 et 29 de la Constitution. On retrouve dans ce

dernier texte, encore rénforcé par l'art. 78, le constant souci de rappeler au Roi le rôle dérivé qu'il exerce dans l'Etat. Rien de pareil à l'adresse du législateur, pour qui le respect de la Constitution est un postulat du droit public.

Mais plus que les textes, la vie politique a fait de la Belgique une monarchie parlementaire, dans laquelle le pouvoir législatif occupe la première place et dans laquelle, au sein même de ce pouvoir, la Chambre des représentants a su affirmer sa prédominance, non seulement sur le Roi en tant que législateur, mais encore sur le Sénat.

En face du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire, dont la compétence est limitée à ce qui leur est permis par la Constitution, le pouvoir législatif peut tout ce que la Constitution ne lui défend pas. Il a donc ce résidu de souveraineté, cette plénitude d'attribution dont se prévalaient jadis les rois et dont ils se prévalent encore, dans les monarchies constitutionnelles.

La représentation nationale n'a pas, dans la Constitution belge, de dénomination collective, telle que Parlement, *Landtag*, etc. Elle comprend les deux Chambres, la Chambre des représentants et le Sénat, qui, avec le Roi, forment « les trois branches du pouvoir législatif » (art. 27). D'après la lettre constitutionnelle, ces trois branches ont, en règle générale, une part égale à l'œuvre commune : « Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat » (art. 26). Il n'appartient pas aux pouvoirs constitués d'ajouter un nouvel organe à ceux que la Constitution investit de la fonction législative, par exemple de créer un Conseil d'Etat, analogue à celui de France et dont l'intervention serait obligatoire.

§ 73. **Ni Conseil d'Etat ni Référendum.** — Le royaume des Pays-Bas avait un Conseil d'Etat, qui fut supprimé pour la Belgique, par arrêté du Gouvernement provisoire, dès le 16 octobre 1830 (art. 4). Notre régime de délégation des pouvoirs (Const., art. 25 al. 2, etc.) répugne à l'idée du rétablissement, sinon par le pouvoir constituant, d'une autorité aussi importante, qui fut explicitement rejetée des cadres de nos institutions nationales. Lorsqu'il discuta le budget pour 1831, le Congrès affirma à nouveau sa volonté de ne pas avoir de Conseil d'Etat, inutile sinon dangereux, dans un pays où le système représentatif est en vigueur : ainsi s'exprima du moins le rapporteur de ce budget (1).

(1) Rapport présenté au Congrès national le 23 décembre 1830, HUYTTENS, t. IV, p. 471.

Dès 1832 et 1834 toutefois, le Sénat prenait deux fois l'initiative d'une proposition de rétablissement d'un Conseil d'Etat, tant l'utilité d'un corps de légistes capables d'amender, de coordonner certaines dispositions incohérentes votées par les assemblées politiques, se faisait déjà sentir. On a remarqué que sur les 51 membres composant alors le Sénat, 21 avaient siégé au Congrès national. Comment admettre que la proposition fût inconstitutionnelle? Cependant ce reproche lui fut fait et le projet n'arriva même pas à la Chambre des représentants. Depuis lors, on en a reparlé souvent ; parmi nos parlementaires et nos jusrisconsultes, des hommes très distingués s'en déclarent partisans (1).

Nous n'avons pas à entrer dans cette controverse académique. Si même nous estimons que les raisons *pro* l'emportent sur les raisons *contra*, nous sommes convaincu que l'établissement d'un Conseil d'Etat comme organe législatif obligatoire en Belgique, mériterait de faire l'objet d'une revision constitutionnelle.

Autre chose est l'institution d'un Conseil de Législation purement consultatif, tel qu'il en existe un depuis longtemps et tel qu'il a été réorganisé par arrêté royal du 3 décembre 1911, près du ministère de la justice (2).

Notre régime représentatif ne connaît le référendum sous aucune de ses formes. Une tentative fut faite, lors de la revision constitutionnelle, pour introduire le référendum royal, c'est-à-dire pour conférer au Roi, sous la garantie de la responsabilité ministérielle, le droit de demander l'avis des électeurs sur un projet de loi soumis aux Chambres, peut-être même voté par elles — la proposition était très vague sur ce point — mais non encore sanctionné. Cette innovation du Gouvernement fut fortement combattue par ses amis comme par ses adversaires ; elle échoua pitoyablement. En effet, il serait dangereux pour un roi constitutionnel de chercher un appui dans le peuple contre le parlement : il serait impossible pour lui de ne pas suivre l'indication d'une consultation nationale qu'il aurait lui-même provoquée. D'ailleurs, en régime parlementaire, le droit très vivace

(1) On trouvera tous les éléments bibliographiques à ce sujet, dans la Mercuriale de l'avocat général R. JANSSENS, prononcée le 1er octobre 1902, devant la Cour de Cassation, *Rev. Adm.*, 1903, p. 337, ainsi que les observations qui suivent, p. 350.

(2) *Rev. Adm.*, 1912, p. 56. *Journ. Trib.*, 1912, col. 73.

de dissolution, sinon le droit atrophié de véto, suffit à cette fin (1).

L'idée de consultations populaires a parfois été suggérée par l'opposition ; jamais elle n'a été discutée par la législature, jusqu'ici du moins.

§ **74. La Loi au sens matériel et formel**. — Au pouvoir législatif tel qu'il est organisé par la Constitution, se rattache la notion formelle de la Loi, nom appliqué à tout ce que veulent collectivement le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. A un point de vue purement doctrinal, on peut soutenir que l'expression de la volonté nationale ne mérite le nom de loi que lorsqu'elle commande ou défend, lorsqu'elle statue par mesure générale, et non lorsqu'elle se borne à habiliter ou à autoriser, à régler des cas particuliers (2). Mais en droit positif, est loi tout ce que votent les deux Chambres et que sanctionne le Roi. La Constitution elle-même nous oblige à parler ainsi, puisqu'elle mentionne « la loi des comptes » (art. 115), alors que cet acte législatif ne répond à aucune des conditions matérielles d'une loi proprement dite. On trouve, au cours de cette étude, une série d'exemples analogues : lois de naturalisation, de concessions de chemins de fer ou de mines dans les régions réservées, de ventes de biens domaniaux, etc.

D'autre part, nous voyons intervenir les Chambres tantôt séparément, tantôt simultanément, sans le concours du Roi, dans une foule d'actes politiques, étrangers à la fonction législative, tels que la vérification des pouvoirs de leurs membres (art. 34), l'élaboration de leurs règlements (art. 46) ; certaines nominations et présentations de candidats (art. 99, al. 3 et 116), etc.

Enfin les Chambres exercent parfois la fonction souveraine, exorbitante de leur rôle législatif. Elles agissent en lieu et place de la Nation, quand elles reçoivent le serment royal, pourvoient à la régence, à la tutelle du Roi mineur ou interdit, à la vacance du trône (art. 80 et suiv.), lorsqu'elles habilitent le Roi à assumer les fonctions de chef d'un autre Etat (art. 62). L'accusation des ministres par la Chambre des représentants (art. 90) appartient au même ordre d'idées.

§ **75. Délégations**. — La séparation des pouvoirs défend leur délégation : cette règle s'applique au législateur comme à l'exé-

(1) Proposition du 2 février 1892 ; Séances de la Chambre des représentants du 11 février 1892 et du 13 juillet 1893, *Doc. et Ann. parl.*, à ces dates. — C. Bornhak, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 182. — *Infra*, § 81.

(2) Gand, 30 mars 1905, *Rev. Adm.*, 1905, p. 322.

cutif, peu importe qu'une sanction soit ou non possible. Si certaines délégations ont été données par la loi au Gouvernement, elles n'ont trait qu'à des points d'importance secondaire, à des matières qui rentrent dans le domaine administratif (1). D'ailleurs, il appartient à la loi de déterminer sa propre sphère d'action et, par conséquent, de déterminer aussi celle du pouvoir exécutif. Si le cercle dans lequel se meut l'activité réglementaire semble parfois s'étendre au delà de ses limites normales, c'est une conception politique qu'il est loisible de critiquer, sans qu'il y ait là, à proprement parler, délégation de pouvoir (2).

§ 79. **Interprétation authentique.** — L'interprétation des lois par voie d'autorité appartient-elle au pouvoir législatif? A cette question douteuse, le Congrès national a répondu affirmativement (art. 28), fidèle à son principe d'écarter le plus possible tout arbitraire gouvernemental. Mais il aurait pu réserver au pouvoir judiciaire le droit absolu d'interpréter la loi, droit revenant, en règle générale, à celui qui doit l'appliquer (Code civil, art. 4 et 5). A côté de l'interprétation doctrinale par le juge, circonscrite à chaque espèce et restreinte au passé, toute disposition générale et réglementaire, fixant le sens de la loi à l'égard de tous et pour l'avenir, participe au caractère impératif de la loi : à ce titre, se justifie l'intervention du législateur (3). Telle est l'interprétation législative ou par voie d'autorité. N'est-il pas toujours loisible à l'auteur de la loi de préciser par un texte nouveau qu'il substitue au texte antérieur le sens d'une disposition douteuse ou équivoque? Le but d'une loi interprétative se trouve ainsi déterminé. Elle est censée faire corps avec le texte interprété ; en cela, elle rétroagit. D'ailleurs, le principe de la non-rétroactivité (Code civil, art. 2) n'étant pas écrit dans la Constitution, il est loisible au législateur d'y déroger (4).

L'attention du législateur sera le plus souvent éveillée sur pareil texte, par un procès qui aura mis en évidence ce caractère douteux ou équivoque de la loi à interpréter.

(1) Exemples *infra*, §§ 185 et 439.

(2) Cass. 28 février 1907 et Observations, *Rev. Adm.*, 1907, p. 53 et suiv. Cet arrêt a trait au pouvoir réglementaire du Gouvernement à l'égard de la dette publique, établi par la loi du 16 juin 1868 et l'arrêté royal du 22 novembre 1875.

(3) Rapport de RAIKEM au Congrès national le 23 décembre 1830. HUYTTENS, t. IV, p. 69.

(4) Nous n'abordons pas ici la question en droit politique général.

Deux systèmes se sont succédés en Belgique, dans l'application de l'article 28 de la Constitution.

1° Une loi du 4 août 1832 (art. 23 à 25) instituait le « référé législatif » (1). Lorsqu'une décision judiciaire est cassée et que la juridiction de renvoi persévère dans l'interprétation qui a été censurée par la Cour suprême, celle-ci peut connaître une seconde fois, à propos du même litige, du même point de droit. Elle statue alors chambres réunies, et si elle casse une seconde fois, il y a lieu à interprétation authentique. Le procureur général saisit de la question le ministre de la justice, qui provoque une loi interprétative. Jusqu'au vote de cette loi, la cause est tenue en suspens. Après ce vote, la seconde juridiction de renvoi est obligée de se conformer à la loi interprétative, qui lie le pouvoir judiciaire à l'égal de toute autre loi.

Ce procédé a été plusieurs fois suivi, notamment lors de la loi du 28 avril 1850, interprétative des articles 1322 et 1328 du Code civil, relatifs aux actes sous seing privé ; de la loi du 21 janvier 1852, interprétative de l'article 78 de la loi communale, sur le pouvoir réglementaire des conseils communaux (2).

On peut lui reprocher de faire dépendre le sort d'un procès déterminé d'un acte législatif, ce qui est éminemment contraire à la séparation des pouvoirs et dangereux, le droit d'un citoyen se trouvant ainsi à la merci d'un vote, c'est-à-dire d'un coup de parti. Le procédé pèche aussi par excès de lenteur.

2° Afin d'obvier à ces maux, la loi du 7 juillet 1865 (art. 5) a aboli le référé législatif, rendant ainsi au pouvoir judiciaire la plénitude de son indépendance en cette matière. Le second arrêt de cassation, rendu chambres réunies, lie la seconde juridiction de renvoi sur le point de droit deux fois tranché dans un même sens par la Cour suprême. Il n'y a donc plus lieu, pour ce troisième juge du fond, d'attendre un mot d'ordre du pouvoir législatif : c'est du pouvoir judiciaire même qu'il le reçoit.

Respectueux de la séparation des pouvoirs, notre système actuel évite les lenteurs du référé législatif. S'il va à l'encontre des prescrits de l'article 5 du Code civil, en ce qu'il lie la décision d'un juge à l'opinion d'un autre juge, il faut reconnaître que cette disposition, ne figurant pas dans la Constitution, pouvait être modifiée par une simple loi. D'ailleurs, les inconvénients des « arrêts de règlement » des anciens parlements, que

(1) Pour bien comprendre ce système, voir *infra*, § 161.

(2) On trouvera à la *Pasinomie*, à leurs dates, ces lois, avec l'indication des arrêts de cassation qui donnèrent lieu au référé législatif.

le Code Napoléon a voulu proscrire, ne sont plus à redouter aujourd'hui (1).

La loi de 1865 n'est peut-être pas conforme à l'art. 28 de la Constitution, puisqu'elle donne, dans une espèce déterminée, valeur authentique à l'interprétation de la Cour de cassation, pour un texte législatif qui lui est soumis. Reconnaissons toutefois qu'il est meilleur, en pratique, que le référé législatif. Les Chambres restent d'ailleurs en possession de leur privilège constitutionnel ; en votant une loi interprétative avant toute décision des chambres réunies de la Cour de cassation, elles lient celle-ci par le texte nouveau.

Rien n'empêche, d'autre part, d'appliquer l'article 28 de la Constitution, après qu'un procès ait révélé l'imperfection d'un texte. Ceci eut lieu en 1881, lorsque la Cour de cassation eût déclaré sans patrie l'enfant né en Belgique de parents inconnus : une loi interprétative l'a déclaré Belge (2).

SECTION II.

Le Mandat législatif.

§ 77. Notions de la Représentation politique. — Il faut se garder, dans l'étude du droit public, de donner à certains mots leur sens originaire. Ainsi, le référendum des démocraties modernes n'est pas celui des anciens Etats-Généraux. Jadis, les membres du Tiers-Etat, qui seul eût un caractère représentatif, votaient parfois *ad referendum*, ce terme ayant alors sa signification classique et exacte. Il en est de même pour le mot mandat, dont nous nous servons encore pour désigner la mission législative

(1) Une évolution analogue s'est accomplie en France, par les lois du 16 septembre 1807 et du 1er avril 1837. Cf. *Revue du Droit public*, etc., Paris, 1908, p. 456 et suiv. (article de J. Barthélemy). Les arrêts des Chambres réunies de la Cour de cassation de Belgique ont été analysés dans une série de mercuriales des procureurs généraux ; la dernière, du 1er octobre 1913, *Pasicrisie*, 1913, 1re partie, renvoie aux précédentes.

(2) Cassation, Chambres réunies, 24 juin 1880, *Pasicr.*, 1880, I, 220. Loi du 15 août 1881, *Pasin.*, 1881, p. 382, *Supra*, § 26. — Une loi interprétative à été votée le 25 mai 1891, à la suite de difficultés administratives entre l'Université et les hospices civils de Liège.

confiée aux élus de la Nation. C'était bien un mandat qu'exerçaient ces mêmes membres du Tiers-Etat, à une époque où leur rôle essentiel était d'engager leurs commettants par le vote des aides. Dans une période de confusion entre le droit public et le droit privé, entre la souveraineté et la propriété, la notion civile du mandat était là tout à sa place. Mais aujourd'hui, l'assimilation est devenue fausse, aucun des caractères du mandat civil ne se retrouvant dans le mandat politique.

Les idées prédominant dans la science et même, de plus en plus, dans la pratique s'éloignent de celles que Jean-Jacques Rousseau développait dans son *Contrat Social*, idées qui prévalurent pour un temps et influèrent grandement sur la Révolution française. Nous ne considérons plus la fonction législative comme inhérente à la qualité de citoyen ; chacun n'a pas le droit de faire la loi et celui qui la fait n'est pas le simple substitut de ceux qui ne la font pas. La représentation nationale n'est ni une fiction, rendue nécessaire par l'étendue des territoires et par le nombre des populations, ni un mandat par lequel le mandataire est censé faire à la place du mandant ce que celui-ci aurait pu faire lui-même. Fiction et mandat ne sont admissibles que dans un sens tout à fait général : le Parlement tout entier peut être considéré comme le représentant de la Nation tout entière, pour la confection de la loi (1). La thèse contraire conduit forcément à la législation directe, destructive du régime représentatif.

De même, le chef de l'Etat peut être considéré comme le représentant de la Nation pour l'exécution de la loi, et les juges, comme son représentant pour l'application du droit.

La notion même de représentation, corollaire de la souveraineté nationale, prend ainsi une ampleur inattendue ; elle s'applique à tous ceux qui concourent à la marche de l'Etat, depuis le Roi jusqu'au conseiller communal, depuis le député jusqu'à l'administrateur des hospices civils. Elle est indépendante des divers modes de confier la commission publique : hérédité, nomination, cooptation, élection, autant de moyens qui peuvent conférer un caractère représentatif à celui qui en est investi, autant de titres représentatifs, au sens large du mot.

Il ne faut pas confondre représentation et élection. Le tuteur représente le mineur, il n'est pas élu par lui ; le Pape est l'élu

(1) L. DUGUIT, *L'Etat, les Gouvernants et les Agents*, Paris, 1903, p. 173.

des cardinaux, il ne les représente pas ; le Président de la République française est l'élu du Congrès qu'il ne représente pas davantage (1). L'élection est un des modes de désignation ; c'est évidemment le plus conforme à l'esprit démocratique et partant aux institutions modernes ; c'est celui qui, de plus en plus, l'emporte sur les autres, tout au moins pour les fonctions essentielles de l'Etat.

§ 78. **Fonction électorale.** — L'élection est un procédé de sélection (2) ; elle tend à conférer chaque fonction au plus capable. Ce sont là des vérités politiques que l'on trouve déjà chez Aristote. Elles nous donnent les formules directrices pour résoudre les problèmes relatifs à l'électorat et à l'éligibilité : il faut que tout concoure à faire désigner les plus aptes. Le critérium d'aptitude de l'électeur sera sa capacité à mettre *the right man in the right place* ; le critérium d'aptitude de l'élu sera sa capacité à être *the right man in the right place*.

Cette différenciation entre l'électeur et l'élu écarte les anciennes idées de mandat et de fiction ; chacun a son rôle à remplir ; chacun a sa mission. Nous déduisons de là cette conséquence, que l'électorat est une fonction sociale et même l'une des plus importantes ; que l'on peut donc en entourer l'exercice de garanties, tout aussi bien que les autres fonctions publiques. D'ailleurs, nous aboutissons à cette seconde conséquence, que l'électorat est un devoir pour le citoyen, tout aussi bien qu'un droit.

La Constituante avait adopté ces idées dès 1791. Méconnues dans la suite, elles semblent avoir triomphé de nos jours. Elles dominent le droit public belge ; nous en trouvons, dans la Constitution, d'importantes preuves. Le premier article consacré aux Chambres caractérise ainsi le soi-disant mandat législatif : « Les membres des deux Chambres représentent la Nation et non uniquement la province ou la subdivision de province qui les a nommés » (art. 32) (3). Nous voulons bien que ce texte ait été inspiré surtout par le désir d'affirmer le caractère nettement national de la représentation, d'abolir tout vestige de provincialisme ou de distinction d'ordres dans l'Etat. Il n'en est pas

(1) Saripolos, *La Démocratie et l'Election proportionnelle*, Paris, 1899, t. I, p. 82.

(2) Schäffle, *Bau und Leben des Socialen Körpers*, Tübingen, 1881, t. I, p. 571.

(3) On peut signaler, comme ayant une portée analogue, l'art. 62 de la loi provinciale : « Les membres du conseil votent sans en référer à ceux qui les ont nommés : ils représentent la province et non uniquement le canton qui les a nommés ».

moins vrai que le représentant ne peut accepter aucun mandat impératif. Ne représente-t-il pas, aussi bien que ceux qui ont voté pour lui, les électeurs qui ont voté contre lui ? aussi bien que les électeurs de sa circonscription appelés à se prononcer sur son nom, les électeurs de toutes les autres circonscriptions du royaume ? aussi bien que les électeurs du royaume, tous les autres Belges, femmes, enfants, incapables, qui ne sont pas admis aux urnes ? Il suffit, pour le démontrer, de rappeler la disposition qui fixe le nombre de représentants d'après celui des habitants et non des électeurs (art. 49).

Le mandat impératif est donc nul, comme contraire à l'ordre public ; tout ce qui tend, même indirectement, à l'établir est nul au même titre.

L'électorat-fonction est implicitement proclamé dans la Constitution, depuis la revision de 1893 tout au moins, puisque « le vote est obligatoire » (art. 48 al. 2 et 53, 4° *in fine*, revisés). Le devoir électoral a été imposé aux citoyens belges alors qu'une très large extension du droit de suffrage leur était accordée (1). On l'a considéré comme une garantie conservatrice contre les partis extrêmes, les modérés étant toujours les plus paresseux à se rendre aux urnes.

SECTION III

Le Système des deux Chambres.

§ **79. Arguments en sa faveur.** — L'accord semble établi entre la théorie juridique et les applications politiques, pour donner la préférence au système des deux Chambres et non à celui de la Chambre unique. Que l'on remonte très haut dans le passé, comme le fait Herbert Spencer, ou que l'on se borne à considérer l'époque contemporaine, il faut reconnaître la gravité des raisons qui militent en sa faveur. Le principe aristocratique, au sens le plus élevé de ce mot, trouve dans un Sénat son expression naturelle, à côté du principe monarchique et du principe démocratique, représentés par le chef de l'Etat et la Chambre populaire. Les Etats fédératifs ont, par la constitution d'un

(1) Pour la sanction du vote obligatoire, *infra*, § 101.

Sénat, un moyen facile d'opposer à la souveraineté unifiée qu'incarne l'autre Chambre, les souverainetés encore agissantes du degré inférieur. Dans les monarchies, la Chambre haute sert de tampon entre le Roi et les représentants de la Nation. Même dans les républiques, on peut admettre les réels avantages qu'offre une double discussion des lois, plus mûrie, plus calme, pouvant peut-être retarder ou même empêcher parfois une bonne loi, mais plus souvent en faire écarter de mauvaises, le bien l'emportant ici sur le mal. Enfin, on peut entrevoir, grâce au système des deux Chambres, une réalisation au moins partielle de la représentation des intérêts (1). Cette forme d'organisation politique compliquée offre certes des inconvénients ; mais ceux-ci sont en grande partie évités par la coexistence de deux assemblées, l'une émanant de groupements professionnels et sociaux, constituant elle-même un pareil groupement, alors que l'autre représente la Nation dans son unité supérieure et enregistre les grands mouvements d'opinion. Reste à savoir si le classement par intérêts doit se faire parmi les élus ou déjà parmi les électeurs. Le problème se simplifiera sans doute, à mesure que les organismes professionnels se multiplieront et se perfectionneront.

La question des deux Chambres a fait l'objet, au Congrès national, d'un examen approfondi ; avec la forme du Gouvernement, ce sont les deux points qui soulevèrent les discussions les plus brillantes et les plus complètes. Il est intéressant de l'observer : le système de la Chambre unique, qui avait de nombreux partisans en 1830, n'en eut plus lors de la revision de 1893, du moins la suppression du Sénat ne figura-t-elle au programme d'aucun des partis (2).

La création d'un Sénat était, en 1830, un problème politique d'une extrême difficulté et certes cette difficulté toute circonstancielle fut pour beaucoup dans les critiques adressées au système bicaméral lui-même. En effet, une aristocratie est chose bien mal aisée à créer d'une pièce, au lendemain d'une révolution populaire. Les divisions de classes, d'ordres dans l'Etat, existant sous le royaume des Pays-Bas, étaient odieuses aux hommes de 1830 ; ils considéraient leur suppression comme la satisfaction

(1) A. d'Hoffschmidt, *Organisation du Sénat. Représentation des Intérêts*, Bruxelles, 1892. — A. Prins. *L'Organisation de la Liberté et le Devoir social*, Bruxelles-Paris, 1895. — A. Fouillée, *La Démocratie politique et sociale en France*, Paris, 1910.

(2) Giron, *Eléments de Droit public*, Bruxelles, 1900, nº 86, p. 134.

nécessaire donnée à l'un des griefs contre le régime hollandais(1). Si le Sénat était héréditaire et de nomination royale, on allait créer un dangereux pouvoir aristocratique, hostile à la Chambre démocratique, en contradiction avec le principe même de la souveraineté nationale. Si le Sénat était électif, on allait en faire la doublure de la chambre des représentants ; il devenait aussi inutile qu'il était dangereux dans la première hypothèse. Le Congrès — Chambre unique — ne suffisait-il pas à faire une Constitution ? Une autre Chambre unique devait suffire *a fortiori* pour la loi ordinaire.

A ces raisons, l'un des plus éminents parmi nos Constituants, J.-B. Nothomb, répondit que des formes nouvelles, en rapport avec l'esprit du temps, pourraient produire des résultats insoupçonnés ; qu'aucune assemblée dans le passé n'avait eu l'importance qu'allait prendre le pouvoir législatif dans l'Etat contemporain, et qu'un besoin de pondération allait donc se faire vivement sentir. Enfin, une allusion est faite par l'orateur à ce qu'on appelle depuis la représentation des intérêts, lorsqu'il met en antithèse les deux grands facteurs sociaux : le capital et le travail, le Sénat devant plus spécialement représenter le premier et la Chambre, le second.

Le principe du Sénat fut voté au Congrès, par 128 voix contre 62. Contrairement au projet de la commission préparatoire et à l'avis de la section centrale, qui toutes deux inclinaient pour la nomination par le chef de l'Etat, prévalut l'élection des sénateurs par les mêmes citoyens qui élisaient les représentants, avec, pour les éligibles, de sérieuses garanties d'âge, de fortune et de durée quant à leur mandat. Tel est le sytème qui l'emporta à la fin (2).

Cette solution, relativement avancée pour l'époque, allait créer un Sénat indépendant à la fois du Gouvernement et de l'autre Chambre. On ne peut guère contester les services qu'il a rendus et la réelle valeur de ses délibérations. Le but du Congrès a été atteint.

Nous avons indiqué, à propos de la revision constitutionnelle, les principales modifications apportées en 1893 au régime adopté par le Congrès. Il faut reconnaître qu'elles respectent les prin-

(1) *Supra*, § 39.

(2) Voir pour les documents, HUYTTENS, t. IV, pp. 47, 77, 78 et 80 ; pour les discussions du Congrès, du 13 au 16 décembre 1830, *ibid.*, t. I, p. 392 et suiv.

cipes, tout en élargissant les cadres de l'éligibilité et en diversifiant les modes d'élection (1).

§ 80. **Attributions particulières à chacune des Chambres.** — Si l'égalité est de règle dans les attributions des deux Chambres, quelques exceptions constitutionnelles doivent pourtant être signalées.

1° Les Chambres partagent avec le Roi le droit d'initiative (art. 27). « Néanmoins, toute loi relative aux recettes ou aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des représentants » (*ibid.* al. 2) (2). Le *privilege of the purse* de la Chambre des communes anglaise, auquel s'ajoute la nécessité de voter annuellement le *mutiny act*, a passé chez nous, comme dans la plupart des constitutions, par mimétisme plutôt que par raison. Voici les motifs habituellement donnés pour justifier cette disposition : la certitude d'une convocation annuelle de la représentation nationale, le rôle prépondérant joué dans les questions d'impôts et même de milice par ceux qui payaient de leurs biens ou de leur personne, à l'exclusion de ceux que la loi exemptait de toute taxe et qui considéraient le service militaire comme une prérogative plutôt que comme une charge. Tous ces motifs sont plausibles pour le passé, si l'on recherche l'origine de la disposition, mais il sont sans valeur aujourd'hui. Pourtant, l'exception se justifie encore, dès que l'on songe à l'importance que doit occuper la discussion du budget et du contingent annuel dans notre régime parlementaire : c'est, par excellence, le moment où le Gouvernement rend ses comptes à la Nation ; on lui rappelle qu'il n'est qu'un instrument, qu'un moyen pour atteindre les fins sociales auxquelles aspire le pays, qu'il doit agir comme un comptable du bien d'autrui. A ce titre, l'assemblée la plus populaire, celle qui, par son origine, par la courte durée de son mandat, par l'ampleur et l'ardeur de ses débats, est en contact plus direct avec l'opinion publique, occupe ici à bon droit une place prépondérante (3).

L'art. 27 al. 2 étant exceptionnel, doit être interprété restric-

(1) *Supra*, § 19, et *infra*, §§ 87 et 103.

(2) E. ARNTZ, *De l'Origine, des Motifs et de la Portée de l'art. 27 al. 2 de la Constitution belge*, Bruxelles, 1872.

(3) Lors de la revision constitutionnelle en 1892, le Sénat avait proposé la suppression de l'art. 27 al. 2 ; mais la prise en considération ne fut pas votée à la Chambre. Séance de la Chambre des Représentants du 20 mai 1892, *Ann. parl.*, 1891-92, p. 1328 et suiv.

tivement. Il ne s'applique qu'aux lois annuelles des budgets, des comptes de l'Etat et du contingent de l'armée. Il s'applique encore aux lois d'emprunt ou d'impôt (art. 111), que les Anglais désignent sous le nom de *money bills*. Mais il ne s'applique pas à toute loi impliquant à un titre quelconque une dépense ou une recette pour l'Etat. Sinon, quelle est la loi qui ne tomberait sous son application ? Service public nouveau ou étendu, travail d'utilité publique, réorganisation dans l'enseignement, dans la bienfaisance, dans la magistrature, etc., etc., rien de cela ne se fait sans dépenser de l'argent ; une mission scientifique, la participation à une exposition internationale, la création d'une médaille commémorative, le changement d'une règle juridique, obligeant à des publications d'actes, à des frais imprévus, les moindres innóvations comme les travaux les plus coûteux, pourraient passer de la règle de l'art. 27 à l'exception, si l'on s'en tenait aux termes stricts. Il faut envisager l'objet même de la loi en discussion, sans rechercher ses conséquences (1). Si quelque disposition accessoire établit une recette ou une dépense, il ne faut pas la disjoindre du reste de la loi. Si celle-ci a été soumise au Sénat d'abord ou si elle est due à l'initiative d'un sénateur, elle peut être votée par cette assemblée, avant de passer à la Chambre des représentants.

Toutefois, une tradition parlementaire constante fait présenter à la Chambre et non au Sénat les lois d'initiative gouvernementale qui ont une importance politique, qui touchent au programme des partis, c'est-à-dire, dans un pays comme le nôtre, la très grande majorité des lois. Une autre tradition parlementaire étend la disposition de l'art. 27 al. 2, non seulement au vote — comme le porte le texte — mais encore à la discussion des lois relatives aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'armée. On ne comprendrait pas que les débats entamés au Sénat fussent interrompus au moment du vote, afin de permettre à la Chambre d'exercer sa prérogative ; la conséquence que nous indiquons apparaît donc comme nécessaire.

Le droit d'amendement du Sénat reste entier, pour les lois de finance et du contingent : à cet égard la règle constitutionnelle ne subit aucune exception (art. 42). Cela a été dit en section

(1) La question a été discutée à propos de la loi sur les mines de charbon à concéder dans le Limbourg, loi qui établit certaines redevances au profit de l'Etat. La compétence égale des deux Chambres, quant à l'initiative, a été reconnue à ce propos en 1905. Dupriez, Chronique constitutionnelle belge, *Revue du Droit public*, etc., Paris 1905, p. 443 et suiv.

centrale du Congrès national (1). Même en 1830, nous étions moins rigoureux qu'en Angleterre, vis-à-vis de la Chambre haute : on n'a pas voulu mettre le Sénat dans l'alternative de tout accepter ou de tout rejeter. Celui-ci ne peut toutefois sous forme d'amendement introduire un impôt nouveau ou en altérer les bases (2). Les budgets votés article par article, comme les autres lois (art. 41), doivent donc revenir à la Chambre s'ils sont modifiés au Sénat ; et la Chambre, si elle se range à l'avis de l'autre assemblée, se trouvera en fait avoir voté après elle sur un point déterminé (3). Il n'a jamait été question de réduire le rôle financier du Sénat belge à une sorte de véto suspensif comme l'exerce la Chambre des lords depuis le *Parliament Act* de 1911.

2° Pour la responsabilité ministérielle, le rôle des deux Chambres est bien différent. La mise en accusation appartient à la seule Chambre des représentants, à l'exclusion du Sénat (art. 90). Celui-ci n'est pas juge des ministres, comme l'est la Chambre des lords en Angleterre, ou le Sénat, aux Etats-Unis et en France (4).

3° A la Chambre des représentants seule, appartient le droit de nommer les conseillers à la Cour des comptes (art. 116), ce qui est en rapport avec la prérogative financière de l'art. 27 al. 2, la Cour des comptes étant censée représenter le Parlement pour le contrôle financier de l'Etat (5).

Le Sénat, au contraire, intervient seul dans le choix des conseillers à la Cour de cassation, quand il présente à la nomination du Roi l'une des deux listes doubles de candidats (art. 99 al. 3). Ici l'on a justifié l'exclusion de toute intervention de la Chambre, par le fait que c'est elle qui accuse les ministres et que c'est la Cour de cassation qui les juge (6).

4° Il est loisible au Roi de convoquer la Chambre en session extraordinaire, sans convoquer en même temps le Sénat ; il lui est loisible aussi de clôturer la session du Sénat sans clôturer celle de la Chambre. Mais la réciproque de ces deux propositions n'est pas vraie. En effet, la Constitution dispose :

(1) Rapport de RAIKEM du 23 décembre 1830, HUYTTENS, t. IV, p. 70.

(2) *Rev. Adm.*, 1911, p. 200.

(3) Nous reparlerons des lois de finances et du contingent, *infra*, §§ 183 et suiv., et 197 et suiv.

(4) *Infra*, § 143.

(5) *Infra*, § 191.

(6) *Infra*, § 161.

« Toute assemblée du Sénat qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des représentants est nulle de plein droit » (art. 59). Quels motifs peut-on invoquer en faveur de cette règle ? « Le Sénat devant servir d'élément modérateur entre les deux autres organes du pouvoir législatif, ses travaux, a-t-on dit; pourraient devenir intempestifs hors du temps de la session de l'autre Chambre (1). » On a redouté, d'autre part, la permanence d'un sénat qui aurait voulu prendre des allures de conseil d'Etat. Toutes ces raisons sont bien faibles et justifient mal l'article 59.

5° Le nombre des sénateurs étant beaucoup plus restreint que celui des députés (art. 53 et 54), la puissance législative — si l'on admet cette expression — de chaque sénateur est supérieure à celle de chaque député. Mais il n'en est plus ainsi dans les cas, d'ailleurs exceptionnels, où les deux Chambres siègent ensemble. Alors la puissance législative de chaque membre étant équivalente, le Sénat se trouve en infériorité vis-à-vis de la Chambre, phénomène identique à celui qu'on a signalé au Congrès français, lorsque la Chambre et le Sénat s'y fusionnent pour le choix du Président de la République, par exemple.

Jusqu'ici, aucun des cas prévus par la Constitution — régence, tutelle du Roi mineur ou interdit, vacance du trône (art. 81-82 et 85) — ne s'est encore présenté en Belgique.

SECTION IV

Le Régime électoral. — L'Electorat (2).

§ **81. Son Importance politique.** — Nous n'avons pas à examiner ici la valeur des divers régimes électoraux, ni à dresser le bilan actif et passif du suffrage universel, l'institution à la fois la plus vantée et la plus décriée, la plus souhaitée et la plus redoutée des temps modernes. Un fait domine les méditations du

(1) THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, n° 254, p. 187.

(2) O. PYFFEROEN, *L'Electorat politique et administratif en Europe*, Paris, 1903. — J. BARTHÉLEMY, *L'Organisation du Suffrage et l'Expérience belge*, Paris, 1912.

juriste et les déclamations du politicien : c'est la marche de tous les peuples contemporains de civilisation européenne vers l'extension du suffrage. On y peut voir l'une des réalisations les plus effectives de la souveraineté nationale, du principe du nombre, essentiellement démocratique et sociable, puisqu'il suppose l' égalité entre les citoyens et la soumission acceptée de la minorité à la majorité.

Les raisons invoquées contre le suffrage universel sont, pour la plupart, des considérations d'opportunité, d'ordre politique plutôt que juridique. Les griefs et les craintes qu'il suscite se rapportent à certaines de ses conséquences ; encore a-t-on bien tort de faire du suffrage universel la cause, voire la cause unique des maux sociaux qui souvent l'accompagnent, mais ne dérivent de lui qu'indirectement ou pas du tout. Quand on exclut du droit de suffrage les pauvres, les ignorants, les femmes, on se plaît à proclamer que ces personnes n'en seront pas moins représentées dans l'Etat, mais que les possessionnés, les instruits, les hommes, sont leurs mandataires tacites — mieux vaudrait dire leurs tuteurs, car, en réalité, on les assimile tous à des incapables. Quelle que soit la valeur de cet argument, il n'en constitue pas moins un hommage rendu au suffrage universel.

Il est juste et nécessaire d'imposer des conditions d'aptitude à l'exercice du droit électoral, comme à toute autre fonction sociale. Mais en quoi consiste le progrès, si ce n'est avant tout dans la diffusion de cette capacité et de sa reconnaissance par l'attribution du droit de suffrage ? D'ailleurs, la question préalable se pose de savoir qui peut décerner pareil brevet de capacité. On doit, à cet égard, entrevoir un avenir meilleur ; nous ne sommes qu'au début de la marche. En dehors des incapacités physiques, telles que le jeune âge et la maladie mentale, et des incapacités morales ou sociales qui doivent frapper les criminels, il n'y a aucune exclusion aujourd'hui justifiable dont le maintien s'impose dans un avenir indéterminé. Encore, toute la question du droit de suffrage est-elle dominée par cette autre question : le peuple ne sera-t-il pas apte un jour à faire lui-même la loi ? C'est le problème du référendum et de la législation directe, auquel nous sommes ainsi amenés.

Sans remonter jusqu'à Aristote, rappelons que Montesquieu, observateur si profond de la nature et des formes du Gouvernement, dit, à propos de la démocratie : « Le peuple, qui a la souveraine puissance, doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire ; et ce qu'il ne peut pas bien faire, il faut qu'il le fasse par-

ses ministres » (1). Le même auteur nous fait sentir l'importance des règles sur l'exercice du droit de suffrage dans le gouvernement démocratique : « Le peuple, dans la démocratie, est à certains égards, le monarque ; à certains autres, il est le sujet. — Il ne peut être monarque que par ses suffrages qui sont ses volontés. La volonté du Souverain, c'est le Souverain lui-même. Les lois qui établissent le droit de suffrage sont donc fondamentales dans le Gouvernement » (2).

§ **82. Régime censitaire de 1831.** — Nos Constituants de 1830 connaissaient et partageaient cette manière de voir. Aussi, ont-ils tenu à fixer constitutionnellement les bases du droit de suffrage. Faute de dispositions à cet égard, « comme c'est là-dessus que repose tout l'édifice constitutionnel, il se pourrait que les législatures à venir, en le modifiant, renversassent tout votre ouvrage ». Ainsi s'exprima l'un des membres de l'extrême gauche du Congrès (3).

Comme nous l'avons vu, le Congrès national fut élu par un corps électoral censitaire restreint, à peu près tel qu'il existait sous le royaume des Pays-Bas, pour les Etats provinciaux, avec adjonction des capacitaires (4).

Le suffrage universel était alors considéré comme une utopie. Même les membres avancés de l'assemblée ne songèrent point à le proposer. Le suffrage direct, au contraire, et le vote unique passaient pour des réformes essentielles ; on avait dans la mémoire les abus récents des systèmes opposés.

Le régime censitaire fut présenté comme donnant la mesure de l'intérêt que les citoyens ont au maintien de l'ordre établi (5).

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des Lois*, liv. II, chap. II. — Le mot ministres s'applique ici à tous les représentants de la Nation.

(2) *Ibidem.*

(3) FORGEUR, Séance du 6 janvier 1831. DEFACQZ parla dans le même sens. HUYTTENS, t. II, p. 28.

(4) *Supra*, § 8.

(5) Séance du 6 janvier 1831, HUYTTENS, t. II, p. 28. DEFACQZ, l'un des esprits les plus éclairés et les plus émancipés du Congrès, déclara le suffrage universel « une utopie irréalisable ». FORGEUR dit : « La meilleure garantie à demander aux électeurs, c'est le payement d'un cens qui représente une fortune, une position sociale, afin qu'ils soient intéressés au bien-être et à la prospérité de le Société ». Paul DEVAUX, politique avisé, ajouta : « Nous combattons le suffrage universel, bien qu'il soit, quant à la forme, le plus favorable à l'égalité, parce qu'il est fatal à la liberté, quant aux résultats; en temps de passion, il mène à l'anarchie qui est aujourd'hui le plus redoutable ennemi de la liberté ; en temps ordinaire et à la longue, mieux que tout autre système, il assure l'influence exclusive de l'aristocratie et lui sacrifie la liberté du peuple. »

Le Congrès préféra ne pas laisser à la loi toute liberté à cet égard et fixa un maximum et un minimum entre lesquels le cens pouvait être gradué. Ceci permit d'établir le cens différenciel dans les villes et dans les campagnes et, plus tard, de réduire partout le cens dans des proportions notables. Voici les textes votés par le Congrès national :

« La Chambre des représentants se compose des députés élus directement par les citoyens payant le cens déterminé par la loi électorale, lequel ne peut excéder 100 florins d'impôts directs ni être au-dessous de 20 florins » (art. 47).

« Les membres du Sénat sont élus..... par les citoyens qui élisent les membres de la Chambre des représentants » (art. 53).

En rattachant le cens à la division des impôts en directs et indirects, le Congrès restait dans la tradition de la Révolution française, qui elle-même avait adopté le système des physiocrates du XVIII[e] siècle, attribuant toute la puissance politique aux propriétaires fonciers, à la « classe productive », à l'exclusion des marchands, des fonctionnaires, de tous ceux qu'ils qualifiaient de « classes stériles ».

Le *quantum* de l'impôt est indiqué en florins des Pays-Bas, la Belgique n'ayant adopté que le 5 juin 1832, le franc comme unité monétaire. Au point de vue électoral, un change fixe de 2 fr. 116 fut adopté pour le florin, ce qui mettait le cens à un maximum de 211 fr. 60 et à un minimum de 42 fr. 32. C'est à ce minimum que le cens fut uniformément réduit dans le pays entier, par la loi du 12 mars 1848.

§ 82. **Suffrage universel mitigé de 1893.** — Nous avons brièvement retracé l'histoire du mouvement politique contre le régime censitaire, qui amena la revision de la Constitution (1) et qui aboutit à l'abrogation des articles 47 et 53. Ceux-ci furent remplacés, en 1893, par des dispositions dont nous avons déjà indiqué l'esprit général. Ce qui frappe tout d'abord, à la lecture du premier d'entre eux, c'est sa longueur démesurée, sa disproportion avec les autres articles, trahissant les préoccupations qui présidèrent à son adoption. En effet, au lieu d'affirmer un principe dont le développement est laissé à la loi, comme nos hommes de 1830 eurent coutume de le faire, nous voyons ici la Constitution entrer dans des détails, tels qu'on en trouve dans les règlements organiques (2). C'est que les partis politiques, en

(1) *Supra*, § 18.

(2) Voici le texte de l'art. 47 nouveau : « Les députés à la Chambre des représentants sont élus directement dans les conditions ci-après :

Un vote est attribué aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, domiciliés

concluant la transaction dont est sorti l'article 47 nouveau, se méfiaient l'un de l'autre ou craignaient de voir le plus fort reprendre autant que possible par la loi, ce qu'il était contraint de céder par la Constitution. Et l'événement montra combien la crainte était justifiée.

En dehors de toute question d'élégance, ce texte interminable et minutieux offre le danger d'être immuable, en ce sens que pour y toucher — fût-ce dans le moindre de ses prescrits — il faut manœuvrer la lourde et lente machine revisionniste.

Le système actuel combine dans une certaine mesure, avec le suffrage universel et direct, le vote plural, le régime timocratique, le *household suffrage* et la capacité : le suffrage universel, en ce que tout citoyen mâle est électeur à 25 ans, sauf les cas d'exclusion établis par la loi ; le vote plural, en ce que chaque électeur peut, sous de certaines conditions fixées dans la Consti-

depuis un an au moins, dans la même commune et qui ne se trouvent pas dans l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Un vote supplémentaire est attribué à raison de chacune des conditions suivantes :

1° Etre âgé de 35 ans accomplis, être marié ou veuf, ayant descendance légitime, et payer à l'Etat au moins 5 francs d'impôt du chef de la contribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on n'en soit exempté à raison de sa profession ;

2° Etre âgé de 25 ans accomplis et être propriétaire :

Soit d'immeubles d'une valeur d'au moins 2.000 francs, à établir sur la base du revenu cadastral ou d'un revenu cadastral en rapport avec cette valeur;

Soit d'une inscription au Grand-Livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge à la Caisse d'épargne d'au moins 100 francs de rente.

Les inscriptions et carnets doivent appartenir au titulaire depuis deux ans au moins.

La propriété de la femme est comptée au mari; celle des enfants mineurs au père.

Deux votes supplémentaires sont attribués aux citoyens âgés de 25 ans accomplis et se trouvant dans l'un des cas suivants :

A. Etre porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés ;

B. Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée qui implique la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. La loi détermine ces fonctions, positions et professions, ainsi que, le cas échéant, le temps pendant lequel elles auront dû être occupées ou exercées.

Nul ne peut cumuler plus de trois votes ».

tution, cumuler deux et même trois voix ; le régime timocratique, en ce que la propriété immobilière ou certains revenus donnent un privilège électoral ; le *household suffrage*, en ce que les chefs de famille occupant un logement déterminé, jouissent, à partir de 35 ans, d'un privilège analogue ; la capacité enfin, en ce que les diplômes et les fonctions ou positions énumérées à la loi confèrent un privilège électoral double (1).

Ce système se justifie par des raisons d'opportunité (2). Notamment, le vote plural constitue une étape entre un régime restreint tel que le régime censitaire et le suffrage universel pur et simple. Déjà avec les sérieux tempéraments apportés en 1893, le nombre des électeurs s'est accru tout à coup en Belgique, dans des proportions énormes. Avant la revision, le corps électoral comprenait environ 130.000 électeurs, soit 22 par 1.000 habitants, ou 1 électeur par 47 habitants. Après la revision, le corps électoral comprit environ 1.350.000 électeurs, soit 225 par 1.000 habitants ou 1 électeur par 5 habitants (3). On peut aussi invoquer, en faveur du vote plural, le concept aristotélique de « l'égalité entre les égaux » ; il est d'ailleurs en rapport plutôt avec l'idée du vote-fonction, qu'avec celle du vote-droit naturel. « On peut soutenir, dit le professeur Esmein, que celui-là qui est le plus apte à remplir une fonction, d'ailleurs ouverte à tous, peut en recevoir l'exercice dans une plus large mesure. » Mais le même juriste met à son approbation une condition importante : « c'est que la pluralité des voix ne repose pas sur le cens, sur la fortune, mais seulement sur des qualités que tout citoyen puisse sûrement acquérir. » (4) Tel qu'il fut instauré en Belgique, le vote plural apparaît aux yeux d'un observateur des plus judicieux comme la dernière barrière opposable au S.U. : y toucher, c'est l'abattre (5).

(1) Voici dans quelles proportions ces différents facteurs entrent en ligne de compte : Pour 100 électeurs à la Chambre il y a une moyenne de 53 « pluraux » dont 27 chefs de famille à 2 voix, 23 propriétaires à 2 voix et 3,16 capacitaires à 3 voix ; la proportion des pluraux est un peu plus forte pour le Sénat. SAUVEUR, *Statistique du Vote plural en Belgique*, Bruxelles, 1908 (Publication officielle), p 36.

(2) G. JELLINEK, *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen*, Dresde 1905 (Publication de la *Gehestiftung*).

(3) Des renseignements officiels se trouvent dans M. SAUVEUR, *Op. cit.* — Les listes électorales de 1912 portent pour la Chambre 1.721.755 électeurs disposant de 2.763.513 voix ; pour le Sénat 1.460.236 électeur disposent de 2.475.579 voix.

(4) ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionnel*, Paris, 1906, p. 277.

(5) BARTHÉLEMY, *Op. cit.*, p. 443.

D'autre part, les reproches les plus graves contre ce régime sont formulés à la fois par les radicaux, qui y voient une atteinte à la souveraineté nationale et à l'égalité des citoyens, et par les politiciens pratiques, qui découvrent tous les jours les abus, les fraudes mêmes, auxquels donne lieu trop aisément un système aussi complexe. Une proposition de revision, déposée à la Chambre en novembre 1912, fut discutée en janvier et février 1913 et repoussée par droite contre gauche, les libéraux votant comme les socialistes avec qui ils avaient fait campagne en faveur du « pur et simple » avant les élections de juin 1912 (1). Le vote plural est, d'après M. Barthélemy, une tentative intéressante pour assurer la suprématie d'une élite, mais elle a échoué. « Loin de donner les bons résultats qu'on attendait, l'inéquivalence des suffrages n'a pas tardé à apparaître exactement comme une cause de malaise politique et social » (2). Ce qui fera probablement durer le vote plural encore quelque temps en Belgique, c'est qu'il faut pour y toucher reviser la Constitution et que, somme toute, le cumul de trois voix au plus n'est pas à comparer aux criantes inégalités du régime des classes, tel qu'il existe en Prusse, par exemple (3). On a dit encore qu'en Belgique, le vote plural était, avant tout, un vote rural, les statistiques démontrant en effet que, dans une proportion assez sensible, les voix supplémentaires appartiennent plus souvent à des paysans qu'à des citadins (4). On comprend que le parti conservateur y trouve son profit.

§ **84. Electeurs à une Voix.** — Examinons les conditions de l'électorat pour la Chambre des représentants, telles qu'elles résultent de la Constitution et des lois électorales actuelles (lois

(1) *Annales parlementaires*, Séances du 22 janvier au 7 février 1913, pp. 396 à 549.

(2) Barthélemy, *Ibidem*, p. 749.

(3) M. Mauranges, *Le Vote plural. Son Application dans les Elections belges* (thèse), Paris 1899. — Conrad Bornhak, *Die belgische Verfassungsrevision. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen 1896, p. 30. — Voici quelques chiffres donnés en 1907 pour Berlin : dans une circonscription, pour 2.192 électeurs de la 1re classe, on compte 12.000 de la seconde et 264.000 de la troisième, approximativement. *Bulletin de la Société de Législation comparée*, Paris, 1907, p. 130.

(4) Dans l'arrondissement de Bruxelles, par exemple, 100 électeurs urbains disposent de 147 voix, tandis que 100 électeurs ruraux (du canton d'Assche) disposent de 162 voix. A Anvers, les chiffres varient de 155 (en ville) à 171 (à Contich). Une commune industrielle (Anderlecht-lez-Bruxelles) donne 136 voix pour 100 électeurs, alors qu'une commune rurale voisine (Zellick) en donne 169. Sauveur, *Op. cit.*, pp. 3, 27, suiv.

des 12 avril et 23 juin 1894, complétées par celles du 2 décembre 1894, 11 avril 1895, 11 juin 1896, 31 mars et 22 avril 1898, 29 décembre 1899, 18 avril 1902, 30 avril 1910, 12 août 1911, 2 mai 1912 coordonnées sous forme de Code électoral (1).

1° Pour être électeur à la Chambre, il faut être Belge de naissance ou avoir obtenu la grande naturalisation (Code électoral, art. 1). Nous n'avons plus à examiner cette disposition (2).

2° Il faut être âgé de 25 ans accomplis (*ibid.*). La condition de sexe va de soi.

3° Il faut être domicilié dans la même commune belge depuis un an au moins (*ibid.*).

Le domicile électoral du citoyen est le lieu de sa résidence habituelle, là où il vit d'ordinaire avec sa famille (Code électoral, art. 56). Il s'agit ici d'un domicile effectif, se confondant avec le foyer domestique. Les occupations de l'électeur, s'il est fonctionnaire, commerçant, etc., donnent les indications utiles pour déterminer le domicile électoral. S'il y a doute, en cas de pluralité de résidences, il faut rechercher le principal établissement (Code élect., art. 63). La loi s'attache surtout à des conditions de fait, (art. 57 et suiv.). Mais, comme le droit de vote ne s'acquiert, pour celui qui change de résidences, qu'après un an, tout citoyen inscrit sur les listes de la commune qu'il a quittée y conserve l'électorat pendant un an, à condition toutefois de faire les déclarations requises à cette fin par la loi (art. 55). Une fonction publique exercée à l'étranger ou un établissement temporaire dans la colonie ne fait pas perdre le domicile électoral (art. 60). On comprend que cette condition de domicile donne lieu à un grand nombre de déchéances, de difficultés pratiques et de procès qui ont fait naître une jurisprudence touffue en cette matière.

§ 85. **Electeurs à deux Voix.** — Examinons maintenant dans quels cas un vote supplémentaire est accordé à l'électeur.

a) L'électeur a droit à un double vote, s'il réunit les trois conditions suivantes (Code élect., art. 4) :

Etre âgé de 35 ans accomplis ;

Etre marié ou veuf ayant descendance légitime ;

Payer à l'Etat au moins 5 francs d'impôts, du chef de la con-

(1) Ce code comprend actuellement 267 articles. Voir l'édition commentée par A. Delcroix, Bruxelles, 1912. On y trouve des tableaux, des modèles de formules de convocations, de bulletins de vote etc., qui facilitent l'intelligence de ce système très compliqué.

(2) *Supra*, § 25 et suiv.

tribution personnelle sur les habitations ou bâtiments occupés, à moins qu'on n'en soit exempté à raison de sa profession.

La contribution dont il est ici question s'entend de la taxe sur la valeur locative, sur les portes et fenêtres et sur le mobilier. La taxe sur les domestiques, les chevaux, les équipages n'entre pas en ligne de compte : ce que la loi vise, c'est l'occupation, l'habitation, le foyer domestique. Aussi, la qualité d'occupant est-elle une question de fait, indépendante du titre juridique — propriété, usufruit, location, etc. Le principal locataire, débiteur de la contribution personnelle vis-à-vis du fisc, peut s'en prévaloir pour le vote supplémentaire, à l'exclusion de ses sous-locataires ; mais si plusieurs ménages occupent une même maison, chacun louant son appartement directement au propriétaire et payant au fisc la contribution personnelle requise, tous les chefs de ménage bénéficient de la disposition ci-dessus.

En cas d'occupations successives d'un même immeuble, le vote supplémentaire est attribué à l'électeur qui, le premier, dans le cours du premier trimestre de l'année, occupe la maison ou la partie de maison soumise à l'impôt (art. 11).

Ce qui confère le privilège électoral, ce n'est pas le paiement des 5 francs d'impôts, mais c'est la présomption d'ordre social, attachée à la possession des bases mêmes de cet impôt. Il n'est donc pas permis de s'acheter un vote supplémentaire en offrant de payer volontairement l'impôt. D'autre part, les exemptions fiscales ne privent pas du double vote (1).

b) L'électeur a encore droit à un vote supplémentaire, s'il remplit l'une des conditions suivantes (Code électoral, art. 5) :

Etre propriétaire, soit d'immeubles d'une valeur cadastrale de 2.000 francs au moins ou d'un revenu équivalent, soit d'une inscription au grand livre de la dette publique ou d'un carnet de rente belge de la Caisse générale d'épargne et de retraite d'au moins 100 francs de rente.

La Constitution (art. 47 revisé) ne dit pas quel est le revenu d'un immeuble d'une valeur d'au moins 2.000 francs ; ce sont les évaluations cadastrales actuelles qui font correspondre à cette valeur en capital, un revenu de 48 francs (2). Comme l'impôt

(1) *Infra*, § 246.

(2) Ce rapport fixe n'existe qu'au point de vue électoral, mais non au point de vue fiscal. Le fisc connaît, pour un même revenu cadastral, des valeurs en capital différentes selon la nature des immeubles dont s'agit. *Infra*, §§ 141-142.

foncier, basé sur le revenu, s'élève à 7 0/0 de celui-ci, il faut, pour jouir du privilège électoral, être inscrit au rôle de l'impôt foncier pour une somme en principal de 3 fr. 36.

Il va de soi que les bases de cet impôt doivent se trouver en Belgique. La pleine propriété seule, à l'exclusion de la nue-propriété ou de l'usufruit, est ici envisagée; d'autre part, on n'a pas égard aux hypothèques qui peuvent la grever.

La propriété des immeubles doit remonter à un an au moins et avoir date certaine (Code élect., art. 5). Mais l'*accessio possessionis* est admise en faveur des successeurs à cause de mort. Ici encore, la loi prend des précautions, quant aux modes de preuve admis pour l'héritier (art. 15); notamment, la fiction du caractère déclaratif du partage en droit civil (Code civil, art. 843) ne prévaut pas en matière électorale.

Les immeubles, inscriptions et carnets appartenant à la femme ou aux enfants mineurs sont comptés au mari ou au père (Code élect., art. 16).

§ **86. Electeurs à trois Voix.** — Deux votes supplémentaires sont accordés à l'électeur qui cumule les conditions que nous venons d'indiquer pour obtenir un vote supplémentaire, *sub litteris a* et *b*, c'est-à-dire s'il a 35 ans, s'il est chef de famille, s'il paie 5 francs de contributions personnelles et si, en outre, il est propriétaire ou rentier dans les conditions sus-visées.

Ce cumul de deux votes supplémentaires est indiqué à la Constitution par les mots : « Un vote supplémentaire est attribué à raison de *chacune* des conditions suivantes : 1°.... 2°... » (art. 47 al. 3 et suiv. ; Code élect., art. 7).

D'autre part, « l'électeur qui est à la fois propriétaire d'immeubles d'un revenu cadastral de 48 francs, d'inscriptions et de carnets de 100 francs de rentes, n'a droit, du chef de sa double ou triple propriété, qu'à un seul vote supplémentaire » (Code élect., art. 5 *in fine*).

Deux votes supplémentaires à la fois sont accordés à l'électeur qui se trouve dans l'un des cas suivants :

a) Etre porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés (Const., art. 47, Code élect., art. 6).

Observons d'abord l'assimilation faite, même lorsqu'il s'agit de l'électorat — ce droit politique essentiel dans l'Etat —, entre l'enseignement privé et l'enseignement public, supérieur et

moyen. Les Chambres constituantes ont considéré que telle était la conséquence de la liberté de l'enseignement (1).

L'article 17 du Code électoral énumère les seuls diplômes, titres et certificats, donnant droit à deux votes supplémentaires ; nous jugeons inutile d'entrer dans leur détail. Les diplômes scientifiques délivrés par les Instituts, les Ecoles spéciales, etc., annexés aux Universités, sont assimilés aux grades académiques proprement dits (arr. roy. du 10 décembre 1907).

Certains diplômes obtenus à l'étranger et entérinés en Belgique, conformément à la loi sur l'enseignement supérieur, les certificats constatant fréquentation d'un cours moyen complet, obtenus à l'étranger, peuvent conférer également le privilège du triple vote (Code élect., art. 17).

b) Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée, impliquant présomption d'une certaine capacité supérieure (Const., art. 47, Code élect., art. 6, *litt.* B).

Le Code électoral (art. 19) énumère les fonctions, professions, positions, qui donnent droit au double vote supplémentaire. Ce sont notamment celles de ministre, de membre des Chambres législatives, de gouverneur, de membre du corps diplomatique, d'académicien, de magistrat, d'avocat, de notaire, de médecin, de fonctionnaire supérieur de l'Etat, de directeur d'un établissement scientifique de l'Etat, de professeur de l'enseignement supérieur, libre ou officiel, de professeur de l'enseignement moyen ou primaire, public ou privé, sous certaines conditions, d'officier, de ministre d'un culte reconnu, etc.

Signalons enfin la règle constitutionnelle que nul ne peut jamais cumuler plus de trois voix (Code élect., art. 7).

§ **87. Electeurs pour le Sénat.** — Les conditions de l'électorat pour le Sénat sont exactement les mêmes que pour la Chambre, à cette différence près que la Constitution permet à la loi d'exiger un âge électoral de 30 ans, au lieu de 25 (Const., art. 53 revisé, 1°), ce que le législateur s'est empressé de faire (Code élect., art. 1, 2°).

Quant aux sénateurs provinciaux, élus en quelque sorte au second degré, ils ont pour électeurs les membres du Conseil provincial qui les choisit (Const., art. 53, 2°).

(1) Quant aux garanties légales prises à cet égard, voir *infra*, §§ 350 et 354.

SECTION V

Le Régime électoral. — Les Listes électorales.

§ **88. Quand doivent exister les Conditions de l'Electorat.** — Tous les citoyens réunissant les conditions légales, figurent sur les listes électorales.

Avant d'étudier ces listes et leur confection, il nous faut examiner les deux questions suivantes : A quelle époque doivent exister les conditions requises pour l'exercice du droit électoral ? Quelles sont les causes d'exclusion de ces listes ?

« Les conditions de l'électorat, hormis celle de l'âge, doivent exister le 1er juillet de l'année de la revision des listes : la condition d'âge, à la date du 1er mai de l'année suivante » (Code élect., art. 8). La date du 1er juillet représente le moment initial de la procédure en revision des listes. C'est alors que l'autorité compétente doit en vérifier la réalité. Mais comme l'âge du citoyen est autant un terme qu'une condition, terme dont l'échéance ne peut être entravée que par le fait seul de la mort, il suffit que cet âge soit atteint au moment où la liste entrera en vigueur, c'est-à-dire au 1er mai suivant.

§ **89. Exclusions définitives et temporaires.** — La Constitution prévoit que des cas d'exclusion des listes électorales peuvent être établis par la loi (art. 47 al. 2). Il va de soi que le législateur est ici obligé de respecter les principes constitutionnels, dans leur esprit aussi bien que dans la lettre. Ce ne serait pas le cas si, en multipliant les exclusions, le suffrage universel était aboli. Ainsi, par un vote formel, la Constituante de 1893 a repoussé l'exclusion des illettrés ; une loi ne pourrait donc l'établir.

L'énumération des exclus montre suffisamment les raisons qui ont prévalu en cette matière. Tous les cas prévus n'impliquent pas indignité ou déchéance ; certaines incapacités, soit physiques, soit sociales, certaines présomptions indépendantes même des personnes visées, ont ici guidé le législateur.

Les exclusions sont définitives ou temporaires.

Sont définitivement exclus : les condamnés à une peine criminelle, les *lenones*, ceux qui ont été destitués de la tutelle ou exclus de la puissance paternelle (Code élect., art. 20).

Sont temporairement exclus, pendant la durée de l'incapacité, les interdits et les aliénés séquestrés, certains condamnés à des peines correctionnelles (1), les réfractaires et certains condamnés à des peines militaires, ceux qui ont été condamnés pour vagabondage, mendicité ou ivresse publique, les faillis, ceux qui ont été condamnés par application des dispositions pénales du Code électoral, etc. (art. 21).

La loi contient, pour beaucoup de cas d'exclusion temporaire, de nombreux tempéraments, surtout quant à la durée.

Dans ces diverses catégories, il en est une moins justifiable que toutes les autres : les faillis. Alors que la banqueroute simple peut être déclarée déjà pour faits d'une gravité relativement minime (Code de commerce, art. 573 et suiv.), la faillite est prononcée parfois dans des circonstances qui atteignent à peine l'honorabilité du commerçant (*Ibid.* art. 437). En tous cas, bien des débiteurs, moins scrupuleux que certains faillis, échappent à l'action de la loi, parce qu'ils ne sont pas commerçants : l'incapacité électorale dépend donc de circonstances qui n'ont rien à voir avec la moralité de l'exclu. Ajoutons toutefois que le concordat préventif, obtenu par le débiteur malheureux et de bonne foi, évite la faillite et partant l'incapacité qui en résulte (loi du 29 juin 1887, art. 33).

Le Roi, en graciant un condamné, ne peut le relever de ses incapacités électorales (Code élect., art. 22). La grâce reste sans effet dans un domaine qui n'est pas celui de la peine proprement dite et où des influences et des intérêts politiques sont à redouter.

« Le droit de vote des sous-officiers, caporaux et soldats est suspendu tant qu'ils sont sous les drapeaux. Ils ne sont inscrits que s'ils sont en congé illimité ou définitif, avant le 1er mai qui suit la revision » (Code élect., art. 61).

Cette incapacité temporaire, que la loi a cru devoir isoler des autres, afin, sans doute, d'éviter toute confusion quant aux motifs qui l'inspirent, cette incapacité, disons-nous, est fondée sur les nécessités de la discipline militaire. Comment s'obliger à permettre aux soldats de retourner dans leurs foyers pour exprimer leur vote ? D'autre part, comment laisser au Gouvernement le droit d'ajouter ou de retrancher à tel ou tel scrutin, le nombre considérable de voix que représentent un ou plusieurs

(1) Pour la distinction entre les peines criminelles, correctionnelles et de simple police, voir le Code pénal belge, art. 7 et suiv.

régiments envoyés dans telle garnison ou retirés de telle autre, suivant l'intérêt politique du scrutin ou les opinions présumées de la majorité des hommes ? Nous donnons ces motifs pour ce qu'ils valent.

Il est vrai que l'importance numérique de cette classe d'exclus est assez réduite, à raison de l'âge électoral relativement élevé fixé par la loi.

§ **90. Permanence des Listes.** — Un principe domine la confection et la revision des listes électorales : c'est leur permanence (Code élect., art. 53), ce qui signifie qu'en dehors de la procédure légale en revision, aucune modification ne peut y être apportée qu'en vertu d'arrêts de justice. Les mêmes listes se transforment donc mais se perpétuent, d'une élection à l'autre. A tout moment, elles sont prêtes, en cas de dissolution ou d'élection partielle. C'est surtout dans les pays où la permanence des listes électorales n'est pas proclamée, que l'on comprend toute l'importance qu'il y faut attacher : les autorités chargées de dresser les listes ont chez nous moins l'occasion de faire œuvre de parti ; les surprises de la dernière heure n'y sont guère à redouter.

Une fois porté sur la liste de son collège électoral, le citoyen y demeure inscrit, à moins que surgisse contre lui une cause de radiation ; en ce cas, l'autorité est tenue d'avertir l'électeur par écrit et à domicile, en l'informant des motifs de sa radiation (Code élect., art. 85).

La liste forme, pour l'électeur, un titre auquel provision est due par les bureaux électoraux. Toutefois, en cas d'exclusion survenue depuis, l'accès des urnes peut être refusé au citoyen, même si son nom figure à la liste électorale (Code élect., art. 20, 21 et 23). Mais il faut que la preuve légale de l'incapacité soit fournie au bureau, par la production de la copie authentique d'un jugement déclaratif de faillite, par exemple.

§ **91. Leur Revision.** — Tous les ans, dans la première quinzaine du mois de juin, le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune invite les citoyens à concourir à la revision des listes électorales. Les réclamants doivent produire les titres de ceux qui, n'étant pas inscrits sur les listes ou n'y figurant que pour un nombre insuffisant de voix, ont droit à l'électorat ou à des votes supplémentaires (art. 34).

Du 1er juillet au 31 août, le collège des bourgmestre et échevins procède d'office à la revision (art. 35) Il vérifie les titres produits, recueille par voie administrative les renseignements

nécessaires, mais ne se livre pas à des enquêtes ou à d'autres procédures judiciaires.

Les listes sont dressées par ordre alphabétique de noms et par communes ; dans les grandes villes, des subdivisions sont prévues par la loi. Les listes indiquent, outre les nom, prénoms et profession de chaque électeur, son adresse, le lieu et la date de sa naissance ou celle de l'acquisition de son indigénat, le ou les titres qui lui confèrent le vote plural (art. 68).

Arrêtées provisoirement le 31 août, les listes sont à l'inspection du public, du 3 septembre au 31 janvier suivant (art. 69).

Cette publicité a pour but de permettre l'exercice de l'action populaire, en matière électorale. De fait, cette action s'exerce par les soins des associations politiques : leurs secrétaires sont les demandeurs habituels ou les opposants en ce genre de procès, extrêmement nombreux en Belgique et qui donnent lieu à une jurisprudence des plus complexes (1). Tout citoyen est invité à adresser au collège des bourgmestre et échevins, le 31 octobre au plus tard, les réclamations auxquelles les listes lui semblent donner lieu (art. 73). C'est ce collège qui en est le juge en premier ressort. Cette règle s'applique aux réclamations tendant à l'inscription d'un électeur ou à l'augmentation du nombre de ses votes (*ibidem*). Quant aux demandes en radiation, elles peuvent encore être portées pour la première fois devant la cour d'appel (art. 90).

La décision du collège des bourgmestre et échevins est rendue en séance publique, les parties ou leurs mandataires entendus ; la sentence est motivée (art. 77). On le voit, certaines garanties judiciaires se retrouvent ici, du moins dans la loi, et font de ce collège une juridiction contentieuse administrative.

Le collège redevient autorité purement administrative, lorsqu'en vertu de ses décisions, en tant qu'autorité contentieuse, ou en vertu d'arrêts d'appel, il modifie les listes, définitivement clôturées le 30 novembre (Code élect., art. 81).

Devant la cour d'appel, un recours est ouvert aux intéressés contre l'inscription, l'omission ou la radiation, (art. 90). L'action populaire et l'intervention de tout citoyen sont admissibles dans chaque affaire soumise à la cour (art. 91 et 96). La procédure a

(1) Scheyven et Holvoet, *Recueil de Droit électoral*, Bruxelles, 1869 et depuis. Le tome VIII (1893-1895), contient un commentaire législatif des lois électorales.

été simplifiée ; elle assure cependant les garanties essentielles en matière judiciaire (art. 98 et suiv.). La cour siège au nombre de trois conseillers seulement, sans ministère public (art. 103).

Il eût été plus logique de charger une autre autorité contentieuse administrative de connaître, en degré d'appel, des contestations électorales. C'est ce qui avait lieu jusqu'en 1881, alors que les députations permanentes des conseils provinciaux étaient chargées de ce soin ; mais celles-ci — émanation d'une assemblée élue — n'offraient pas, par leur composition, des garanties suffisantes : leurs décisions étaient trop souvent empreintes de partialité politique, ou du moins trop suspectées à cet égard. Aussi la loi du 30 juillet 1881 a-t-elle attribué compétence aux cours d'appel, suivant en cela un système que nous devrons signaler ailleurs (1) et qui consiste à faire intervenir l'autorité judiciaire dans bien des cas où l'autorité administrative contentieuse s'est montrée insuffisante, son organisation étant chez nous rudimentaire.

Enfin, le recours en cassation est ouvert en matière électorale, selon les règles générales, c'est-à-dire pour violation de la loi ou pour omission des formalités prescrites à peine de nullité (Code élect., art. 115 et suiv.).

L'autorité de la chose jugée ne s'étend pas d'une année à l'autre, en matière électorale ; c'est là une des causes de la multiplicité des procès de ce genre.

Les frais dans les instances électorales sont extrêmement réduits. Si les prétentions des parties ne sont pas manifestement mal fondées, les dépens peuvent être mis à charge de l'Etat (art. 88 et suiv., 121 et suiv., 125).

SECTION VI

Le Régime électoral. — La Représentation proportionnelle (2).

§ 92. Système majoritaire et Election proportionnelle. — Le scrutin uninominal et le scrutin de liste ont chacun leurs parti-

(1) *Infra*, § 165 et suiv.

(2) Saripolos, *La Démocratie et l'Election proportionnelle*, Paris, 1899, 2 vol. L'auteur observe, avec raison, qu'il faudrait dire élection proportionnelle et non représentation proportionnelle, t. II, p. 5 en note et

sans, mais il semble que la plupart des arguments en faveur de l'un se réduit à des griefs contre l'autre. On reproche au second de reposer sur des divisions arbitraires qui donnent aux citoyens une puissance électorale inégale, suivant qu'ils sont ruraux ou urbains, qu'ils habitent une grande ou une petite ville. On lui reproche encore d'obliger les candidats à se grouper, au détriment de leur indépendance, et à accepter des programmes transactionnels; à suivre une politique flottante. Enfin, on lui reproche de porter une atteinte encore plus grave à l'indépendance de l'électeur qui, de fait, se trouve forcé de voter pour des candidats qu'il n'aime pas, parce qu'ils figurent sur la liste de son choix. D'autre part, le scrutin uninominal assure, dit-on, le triomphe des médiocrités sur les hommes de grande valeur ; il substitue à des programmes politiques véritables de mesquines questions d'intérêt local.

Tous ces griefs nous paraissent fondés ; aussi, préférons-nous un troisième système, celui de la représentation proportionnelle qui les évite en une très forte mesure. Il est basé sur le scrutin de liste majoritaire, ce qui écarte les inconvénients très réels des circonscriptions électorales restreintes ; nous verrons qu'il amène même la création de collèges plus vastes encore que ceux du scrutin de liste. D'autre part, les compromissions politiques sont évitées quant aux programmes, puisque notre système permet et implique même la coexistence de plusieurs partis. Reste la question de l'indépendance de l'électeur : c'est là évidemment le point faible de la représentation proportionnelle. Nous verrons dans quelle mesure assez restreinte on a pu la concilier avec le régime nouveau.

Quoi qu'il en soit, les inconvénients du système majoritaire apparurent d'une façon si saisissante, en Belgique, après la revision constitutionnelle de 1893, que sa condamnation n'a pas tardé à être prononcée. Le scrutin de liste avec des arrondissements aussi importants que celui de Bruxelles, par exemple, élisant alors 18 députés, actuellement 26, donnait à une majorité qui pouvait être infime, parfois après un scrutin de ballottage — occasion de compromissions honteuses pour quelques-

p. 35. Le système belge est dû, au point de vue technique, à M. le professeur d'Hondt, de l'Université de Gand. — J. MOMMAERT, *Le Mécanisme de la R. P. d'après la Loi du 29 décembre 1899*, Bruxelles, 1900. — Comte GOBLET d'ALVIELLA, *La R. P. en Belgique*, Bruxelles, 1900. — P. CAMEAU, *La R. P. en Belgique*, Paris, 1901. — J. BARTHÉLEMY, *Op. cit.*, 3me partie.

uns, pénibles pour tous — une victoire disproportionnée et injuste ; un seul parti emportait tous les sièges !

Une autre raison, pour adopter la R. P. (1), fut l'entrée en scène d'un troisième groupe politique, le groupe socialiste, qui dérangea la traditionnelle « balance des partis », que le régime parlementaire du continent avait hérité de l'Angleterre. Aussi, beaucoup de bons esprits purent-ils croire que la disparition de ce dualisme entraînerait celle du parlementarisme même. Ce n'était plus, comme par le passé, une majorité, même restreinte, qui allait demeurer victorieuse dans la bataille électorale ; ce pouvait être parfaitement une minorité qui, par suite du régime majoritaire et du ballottage, allait l'emporter sur une autre minorité, une troisième minorité se trouvant exclue après le premier tour de scrutin. Nous en avons eu la triste expérience pendant quelques années. La disparition presque totale du parti libéral de nos Chambres fut la conséquence du régime majoritaire, après l'adoption du S. U. De toutes façons, l'intérêt politique, sinon la haine de l'ennemi commun, obligea les électeurs du tiers parti, vaincus au premier tour, à se ranger sous l'une ou l'autre bannière encore levée au ballottage, c'est-à-dire à voter pour des candidats qu'ils combattaient la veille ; autrement, ils devaient se réfugier en masse dans l'abstention, en déposant des bulletins blancs ou nuls (2).

§ **93. Justification de la R. P. en Belgique : les Partis.** — La majorité conservatrice de nos Chambres comprit le danger qu'il y avait, même à son point de vue, à perpétuer un pareil régime. Une loi du 29 décembre 1899 introduisit dans les élections politiques la R. P. qui avait déjà reçu une application partielle aux élections communales, depuis la loi du 12 septembre 1895. La R. P. est certes destinée à dominer bientôt notre régime électoral et à être appliquée uniformément aux Chambres, à la province et à la commune.

Nombreuses sont les améliorations dont elle est susceptible ; certains hommes politiques ont pris à tâche de les étudier et de les signaler (3). On peut espérer que les Chambres suivront leurs

(1) Cette abréviation, comme celle de S. U. pour suffrage universel est acceptée par les politiciens et les polémistes belges.

(2) Chaque élection jusqu'en 1899 mérite d'être étudiée à cet égard ; elle le fut par le comte Goblet d'Alviella, *Op. cit.*

(3) Citons notamment, MM. Goblet d'Alviella, dans ses articles de la *Revue de Belgique*, H. Dumont, dans le journal *Le Ralliement*, J. Mommaert, dans la Revue mensuelle, *La R. P.*

conseils avisés. Nous aurons nous-même l'occasion d'en indiquer quelques-uns, qui s'imposent.

Toutefois, on peut affirmer déjà les heureux résultats de la R. P. pour notre vie parlementaire. Trois grandes opinions politiques se partagent le pays ; toutes trois sont représentées au Parlement par des hommes de haute valeur, les plus capables, les plus dévoués à leur cause et, partant, les plus utiles à l'Etat. Nos luttes politiques, tout aussi ardentes que par le passé, se sont généralisées : elles s'étendent au pays entier ; il n'y a plus de points morts, où la lutte semblait inutile au parti en minorité. Le résultat des élections n'offre pas, il est vrai, de ces surprises qui atterraient les uns, qui grisaient les autres, comme aux temps majoritaires, où quelques voix déplacées faisaient perdre ou gagner dix ou quinze sièges. A cette époque, les journées électorales étaient littéralement des journées de bataille, qui parfois laissaient des blessés, sinon des morts ; elles offraient le spectacle de vrais coups de hasard. C'est ce double caractère de bataille et de jeu que tous les esprits sérieux s'accordent à ne pas regretter et dont la disparition a rendu le calme à nos élections.

Faut-il chercher, en faveur de la R. P., des raisons d'ordre général et d'une portée juridique ? On les trouverait dans l'étude de la fonction électorale, de la forme représentative à laquelle elle s'adapte et du parlementarisme qui en est l'expression actuelle. Quand on fait du régime majoritaire le principe même de la démocratie, on oublie que la soumission de la minorité est une nécessité matérielle qui n'est légitime que dans la mesure même de cette nécessité (1) ; c'est dans cette mesure aussi qu'on peut en faire un principe juridique. Quand il s'agit d'établir une loi, il faut bien que ceux qui sont pour, ou que ceux qui sont contre, finissent par l'emporter. Dans le Parlement, le régime majoritaire est légitime, puisque inévitable. Mais, pour affirmer la même chose du régime électoral, il faut le confondre avec le régime parlementaire, il faut supposer que les électeurs font déjà œuvre législative ; en d'autres termes, il faut appliquer au régime représentatif les règles de la législation directe ou, tout au moins, du référendum. Dans ces deux hypothèses, les citoyens sont eux-mêmes législateurs et les « oui » doivent forcément triompher sur les « non », s'ils sont les plus nombreux. En rendant à la fonction électorale son caractère propre, en

(1) SARIPOLOS, *Op. cit.*, t. I, p. 195.

rapport avec le régime représentatif dont elle est partie intégrante, on écarte le régime majoritaire, rien qu'en démontrant qu'il n'y est pas indispensable (1).

Un système qui fait produire, au vote de chaque électeur, le maximum d'effet utile est le meilleur, puisque, par définition, tout électeur est censé capable d'exercer la fonction que la loi lui confie. C'est aux mathématiciens, non aux politiciens, à résoudre le problème d'application, une fois que le principe est admis.

Nous ne sommes guère convaincu de la valeur des arguments invoqués contre la R. P. par ses détracteurs. Elle empêche, dit-on, les grands mouvements d'opinion ; elle immobilise les partis et leur personnel dirigeant ; elle annihile l'individu et assure l'omnipotence des associations politiques ; enfin, elle rendra tout gouvernement impossible, le jour où aucun parti ne disposera plus de la majorité au Parlement.

Toutes ces raisons fussent-elles vraies, encore maintiendrions-nous notre jugement, tant elles nous semblent secondaires, en face de la règle essentielle de la véracité du scrutin, de la sincérité de ses résultats et de l'équation nécessaire entre les opinions des élus et la volonté des électeurs. Mais il nous paraît que les mouvements politiques gagnent en étendue et en profondeur ce qu'ils perdent en intensité subite. La R. P. décourage moins que le régime majoritaire les partis naissants qui ont quelque vitalité. Elle assure un siège aux chefs de file, ce qui est un bien, et, par le système de suppléance dont nous allons parler, permet l'arrivée d'hommes nouveaux, au moins autant que le régime précédent. Ne voyait-on pas toujours les mêmes personnalités connues, mettre le poids de leur nom dans les plateaux de la balance ? Quant à l'indépendance de l'électeur en face des associations politiques, qu'avait-elle à perdre, puisqu'elle n'existait guère ? Pendant longtemps, les associations libérales de quelques grandes villes, les associations catholiques partout ailleurs, faisaient les élections, au point que beaucoup de candidats étaient élus sans lutte, ce qui supprimait même le scrutin et la possibilité, pour la minorité, de s'affirmer et de se compter. Actuellement, l'électeur est vinculé dans son choix, comme il l'est dans l'expression matérielle de son vote : c'est là un résultat de notre organisation politique, de la vie sociale elle-même, qui n'assure un rôle aux individus, en tant qu'unités

(1) *Ibidem*, t. II, p. 131.

électorales, qu'à condition de se grouper, de se solidariser, de former des partis politiques. On peut affirmer que, chez nous, l'éducation civique est depuis longtemps faite à cet égard. Enfin, le dernier grief invoqué repose sur une erreur déjà relevée par Herbert Spencer (1). On s'imagine qu'avec un changement aussi profond dans le régime électoral, le régime parlementaire ne changera pas : il n'en peut être ainsi, et l'on verra une majorité d'occasion se former pour chaque vote, à propos de chaque question discutée, — compromis nécessaires cette fois, partant justifiés et beaucoup plus respectables que ceux qu'engendrait le régime majoritaire, lors du scrutin ou, tout au moins, lors du ballottage. La transformation du Parlement entraînera à son tour celle du cabinet, et nous verrons des ministres compter avec ces groupements momentanés, traiter avec ces majorités d'un jour, ce qui nous changera des accords constants et souvent funestes, entre le ministère et « sa majorité », entre la majorité et « son ministère ». Il semble bien que des signes précurseurs nous permettent dès à présent d'entrevoir un pareil avenir : on compte davantage avec les minorités.

§ **94. Présentation des Listes. Bulletin de Vote**. — Voici, sommairement, comment est appliquée la R. P. aux élections législatives :

Le choix des électeurs ne peut porter que sur les noms des candidats dûment présentés, noms qui figureront sur le bulletin officiel de vote (loi électorale, art. 163 et suiv.).

Toutes les présentations doivent être faites quinze jours avant le scrutin. Elles sont signées par cent électeurs au moins, et acceptées par écrit, par tous les candidats. Elles sont remises au président du bureau principal.

Les candidats acceptants, dont les noms figurent sur un même acte de présentation, sont considérés comme formant une seule liste. Celle-ci ne peut comprendre, au plus, qu'un nombre de candidats égal à celui des sièges à conférer.

C'est le bureau principal, tel qu'il sera composé le jour de l'élection, qui arrête les listes des candidats et la forme du bulletin. Celui-ci contient autant de colonnes qu'il y a de listes complètes ou incomplètes, plus une colonne pour les candidats présentés isolément. L'ordre des colonnes, ainsi que l'ordre des candidats isolés dans la colonne qui leur est réservée, sont déterminés par le sort,

(1) Herbert Spencer, *Textes et Commentaires*, cité par Faguet, *Revue latine*, janvier 1904, pp. 32 à 36.

L'ordre des candidats d'une même liste est celui de leur présentation. En fait, il est déterminé par les associations politiques et, vu sa très grande importance dans l'application de la R. P., il donne lieu, lors du poll de ces associations, à des compétitions souvent acharnées. En effet, dans les grands arrondissements, les candidats placés premiers sur les listes des principaux partis sont sûrs de leur élection, l'aléa ne portant que sur les candidats suivants.

Lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des mandats à conférer, ces candidats sont proclamés élus par le bureau principal, sans autre formalité. Pareille éventualité, jadis fréquente, ne se présente plus aujourd'hui.

Le bulletin est la base des opérations électorales.

§ **95. Votes de Liste et de Préférence.** — Chaque électeur, quel que soit le nombre des membres à élire par le collège dont il fait partie, ne peut émettre qu'autant de votes qu'il possède de voix, c'est-à-dire trois au maximum. Les votes étaient auparavant aussi nombreux que les mandats à conférer. Ainsi, avant 1899, dans un arrondissement comme Bruxelles, ayant 18 députés à élire, l'électeur pouvait voter pour 18 noms différents, choisis dans les listes diverses ou formant une seule liste, à son gré. Aujourd'hui, le même arrondissement a, non plus 18, mais 26 députés à élire, mais l'électeur ne peut donner sa voix ou chacune de ses voix, s'il est « plural », que de l'une des deux manières suivantes : ou bien en votant en tête d'une liste, ou bien en votant à côté du nom de l'un des candidats.

Pour comprendre la portée de ces deux manières de voter, il faut tenir compte de leur signification dans le régime proportionnaliste. Chaque voix contribue à déterminer le nombre de sièges qui reviennent à la liste à laquelle l'électeur l'a donnée ; elle contribue aussi à désigner, dans la liste, à quels candidats ces sièges reviennent (loi électorale, art. 262).

S'il vote en tête de liste, l'électeur adhère à l'ordre de présentation : c'est le cas le plus fréquent, la discipline des partis assurant, en général, le concours de la très grande majorité des électeurs aux décisions de leurs dirigeants. Ce vote implique donc la volonté de donner, parmi les candidats du parti, le premier siège au candidat porté en tête de liste, le second siège à celui qui y occupe la seconde place, et ainsi de suite.

L'électeur peut, dans une faible mesure, s'opposer à l'ordre de présentation tel qu'il résulte du bulletin : il émet alors un vote de préférence, non plus en tête de liste, mais à côté du nom

de l'un des candidats. Il indique ainsi son désir de faire passer ce candidat-là en tête de liste, de sorte que, si son parti ne devait obtenir qu'un siège, ce siège soit conféré au candidat désigné par lui, de préférence à tous ceux qui le précèdent sur le bulletin.

Le vote de préférence est compté à la liste tout entière, pour déterminer le nombre de sièges qui lui reviennent ; mais il compte aussi spécialement au candidat favorisé et peut le faire élire, en excluant un ou plusieurs noms placés avant le sien sur la liste.

Ainsi, sur une liste de dix candidats qui obtient, par application de la R. P., cinq sièges, le sixième candidat pourra, par un nombre suffisant de votes de préférence, obtenir le cinquième siège. Nous avons eu quelques très rares exemples de pareille substitution.

Ce système est rendu plus complexe encore, par la coexistence des candidats suppléants avec les candidats effectifs. Nous préférons réserver ce point, pour le moment.

§ 96. **Répartition des Sièges.** — Il n'est plus question de majorité absolue ni de ballottage. L'élection se fait en un seul tour de scrutin. S'il n'y a qu'un membre à élire, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élu (loi élect., art. 253). Il se peut donc que l'élu n'ait obtenu qu'une minorité des voix dans le corps électoral. Mais il faut observer qu'avec le régime du ballottage, un résultat semblable n'était évité que grâce à des compromissions qui, bien souvent, ôtaient toute valeur à la majorité obtenue au second tour. D'ailleurs, le scrutin uninominal est contraire aux principes mêmes de la R. P. ; il n'existe plus, en fait. Les grandes circonscriptions, le scrutin de liste et l'élection de suppléants rendent l'hypothèse improbable.

La répartition des sièges entre les listes, lorsqu'il y a plusieurs mandats à conférer, se fait en proportion de la force électorale des partis en lutte. C'est en cela que la représentation est proportionnelle à la force des partis. Toutefois, on comprend qu'il ne s'agisse pas ici d'une proportionnalité mathématique, mais d'une simple approximation : celle-ci dépend surtout du nombre des voix et des sièges à répartir. Les voix inemployées sont assez nombreuses pour que l'on ait songé à réunir celles d'un même parti dans plusieurs arrondissements, afin de les attribuer au plus favorisé des candidats non élus de ce parti. On propose aussi d'attribuer les votes inemployés d'un parti à un autre parti à désigner par lui. Ces deux systèmes d'apparentement — le se-

cond surtout — offrent des dangers et des difficultés qui jusqu'ici les ont fait écarter (1). Toute réforme qui étend les circonscriptions électorales constitue à cet égard un progrès (2); il est vrai qu'elle entraîne des inconvénients pratiques faciles à comprendre.

Il suffit, pour qu'une liste obtienne un siège, que son chiffre électoral soit plus élevé que le diviseur électoral, sans qu'intervienne l'idée d'un *quorum*, c'est-à-dire une quotité déterminée de suffrages valables. L'idée du *quorum*, admise dans les élections communales, a été écartée des élections législatives.

La loi nous dit ce qu'il faut entendre par chiffre électoral et diviseur électoral.

Le chiffre électoral d'un parti représente la force électorale de ce parti. Il est donné par l'addition de tous les votes de liste émis en tête du bulletin et de tous les votes de préférence émis à côté du nom de l'un des candidats de cette même liste (art. 262).

Le diviseur électoral se trouve en divisant sucessivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc., le chiffre électoral de chacune des listes et en rangeant les quotients dans l'ordre de leur importance décroissante, à concurrence d'un nombre égal à celui des sièges à conférer. Le dernier quotient sert de diviseur électoral (art. 263).

La répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois ce diviseur.

Quant à l'ordre des élus, il est donné par le rang qu'ils occupent sur le bulletin, sauf interversion, par suite des votes de préférence dont nous venons de parler.

Bien que l'idée du *quorum* ait été repoussée en principe, elle se retrouve en fait, puisque toute liste dont le chiffre électoral est inférieur au diviseur électoral est écartée de la répartition des sièges. Mais c'est un *quorum* absolument variable (3). Nous

(1) Ils furent très discutés en France, en 1912. Le premier système semble préférable en Belgique où les partis ont un même programme dans le pays entier; le second tient un compte plus grand du régionalisme.

(2) Un projet en ce sens fut déposé à la Chambre belge, en 1912.

(3) En juin 1912, les diviseurs électoraux varièrent dans les différents arrondissements de 9.850 à 19.164. Dans le Limbourg, un total de 25.000 voix resta sans représentation parce qu'il était formé de minorités inférieures aux diviseurs électoraux. A Bruges, les partis d'opposition dont les suffrages dépassaient la moitié de ceux de la majorité n'obtinrent

touchons ici à l'un des vices du régime actuel : cette inégalité constitue en soi une injustice ; elle est aggravée par le parti que peut en tirer une législation habile à dessiner les circonscriptions conformément aux intérêts électoraux de la majorité.

Les groupes trop faibles et les candidatures isolées n'ont donc guère de chance de réussir dans notre organisation actuelle ; elle pousse à la cohésion des partis et les met en garde contre les divisions intestines, les scissions et les velléités d'indépendance.

Voici un exemple d'application de la R. P. (1) :

Supposons 5 listes en présence dans un arrondissement ayant 7 sièges à conférer.

	Liste 1	Liste 2	Liste 3	Liste 4	Liste 5
Chiffres électoraux.	830	360	433	212	328
Division par 1	840	360	433	212	328
» 2	420	180	216	106	164
» 3	280	120	144	70	109
» 4	210	90	108	53	82

L'attribution des 7 sièges étant déterminée par les 7 quotients les plus élevés (840, 433, 420, 360, 328, 280, 216), c'est le dernier de ces quotients, soit 216, qui nous servira de diviseur électoral. En le rapprochant des chiffres électoraux des différentes listes, nous voyons que la liste 1 le comprend trois fois ; la liste 2, une fois ; la liste 3, deux fois ; la liste 4, zéro fois ; la liste 5, une fois. L'application de la R. P. donnera donc :

à la liste 1	à la liste 2	à la liste 3	à la liste 4	à la liste 5
le 1er siège	le 4e siège	le 2e siège	néant	le 5e siège
le 3e »		le 7e siège		
le 6e »				

Pour simplifier notre exemple, nous avons écarté les questions de votes de préférence, de parité de voix, de fractions, de réver-

qu'un siège sur quatre. Goblet d'Alviella, Vaincus, qu'allons-nous faire ? *Revue de Belgique*, Bruxelles, 1912, p. 539.

(1) A. Delcroix, *Commentaires des Lois électorales*, etc., 2e édition, Bruxelles, 1900, p. 88. — P. d'Hondt, *Table de Division pour la Répartition proportionnelle des Sièges. Exposé de la Méthode*, Gand, 1900.

sibilité en cas d'insuffisance de candidats d'une liste obtenant plus de sièges qu'elle ne compte de noms (art. 164 et suiv.) ; tous ces détails sont sans grande importance.

Le mode d'attribution des sièges implique, pour la répartition des votes, un système qualifié à bon droit de dévolutif, c'est-à-dire que, pour chaque candidat, on compte d'abord le nombre des voix de préférence qu'il a obtenues ; si ce nombre atteint le diviseur électoral, il est élu sans qu'aucun vote de liste ne doive lui être attribué ; dans le cas contraire — et c'est de beaucoup l'hypothèse la plus fréquente — des votes de liste lui sont attribués jusqu'à concurrence de ce diviseur. On n'oubliera pas que tout électeur qui vote en tête de liste est censé accepter l'ordre des présentations. Tous les votes de liste sont donc attribués aux candidats dans cet ordre : l'intention de l'électeur est respectée, dès que l'on attribue son suffrage au premier candidat de la liste, pour autant que celui-ci en ait besoin pour être élu et, si ce candidat arrive au quotient électoral, en transférant le suffrage au second candidat, puis au troisième, etc.

§ **97. Suppléants.** — La loi permet la désignation de candidats suppléants dont l'élection se fait, d'une façon générale, comme celle des représentants ou des sénateurs effectifs (Code élect., art.. 254 et suiv.). La présentation des listes ; l'ordre d'inscription sur le bulletin à la suite des candidats effectifs ; le vote de liste ou de préférence ; la répartition proportionnelle des sièges : autant de règles qu'il est inutile de répéter ici (1).

Un même candidat peut être présenté à la fois comme titulaire et comme suppléant dans la même liste. On ne choisit ainsi comme suppléants que des candidats n'ayant pas de chance d'être élus comme effectifs. L'utilité du procédé saute aux yeux dans les arrondissements et pour les partis qui ne disposent que d'un personnel politique restreint. C'est, d'ailleurs, le seul cas de candidature multiple admis chez nous (art. 256), et encore n'y a-t-il pas ici, à proprement parler, candidature multiple.

Le rôle des suppléants est de remplacer les membres titulaires décédés, démissionnaires ou disqualifiés. L'utilité de leur institution, comprise depuis 1893, est d'éviter le scrutin majoritaire

(1) Des scrupules de constitutionnalité ont été élevés contre l'application aux Chambres du régime des suppléances, tel qu'il existe depuis 1895 à la commune (*infra* § 309). Mais ces scrupules tombent en présence de l'élection directe et effective des suppléants au Parlement introduite en 1899. Orban, *Droit constitutionnel*, t. II, n° 43.

qui s'impose en cas d'élection d'un seul député. Les conditions d'éligibilité doivent exister au moment où le suppléant devient effectif : c'est alors que ses pouvoirs sont vérifiés (1).

Le nombre des suppléants ne peut excéder celui des titulaires élus dans la même liste et jamais il ne peut être supérieur à six.

SECTION VII.

Le Régime électoral. Les Opérations électorales (2).

§ 98. Circonscriptions électorales. Vote à la Commune. — Le scrutin de listes par grands arrondissements, tel est le principe qui domine les divisions électorales en Belgique.

La constitution des collèges électoraux est, pour chaque province, réglée par la loi (Const., art. 48 revisé). On a voulu, en 1893, enlever tout obstacle à la R. P. que nous n'avons pas tardé à obtenir, et à la représentation des intérêts, que nous aurons peut-être un jour au Sénat.

La circonscription électorale correspond, en règle, à l'arrondissement administratif ; mais, pour certains arrondissements peu populeux, un même collège peut en comprendre deux ou plusieurs (Code élect., art. 136). C'est ce qui a lieu, pour la Chambre des représentants, à Furnes — Dixmude — Ostende (Flandre occidentale), Arlon — Marche — Bastogne (Luxembourg) et poursept autres circonscriptions, comprenant chacune deux arrondissements seulement. En tout, le nombre des circonscriptions électorales est de 30 pour la Chambre des représentants. Pour le Sénat, il est de 21, le nombre des électeurs étant plus restreint et celui des élus étant de moitié inférieur, ce qui a nécéssité le groupement en une seule circonscription de deux circonscriptions électorales pour la Chambre, dans neuf cas ; dans trois cas, la circonscription électorale sénatoriale correspond à la province entière (Limbourg, Luxembourg, Namur). Dans le Luxembourg, 5 arrondissements administratifs ne forment ainsi qu'une seule circonscription électorale séna-to-

(1) BARTHÉLEMY, *Op. cit.*, p. 708.

(2) A. FROMES, *Manuel pratique pour les Élections législatives*, 4e éd., Bruxelles, 1908.

riale (Code électoral, tableau annexé). Le nombre des électeurs par circonscription est des plus variables.

Pour les opérations électorales, les arrondissements sont divisés en cantons, dont les limites coïncident en général avec celles des cantons judiciaires (art. 137).

Le vote a lieu à la commune (Const., art. 48). Toutefois, pour les très petites communes, un groupement peut être établi, aux termes mêmes de la Constitution. C'est ce qui a lieu dans un grand nombre de cas (Code élect., art. 138-139 ; arrêtés royaux d'exécution). Au contraire, dans les communes importantes, les électeurs sont répartis en sections de votes, comptant de 150 à 400 électeurs, en règle générale (art. 139).

§ 99. **Bureaux électoraux. Opérations de Vote.** — Le premier bureau du chef-lieu de l'arrondissement électoral fonctionne comme bureau principal (art. 142). C'est lui qui proclame le résultat de l'élection. Les bureaux établis aux chefs-lieux de cantons sont chargés du dépouillement ; à ce titre, ils préparent les éléments nécessaires à la proclamation du résultat. Les autres bureaux ne servent que pour le vote, sans connaître d'aucune opération subséquente.

Le bureau principal est présidé par le président du tribunal de première instance ; les autres par les vice-présidents, juges et juges suppléants au tribunal, par les juges de paix et leurs suppléants, par les membres du tribunal de commerce, par les avocats, avoués, notaires, et au besoin, par des électeurs jouissant du triple vote, désignés par le président du bureau principal (art. 143).

Tout bureau de vote comprend également quatre assesseurs ayant chacun un suppléant, et un secrétaire. Ce dernier seul peut n'être pas électeur : les autres sont pris parmi les électeurs à trois ou deux voix (art. 145 et suiv.).

Des témoins peuvent en outre être désignés pour assister aux opérations du vote ; ils représentent les candidats qui les choisissent : chaque parti ne peut en avoir qu'un par bureau (art. 165).

Le bureau proprement dit ne comprend que le président et les quatre assesseurs : seuls, ils ont voix délibérative, si une question litigieuse se présente ; les témoins sont entendus à titre consultatif et peuvent exiger que leurs observations soient consignées au procès-verbal.

Les fonctions de membre d'un bureau constituent un *munus publicum* ; elles sont légèrement rétribuées (art. 147-149).

Le serment « de garder le secret des votes » est imposé à tous ceux qui assistent aux opérations électorales (art. 152).

Le président a la police du bureau (art. 157 et suiv.).

Des règles infiniment détaillées déterminent le mode d'installation des bureaux de vote (art. 170 et suiv. et modèles annexés). Le système des cloisons ou isoloires, tel qu'il existe chez nous, représente certes le maximum de garanties possibles pour l'indépendance de l'électeur et le secret du vote. D'ailleurs, l'électeur n'est jamais obligé de révéler son vote, même en cas d'instruction judiciaire ou d'enquête parlementaire.

Les opérations électorales ont lieu ordinairement le dimanche (art. 153). Les citoyens sont admis aux urnes de 8 heures du matin à 1 heure de l'après-midi. Ils votent dans l'ordre où ils se présentent, sur le vu de la lettre de convocation qui indique leur nom et le nombre des voix dont ils disposent. Un double pointage a lieu sur la liste électorale alphabétique déposée au bureau et sur la liste dressée durant les opérations et où sont portés les noms des votants, au fur et à mesure qu'ils se présentent (art. 173 et suiv.).

L'électeur doit comparaître en personne (art. 214). Il ne peut voter qu'avec le ou les bulletins remis par le président, et que celui-ci estampille au moment même. La place où le timbre est apposé varie au cours des opérations (art. 174) (1).

L'électeur se rend dans l'isoloire, où un crayon *ad hoc* lui permet de formuler son vote en noircissant un point blanc, au milieu d'un des carreaux noirs placés en tête de liste et en face du nom des candidats. Il rapporte son ou ses bulletins tout pliés et les glisse dans la fente d'une boîte que la loi qualifie d'urne électorale.

§ **100. Dépouillement.** — Lorsque le scrutin est clos, chaque bureau dresse le procès-verbal des opérations électorales, donnant le nombre des votants, le nombre des bulletins déposés dans l'urne, etc. Le contenu de l'urne est transmis sans en prendre connaissance au bureau de dépouillement. Celui-ci mêle le contenu de trois urnes avant de déplier les bulletins et de

(1) La loi du 12 août 1911 avait introduit dans la confection du bulletin une complication bientôt jugée excessive : un numéro d'ordre, à détacher au moment de l'introduction du bulletin dans l'urne, permettait de contrôler si ce bulletin était bien celui que l'électeur venait de recevoir. Ce procédé, comme le déplacement du cachet au cours des opérations imposé par la loi du 3 mai 1912, a pour but d'éviter la fraude connue sous le nom de « bulletin voyageur ».

récenser les voix, afin d'assurer davantage le secret du vote. Les bureaux de dépouillement — trois fois moins nombreux que les bureaux de vote — sont composés des présidents des bureaux ; des témoins peuvent assister à leurs opérations ; leur rôle est important, car ils veillent à ce que des bulletins nuls ne soient pas comptés comme valables, ou *vice versa*.

Les bulletins sont d'abord comptés fermés, puis dépliés et classés par liste, etc. Les bulletins blancs ou nuls sont mis à part ; les suspects font l'objet d'une décision du bureau, à la suite de laquelle ils sont ajoutés à la catégorie à laquelle ils appartiennent. Sont nuls, les bulletins rendus reconnaissables par une marque quelconque et ceux qui n'expriment pas valablement un vote, selon les règles de la R. P. qui ne permettent ni de panacher, ni d'effacer un ou plusieurs noms (art. 175 al 4, 182 et 261) (1).

Un procès-verbal et un tableau du recensement des voix sont dressés et signés par chaque bureau de dépouillement et envoyés au bureau principal. Celui-ci travaille le lendemain, parfois même le surlendemain, pour faire le recensement général des voix, les calculs exigés pour l'application de la R. P., et enfin pour proclamer le résultat de l'élection, en séance publique. La complication du système est telle que la loi prévoit, pour le président du bureau principal, le droit d'assumer des calculateurs de profession (art. 189 al. 2).

Enfin, le résultat est publiquement proclamé et le procès-verbal est envoyé aux Chambres avec certaines pièces ; d'autres sont tenues à leur disposition jusqu'après la vérification des pouvoirs (art. 186, 192 et suiv.)

§ **101. Sanctions pénales. Vote obligatoire.** — Une série de dispositions pénales (art. 196 et suiv.) punit tous faits de corruption, de pression électorale, toute violation du bon ordre durant les opérations ou du secret du vote, toute fraude consistant en attribution indue du droit de vote ou de votes supplémentaires, toute contrefaçon des bulletins ou leur détournement, etc. Ces délits ayant, en principe, un caractère politique, sont du ressort de la cour d'assises (2).

Une sanction pénale est également attachée à l'obligation du

(1) *Supra*, § 95.

(2) *Infra*, § 164. — Toutefois, le faux témoignage dans une instance électorale est de la compétence du tribunal correctionnel. Code élect., art. 111.

vote (1). Elle est, en cas d'abstention non justifiée, prononcée par le juge de paix et varie selon le nombre de fois que l'abstention se reproduit ; elle peut aller de la réprimande et de l'amende de un franc à 25 francs jusqu'à la privation temporaire du *jus honorum*, y compris le *jus suffragii*, avec affichage du nom du coupable (art. 220 et suiv.).

SECTION VIII

L'Eligibilité.

§ **102. A la Chambre.** — Les conditions d'éligibilité à la Chambre des représentants sont fort larges. Elles datent de 1831 (Const., art. 50). Il faut : 1° être belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; — 2° jouir des droits civils et politiques ; — 3° être âgé de 25 ans accomplis ; — 4° être domicilié en Belgique. La condition de sexe doit être considérée comme allant de soi. Nous le redisons une fois pour toutes.

Présomption de capacité et de moralité ; possibilité matérielle de remplir son mandat : voilà à quoi se réduisent ces dispositions. Déjà le Congrès national avait compris qu'aucune haute capacité ne devait être écartée du Parlement faute de fortune (2).

Nous réservons la question des incompatibilités, qui touche de près à celle-ci, pour la traiter à la fois à propos des deux Chambres (3).

§ **103. Au Sénat.** — Bien plus strictes sont les conditions d'éligibilité au Sénat ; elles l'étaient surtout avant la revision de 1893, ce qui concordait avec l'esprit même de l'institution, telle que la comprenait le Gongrès national (4).

Pour pouvoir être élu et rester sénateur, il faut (Const., art. 56) : 1° être belge de naissance ou avoir reçu la grande naturalisation ; — 2° jouir des droits civils et politiques ; — 3° être domicilié en Belgique : — 4° être âgé au moins de 40 ans ; —

(1) P. Coutant, *Le Vote obligatoire*, Paris, 1898.
(2) Discours de Le Hon, Séance du 6 janvier 1831. Huyttens, t. II, p. 30.
(3) *Infra*, § 104.
(4) *Supra*, § 79.

5° payer un certain cens ou jouir d'une certaine fortune immobilière.

Cette dernière condition doit exister, aussi bien que les autres, pendant toute la durée du mandat sénatorial et, comme elle se perd plus facilement, la Constitution a cru devoir ajouter aux mots « pour pouvoir être élu », les mots « et rester sénateur ».

Pour remplir la condition timocratique, il faut soit verser au trésor de l'Etat au moins 1.200 francs d'impositions directes, patente comprise, soit être propriétaire ou usufruitier d'immeubles situés en Belgique dont le revenu cadastral s'élève au moins à 12.000 francs.

Comme les grandes fortunes peuvent, surtout dans certaines régions, ne pas être assez nombreuses pour laisser aux électeurs un choix suffisant, la Constitution prévoit un tempérament à cette disposition. Dans les provinces où le nombre des éligibles n'atteint pas la proportion de 1 sur 5.000 habitants, la liste est complétée par les citoyens les plus imposés, jusqu'à concurrence de cette proportion. Les personnes qui figurent sur cette liste complémentaire ne sont éligibles que dans la province où elles sont domiciliées. Pareille condition de domicile dans la province n'est requise ni pour les autres éligibles au Sénat, ni pour les éligibles à la Chambre. En fait, la proportion de 1 sur 5.000 n'est pas atteinte dans les provinces de Limbourg, Liège, Hainaut et Luxembourg ; nous avons suivi l'ordre décroissant. Ces quatre provinces ont donc des listes d'éligibles complémentaires. Il s'y ajoute même des listes supplémentaires de dix noms, pour combler les lacunes éventuelles.

Les listes d'éligibles au Sénat sont dressées chaque année par les députations permanentes des conseils provinciaux. Les conditions prévues par la Constitution doivent toutes exister lors de la formation des listes, sauf la condition d'âge qui ne doit être atteinte qu'au moment où la liste entre en vigueur (Code élect., art. 231 et suiv.). Une action populaire est instituée ici, comme en matière d'électorat.

Toutefois, la condition de cens n'existe pas pour les sénateurs dits provinciaux (Const., art. 56 *bis*).

Une incapacité spéciale frappe les membres du conseil provincial ; c'est plus qu'une incompatibilité, puisqu'elle les empêche d'être élus, tandis que les incompatibilités obligent seulement l'élu à abandonner la fonction déclarée incompatible par la loi, s'il veut siéger au Parlement. Afin d'empêcher les choix dictés par la camaraderie ou les intrigues de couloirs, la Constitution

interdit l'élection par chaque conseil provincial de tout membre qui en fait partie ou qui en a fait partie au cours des deux années antérieures.

Le Sénat comprend enfin les fils du Roi ou, à leur défaut, les princes belges de la famille royale. Ils sont de droit, sénateurs à 18 ans, mais il n'ont voix délibérative qu'à 25 ans.

§ **104. Incompatibilités**. — Les raisons pour ou contre les incompatibilités parlementaires relèvent du droit politique général. Les motifs tirés de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des représentants semblent avoir joué un rôle prédominant jadis, tandis qu'ils ont perdu de leur importance avec la publicité assurée aux débats parlementaires et avec la pression toujours plus grande exercée par l'opinion publique sur les hommes politiques.

Dans un petit pays comme le nôtre, les incompatibilités multiples écartent de l'enceinte législative un grand nombre de capacités qui y seraient utiles. Peut-être conciliera-t-on ces idées contradictoires, en conservant la règle des incompatibilités pour la Chambre et en l'abandonnant pour le Sénat où seraient représentés les grands intérêts sociaux. Le débat est sans doute dominé par l'impossibilité matérielle de cumuler des fonctions absorbantes de député avec d'autres qui le sont également.

La Constitution belge est fort discrète sur ce point : « Le membre de l'une des deux Chambres nommé par le Gouvernement à toute fonction salariée autre que celle de ministre et qui l'accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection » (art. 36). Comme on l'a dit au Congrès (1), cette disposition n'implique aucune incompatibilité et se borne à imposer aux représentants et aux sénateurs devenus fonctionnaires l'obligation de se soumettre à réélection. Dans les premiers temps de notre indépendance, nombreux furent les fonctionnaires qui siégèrent dans nos Chambres. Etait-ce un abus ? La chose nous semble douteuse aujourd'hui, mais elle parut telle en 1848. A ce moment, on chercha quelles concessions pouvaient être faites à l'esprit démocratique, sans toucher à la Constitution. On trouva les incompatibilités, en même temps que l'abaissement du cens.

La loi du 26 mai 1848 (Code élect., art. 238 et suiv.) développe le principe au delà des limites qu'il atteint dans la plu-

(1) Rapport de la Section centrale du 23 décembre 1830. HUYTTENS, t. IV, p. 70.

part des pays. Aucun membre des Chambres ne peut être en même temps fonctionnaire ou employé salarié de l'Etat, ministre d'un culte rétribué par l'Etat, avocat en titre d'une administration publique, agent de la Banque nationale ou commissaire du Gouvernement auprès d'une société anonyme (1).

La loi coloniale (art. 32) ajoute à ces catégories les fonctions coloniales salariées, les places d'administrateurs de certaines sociétés coloniales, etc.

Tout candidat élu rentrant dans une de ces catégories n'est admis à siéger qu'après avoir résigné sa fonction ou son emploi. L'acceptation d'un titre de noblesse ou même d'une décoration de l'ordre de Léopold, oblige le membre de l'une ou l'autre Chambre à se soumettre à réélection (2).

D'autre part, les membres des Chambres ne peuvent être nommés à des fonctions salariées par l'Etat qu'une année au moins après la cessation de leur mandat. Exception est faite pour quelques hautes fonctions politiques ou diplomatiques.

Comme il est de tradition de choisir parmi les députés et sénateurs de la majorité tous ou presque tous les ministres, la réélection était pour ceux-ci une nécessité tout en étant inutile, en ce sens qu'aucun candidat n'était opposé au député ou au sénateur entrant dans le cabinet. On a donc, avec raison, supprimé pour eux cette formalité, lors de la revision de 1893 (art. 36).

Il va sans dire qu'on ne peut être à la fois membre des deux Chambres (Const., art. 35).

Le mandat de conseiller provincial est également incompatible avec le mandat parlementaire (loi du 22 avril 1898, art. 26), mais il n'en est pas de même pour le mandat communal. Un bourgmestre peut être député ou sénateur car, bien que nommé par le Gouvernement, il n'émarge pas au budget de l'Etat, comme c'est le cas pour le gouverneur. Il en est de même pour tous les employés salariés par la province, la commune ou d'autres administrations ayant un patrimoine propre.

Lorsque le fonctionnaire élu refuse son traitement, peut-il être admis à siéger au Parlement ? La Chambre a déjà résolu cette question dans les deux sens. Il nous semble que la né-

(1) Ce dernier emploi n'existe presque plus, les sociétés anonymes créées ou transformées depuis la loi du 18 mai 1873 n'étant plus soumises au contrôle du Gouvernement.

(2) Ceci explique pourquoi le Roi décore toujours les députés et les sénateurs peu de jours avant l'expiration de leur mandat.

gative soit plus conforme à la loi, puisque la fonction ne cesse pas d'être « salariée » parce que le salaire est refusé. D'ailleurs, ce refus ne lie pas le fonctionnaire pour l'avenir. On voit les difficultés qu'entraîne la solution contraire (1).

De simples indemnités accordées pour fonction temporaire, telle que membre d'un jury, d'une commission, etc., le remboursement de frais de voyage ou de représentation ne rendent pas ces missions incompatibles avec le mandat politique (2).

§ 105. A qui revient le Siège d'un Inéligible. — Lorsqu'un inéligible obtient le nombre de voix voulues, le bureau électoral principal a pour devoir de le proclamer élu. Il appartiendra à la Chambre où il aura été indûment envoyé par le corps électoral, de le repousser en invalidant son mandat (3). A cette question indiscutable, s'en rattache une autre très délicate : A qui le siège attribué à un candidat inéligible revient-il ? Faut-il appliquer les règles de la R. P. comme si ce candidat n'avait pas figuré sur la liste, c'est-à-dire faire bénéficier de ses voix le candidat suivant de la même liste ? Faut-il encore, en l'absence d'autres candidats de la même liste, attribuer le siège à la liste qui suit dans l'ordre de la R. P. ? Ou bien, adoptant un système tout différent, faut-il considérer le siège comme vacant — ce qui serait le cas, si l'élu était mort avant de siéger — et procéder à une nouvelle élection partielle (4) ?

Le Sénat belge eut à se prononcer sur ce point, en 1904, après l'élection, à Bruxelles, d'un candidat socialiste qui ne payait pas le cens d'éligibilité : le Parti ouvrier avait voulu par là protester contre cette disposition « capitaliste » de la Constitution. La majorité catholique a attribué le siège au candidat d'une autre liste venant en ordre utile, par application de la R. P. sans procéder à un nouveau scrutin. En droit, disait-on, la candidature de l'inéligible n'existe pas ; les voix qui se portèrent sur lui sont comme non avenues ; c'est une parade politique, non une élection véritable. Les partis d'opposition soutenaient au contraire que le

(1) Un argument *a contrario* peut être tiré de l'art. 103 de la Constitution.

(2) THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 3e édit., nº 193, p. 149. GIRON, *Dictionnaire du Droit administratif*, Vº Incompatibilités, nº 2, t. II, p. 239.

(3) *Infra*, § 111.

(4) Les premiers systèmes appliquent l'art. 265 du Code électoral ; le dernier, l'art. 267.

siège était vacant, puisque de fait il avait été attribué à un citoyen qui avait même assisté à une séance du Sénat et pris part aux débats jusqu'au moment de son invalidation. Naturellement, au vote, l'opposition fut battue.

La solution adoptée ne nous paraît pas la plus juridique (1), mais nous reconnaissons qu'elle était la plus opportune ; en effet elle empêchera le retour de pareille manifestation, puisqu'elle peut coûter un siège au parti qui s'y livre. D'ailleurs, ces questions d'éligibilité sont parfois très délicates et le Sénat seul, mais non la députation permanente ou le bureau électoral, a l'autorité qu'il faut pour les trancher, du moins en dernier ressort (2).

SECTION IX

Le Régime parlementaire (3).

§ **106. Durée des Mandats.** — La durée du mandat est de quatre ans pour la Chambre (art. 51) et de huit ans pour le Sénat (art. 55). Les deux assemblées se renouvellent par moitié, tous les deux ans pour la Chambre et tous les quatre ans pour le Sénat, selon des séries déterminées par la loi électorale et le tableau qui y est annexé (Code élect., art. 250 et suiv. ; loi du 29 décembre 1899, art. 7). En cas de dissolution, le renouvellement est intégral. Après toute dissolution, une moitié des mandats conférés est réduite à deux ans pour la Chambre et à quatre pour le Sénat, afin de rétablir les séries telles que les fixe la loi (Code élect., art. 252).

La durée du mandat politique se compte par années budgé-

(1) « Lorsqu'une élection a été viciée par un parti, il faudrait théoriquement qu'elle soit recommencée pour l'ensemble des partis ». Barthélemy, *Op. cit*, p. 708.

(2) Dupriez, Chronique constitutionnelle belge ; *Revue du Droit public et de la Science politique*, Paris, 1905, p. 436 et suiv. Cf. *Rev. Adm.*, 1905, p. 5 et suiv.

(3) E. Van den Peereboom, *Le Gouvernement représentatif en Belgique*, 1841-1848, Bruxelles, 1856, 2 vol. — A. Prins, *La Démocratie et le Régime parlementaire*, Bruxelles, 1884. — E. de Laveleye, *Le Gouvernement dans la Démocratie*. Paris, 1891, 2 vol. — A. Reynaert, *Histoire de la Discipline parlementaire*, Paris, 1884, 2 vol.

taires, c'est-à-dire que chaque député ou sénateur doit siéger pendant quatre ou huit sessions ordinaires ; la loi qualifie telle la session dans laquelle le budget des voies et moyens a été voté (Code élect., art. 252 *in fine*).

C'est l'esprit conservateur qui a fait prévaloir en Belgique la règle des renouvellements partiels. On peut se demander si, avec la R. P. qui affaiblit notablement les mouvements politiques, il ne serait pas préférable d'adopter le renouvellement intégral pour la Chambre tout au moins. Cette réforme exigerait la revision des articles 51 et 55 de la Constitution.

§ **107. Nombre des Représentants et des Sénateurs.** — Le nombre des députés est fixé par la loi électorale de manière à ne pas excéder la proportion constitutionnelle d'un député sur 40.000 habitants (art. 49). Mais cette proportion a été jusqu'ici maintenue par augmentations successives, après chaque recensement décennal.

Le nombre des sénateurs élus par le corps électoral est égal à la moitié du nombre des représentants (art. 54). Quant aux sénateurs provinciaux, ils sont élus à raison de deux sénateurs par province de moins de 500.000 habitants, trois par province de 500.000 à 1.000.000 d'habitants et quatre par province de plus de 1.000.000 d'habitant (art. 53, 2° revisé).

Actuellement, la Chambre compte 186 membres et le Sénat 120, dont 27 sénateurs provinciaux ; aucun prince belge ne siège au Sénat, depuis le nouveau règne.

§ **108. Sessions ordinaires et extraordinaires.** — Longtemps, on a redouté, pour les Parlements, des sessions de trop courte durée : l'apathie des membres et plus encore les influences gouvernementales pouvaient justifier pareille crainte. Aujourd'hui, les choses ont bien changé et nous avons, en Belgique, assisté à une session qui ne fut close que la veille du jour où s'ouvrait, en vertu de la Constitution même, la session suivante.

Certaines besognes s'imposent annuellement au Parlement ; tel est, en première ligne, le vote du budget et de la loi des comptes (Const., art. 115). Une session d'une durée suffisante pour les discuter est donc une nécessité constitutionnelle. De là, la double règle de la réunion de plein droit des deux Chambres à une date fixe et de la durée minima de leur session annuelle. On retrouve ici le souci constant de mettre le régime parlementaire à l'abri de toute atteinte du pouvoir exécutif.

La session ordinaire commence le deuxième mardi de novembre sans aucune convocation préalable. Toutefois, le Roi peut devancer cette date en réunissant extraordinairement les Chambres. Les Chambres doivent rester réunies chaque année au moins 40 jours (art. 70 al. 1 et 2) (1).

En dehors de la session ordinaire, il est loisible au Roi de convoquer extraordinairement les Chambres, chaque fois qu'il le juge opportun (art. 70 al. 4).

Toute session ordinaire ou extraordinaire doit être clôturée par un arrêté royal (art. 70 al. 3).

Les Chambres sont maîtresses de leur ordre du jour. Elles peuvent donc, aussi bien en session extraordinaire qu'en session ordinaire, traiter toutes les affaires de leur compétence.

L'usage d'un discours du trône à l'ouverture d'une session importante s'est introduit dès les débuts de notre monarchie. Toutefois depuis quelque temps, ces discours deviennent moins fréquents. Depuis celui que prononça Léopold II en 1892, nous n'avons à signaler que le discours d'avènement d'Albert en 1909. Le discours du trône est délibéré en conseil des ministres : il est considéré comme le programme du Gouvernement, à la réalisation duquel le Parlement est invité à s'associer.

En réponse au discours du trône, une adresse est votée par les Chambres. Elle peut donner lieu à un débat politique comparable à celui que provoque une déclaration ministérielle, lors de la formation d'un nouveau cabinet.

§ **109. Ajournement.** — Le Roi a le droit d'ajourner les Chambres (Const., art. 72) soit simultanément, soit séparément, lorsqu'il redoute que leurs délibérations soient troublées par le désordre ou influencées par les événements extérieurs. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois ni être renouvelé dans la même session, sans l'assentiment des Chambres elles-mêmes (*ibidem*). Ceci, afin d'éviter que par des ajournements successifs, le régime parlementaire ne se trouve suspendu. D'ailleurs, le Roi n'a depuis longtemps plus fait usage de cette prérogative. On a observé peut-être non sans malice que, dans les moments critiques, les débats parlementaires peuvent servir d'exutoire à l'opinion publique et que les gros mots proférés sur les bancs de la Chambre évitent parfois les coups échangés dans la rue.

(1) *Supra*, § 80, 4°.

Les cas d'ajournément sont tous antérieurs à 1858. Le dernier a ceci de particulier, que l'ajournement fut prononcé le jour même de l'ouverture de la session ordinaire (ar. roy. du 10 novembre 1857). L'ajournement a chaque fois été délibéré en conseil des ministres.

Il ne faut pas confondre avec le droit d'ajournement du Roi, le droit de prorogation qu'ont les Chambres elles-mêmes et dont elles font usage chaque fois qu'elles fixent la date de leur prochaine réunion, selon les besoins et la marche de leurs travaux.

§ **110. Dissolution.** — Le droit de dissolution est un des pivots du régime parlementaire (1). Il rétablit en quelque sorte la balance entre l'exécutif et le législatif, en donnant au premier une arme contre le second, arme aussi puissante que le vote de défiance à l'égard des ministres. On pourrait qualifier ce vote de droit de dissolution du cabinet par les Chambres. On doit invoquer encore, en faveur du droit de dissolution, le principe même du parlementarisme qui exige l'accord entre la Nation et le Parlement. Voici un cas où l'accord est rompu : quand le Sénat, dans un pays bicaméral où le mandat est d'inégale durée pour les deux Chambres, conserve une majorité renversée à la Chambre. Comme motifs de dissolution, indiquons : 1° Toute modification profonde au régime électoral : si la loi reconnaît à d'autres citoyens le droit de vote ou si elle exige des garanties nouvelles de sincérité dans le mode de votation, ou enfin si elle établit un système plus parfait de représentation, cette loi disqualifie *ipso facto* les Chambres issues du régime antérieur. Dès qu'un meilleur moyen d'exercer la fonction législative est introduit dans l'Etat, il n'est plus possible de ne pas en user pour les lois à venir. — 2° L'augmentation du nombre des représentants et sénateurs. Depuis la R. P. ce motif est devenu péremptoire (2).

La dissolution est encore un moyen de consulter le pays ; c'est alors un succédanné du référendum.

« Le Roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanément, soi séparément. L'acte de dissolution contient convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois » (art. 71). La dissolution du Sénat atteint le

(1) R. Voïnesco, *De la Dissolution des Assemblées législatives en France, en Angleterre et en Belgique*, Paris, 1896. — E. Taron, *Du Droit de Dissolution des Assemblées parlementaires, spécialement en Belgique* (thèse) Paris, 1911.

(2) Ex : loi du 2 mai 1912 et ar. roy. du 13 mai 1912. *Supra*, § 107.

mandat des sénateurs provinciaux aussi bien que les autres. Les conseils provinciaux doivent donc être convoqués en ce cas en même temps que les électeurs.

Comme on le voit, la Constitution laisse au pouvoir exécutif toute liberté en cette matière. Cependant, en deux circonstances, il y a dissolution de plein droit : en cas de vacance du trône (art. 85) et de revision constitutionnelle (art. 131). La dissolution peut encore être imposée au pouvoir exécutif par le législateur dans un texte formel, lors d'un changement du régime électoral, ce qui a eu lieu plusieurs fois déjà.

La disposition finale de l'art. 71 de la Constitution garantit le régime parlementaire contre toute suspension détournée, puisqu'il ne dépend pas du pouvoir exécutif de retarder au delà de deux mois la réunion des Chambres, après une dissolution. Celle-ci ne prive pas d'une façon absolue de leur mandat ceux qu'elle atteint : puisqu'en cas de mort du Roi avant la réunion des nouvelles Chambres, les anciennes se réunissent pour recevoir son serment (art. 79) (1).

Le Roi ne peut dissoudre la Chambre ou le Sénat avant leur constitution définitive, c'est-à-dire avant la vérification des pouvoirs et la composition du bureau (Const., art. 34 et 37). Sinon, le pouvoir exécutif se substituerait aux Chambres elles-mêmes pour invalider les mandats des députés ou sénateurs ; pareille dissolution préalable équivaudrait à l'annulation des élections (2) ; d'ailleurs, comment « dissoudre » les Chambres, alors qu'il n'y a pas de Chambres, mais une simple collection d'élus, aptes à les constituer ?

La dissolution de la Chambre des représentants, seule, a pour effet d'interrompre nécessairement les travaux du Sénat s'il se trouvait réuni. En effet, une disposition assez étrange de la Constitution déclare nulle de plein droit toute assemblée du Sénat qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des représentants (art. 59) (3). La réciproque n'est pas exacte, aucun texte n'empêchant la Chambre de s'assembler en dehors de toute session du Sénat (4).

Quel est l'effet de la dissolution sur les projets de lois en cours de discussion ? Cette question fort controversée a reçu une solu-

(1) *Infra*, § 126.

(2) THONISSEN, *Constitution belge annotée*, n° 323, 3e édit., p. 228.

(3) *Supra*, § 80.

(4) *Contra* GIRON, *Dictionnaire de Droit administratif*, V° Pouvoir législatif, n° 28, t. III, p. 152.

tion législative en 1893. Tout projet de loi est censé non avenu. Il devra donc être représenté devant les Chambres nouvelles ; les rapports et discussions devront être repris *ab ovo*. Toutefois, si le projet a été adopté définitivement par l'une des deux Chambres, le renvoi à l'autre Chambre reste acquis ; elle en est saisie et la loi n'a plus à retourner devant la Chambre qui l'a déjà votée (loi du 1er juillet 1893).

§ **111. Vérification des Pouvoirs.** — C'est aux Chambres elles-mêmes que la Constitution réserve le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres et de juger les contestations qui s'élèvent à ce sujet (art. 34). Il s'agit bien ici de l'exercice d'une fonction juridictionnelle, de l'application de la loi à des cas particuliers, à des faits préexistants. Des questions de nationalité, de domicile, de capacité civile et politique, de cens pour les sénateurs sont ainsi décidées par l'une ou l'autre branche de la législature. Le danger est réel ; mais l'indépendance du Parlement l'emporte sur toute autre considération.

Des conflits délicats peuvent naître entre les juridictions électorales et les Chambres, si la validité d'une élection dépend de la qualification d'un ou de plusieurs électeurs, par exemple. On peut supposer que la Chambre soit d'avis de rayer des listes quelques citoyens dont les voix suffisaient pour modifier l'attribution d'un siège. L'hypothèse s'est réalisée sous le régime censitaire, alors que, le corps électoral étant restreint, certaines élections se faisaient à une ou deux voix de majorité. Il semble bien que la saine théorie juridique consiste à respecter les attributions de pouvoir comme la loi les établit, et que la Chambre ne puisse vérifier les conditions de l'électorat actif, mais seulement la validité des opérations électorales et l'éligibilité ; toutefois, il en a été décidé autrement à plus d'une reprise (1).

Malheureusement, les assemblées politiques oublient qu'en cette matière, elles font œuvre juridique ; leurs décisions sont toujours inspirées par un intérêt de parti ; il serait puéril de s'en étonner.

§ **112. Serment des Représentants et Sénateurs.** — Les députés et sénateurs prêtent, en entrant en fonction, le serment promissoire, prévu par le décret du 20 juillet 1831, « d'observer la Constitution ». Cette formule si brève a son importance, parce qu'elle est l'œuvre du Congrès national et laisse en dehors de son texte la fidélité au Roi et l'obéissance aux lois, qui figurent

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Pouvoir législatif, n° 22, t. III, p. 150.

toutes deux dans le serment des fonctionnaires (même décret, art. 2). Il ne faut pas inférer de là que ce double devoir civique ne s'impose pas aux membres des Chambres, mais seulement que leur position de législateurs peut les amener à modifier les lois et même les institutions fondamentales du pays.

§ **113. Indemnité parlementaire.** — On discute beaucoup la question de la rémunération du mandat politique, question que les démocraties contemporaines tranchent dans le sens affirmatif. Les raisons tirées de l'indépendance des représentants, du niveau social plus élevé dans lequel se recrute un Parlement non rétribué, cèdent le pas devant la règle que tout service mérite salaire. D'ailleurs, les capacités ne sont pas forcément là où est la richesse, surtout depuis que chaque classe cherche à se faire représenter par ses hommes. D'autres motifs encore peuvent être invoqués en faveur de l'indemnité parlementaire, qui désormais s'est généralisée.

Le Congrès national a admis une modique rétribution pour les députés mais non pour les sénateurs, ce qui était logique, ceux-ci étant forcément des gens riches. Lors de la revision, la distinction a été maintenue, bien que la condition timocratique ne fût plus imposée aux sénateurs provinciaux (art. 57).

Aujourd'hui, chaque membre de la Chambre des représentants jouit d'une indemnité annuelle de 4.000 francs. En outre, il a droit au libre parcours sur les chemins de fer de l'Etat et sur les chemins de fer concédés, du lieu de sa résidence à la ville où se tient la session (art. 52). La disposition relative aux chemins de fer concédés n'a plus guère d'importance en Belgique, où le réseau ferré presque tout entier se trouve nationalisé. On a proposé, à la Constituante de 1893, de donner aux députés le libre parcours général, ce qui fut repoussé. Cependant la Chambre tenta d'étendre, à l'occasion du budget des dotations pour 1902, le libre parcours des députés à tout le réseau belge. Le Gouvernement considéra ceci, à bon droit, comme inconstitutionnel ; mais, pour éviter de mettre le Sénat dans l'obligation de rejeter un article du budget relatif à la dotation de la Chambre, ou le Roi de refuser sa sanction — deux mesures également contraires aux usages parlementaires, chaque Chambre étant, par tradition, maîtresse de fixer ses propres dépenses — le Gouvernement, disons-nous, retira le budget par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, le 24 décembre 1901. Et les choses demeurèrent *in statu quo* (1).

(1) Dubois, *Budget de l'Etat*, 1904, p. 273 et suiv. *Infra*, § 133. En fait,

§ **114. Immunités parlementaires. Liberté de la Tribune.** — En quelle mesure les représentants sont-ils responsables dans l'accomplissement de leur mandat ? Rien ne s'opposerait en théorie à pareille responsabilité. L'excès de pouvoir, la négligence se conçoivent ici aussi bien que dans l'exercice d'autres fonctions publiques. Cependant, le principe contraire prévaut partout, afin d'assurer l'indépendance des élus de la Nation.

Heureusement, les garanties que donnent à nos grandes institutions la publicité des débats, le contrôle de la presse et de l'opinion publique, sont meilleures que toute action répressive. Si le représentant est négligent, s'il manque aux séances et aux votes importants, il appartient au corps électoral de ne pas renouveler son mandat.

Un sens plus précis s'attache aux termes ; immunités parlementaires. C'est tout d'abord le droit de voter et de parler librement aux Chambres, sans encourir jamais de ce chef aucune responsabilité pénale ou civile ; c'est ensuite, dans une certaine mesure, le droit d'échapper aux règles habituelles de la procédure pénale et de la répression, même pour des actes étrangers à la vie parlementaire (1).

La première de ces immunités n'aurait pas besoin d'être écrite dans une Constitution comme la nôtre, si elle se bornait à assurer aux membres du Parlement le droit d'exprimer librement leurs opinions, droit commun à tous les Belges (art. 14). Spécialement, le droit de voter contre les propositions du Gouvernement n'a plus à être affirmé de nos jours : il est de l'essence du régime représentatif. Mais, en usant de la liberté d'exprimer ses opinions, le citoyen peut commettre des délits qui engagent sa responsabilité pénale et civile (même art. 14 *in fine*) ; tandis que, pour le député, la liberté est illimitée, dans l'exercice de son mandat.

« Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions » (art. 44).

Le terme « recherché » s'applique à l'instruction préparatoire, tandis que le terme « poursuivi » est réservé à la phase définitive de la procédure répressive. Pas d'arrestation préventive ni même de mandat d'amener ou de comparution. Le député peut le libre parcours des députés est général.

(1) O. de Kerchove de Denterghem, De l'Inviolabilité parlementaire, *Revue trimestrielle*, Bruxelles, 1867, t. III, p. 1.

aussi refuser son témoignage en justice, s'il s'agit de ses votes et opinions, peu importe que les poursuites visent un autre député ou des tiers; étrangers au Parlement.

Il ne peut être question de poursuivre un représentant ni pour injure, ni pour divulgation méchante, ni pour diffamation, ni pour calomnie à l'égard d'un particulier ou d'une autorité.

Aucune parole prononcée en séance du Parlement, l'outrage envers le Roi ou envers un Souverain étranger, la provocation à la rébellion, etc., ne sont punissables, dans les limites de l'article 44.

L'immunité s'étend même à l'exercice du mandat parlementaire en dehors des séances proprement dites. Ainsi, des paroles proférées au cours d'une enquête parlementaire par un député enquêteur ne peuvent donner lieu à poursuites (1).

Mais l'immunité ne s'étend pas aux paroles qu'un député pourrait prononcer en séance, si c'est en dehors de son mandat; par exemple, s'il injurie un huissier ou s'il interpelle directement une personne qui se trouve dans une tribune. On restreint également l'immunité aux seules paroles, en l'écartant pour les voies de fait, les actes de violence, les coups et blessures échangés entre députés (2). Cela s'est présenté au cours de rixes ou de mêlées, telles que certains Parlements en ont fourni l'exemple et dont le nôtre n'a pas été exempt. Ce n'est pas là « émettre une opinion », dans le sens juridique du terme. Toutefois, cette thèse prête à la critique, si on la formule d'une façon trop absolue. Un simple geste, tel qu'un pied-de-nez, devrait, nous semble-t-il, être assimilé plutôt à l'expression d'une opinion qu'à une voie de fait ; mais nous reconnaissons que la distinction est subtile. Le relâchement de la discipline parlementaire est aujourd'hui tel, que tous ces écarts perdent du reste de leur importance.

L'article 44 n'est plus applicable, en cas de publication de discours, qu'il est loisible à tout député de faire à titre d'auteur. Il en serait de même si le député demandait la reproduction de ses paroles dans un journal, pour exercer le droit de réponse. Ainsi, le journal pourrait refuser d'insérer le discours qui lui serait envoyé à ce titre, si le discours était injurieux pour des tiers. Le représentant est libre d'intenter un procès à celui qui

(1) Ainsi décidé par la Chambre des représentants, à l'occasion de l'enquête scolaire de 1880. Rapport de Tesch du 24 février 1881, *Doc. parl.*, 1880-1881, p. 98.

(2) Correct. Bruxelles, 17 octobre 1900, Arrêt confirmatif du 31 octobre 1900 (Affaire Demblon), *Pasicr.*, 1900, III, 345 et 1901, II, 34.

l'attaque à l'occasion de ses discours ; mais dans sa défense, ce dernier est obligé de respecter l'article 44 (1). Ceci rompt nécessairement l'égalité entre les deux plaideurs.

Toutefois, ces règles, dont notre jurisprudence a accentué la rigueur en ces derniers temps, à cause du ton qu'ont pris les débats parlementaires depuis l'extension du droit de suffrage et l'entrée des socialistes à la Chambre (2), ces règles sont fortement tempérées par le droit qu'ont les journaux de rendre compte des séances (3). Les discours sont d'ailleurs intégralement publiés par les soins du Gouvernement et aux frais des contribuables dans les *Annales parlementaires*, d'après la sténographie prise aux séances mêmes. En outre, un *Compte rendu analytique* officiel paraît tous les jours pendant la session. La diffusion de ces publications, devenue très grande, met les députés en contact avec leurs électeurs et l'on peut dire que la presse sert ici de complément, sinon d'agent principal à la liberté de la tribune. La disposition de l'art. 44 couvre — cela va sans dire — ces publications officielles.

§ **115. Immunités parlementaires. Poursuites répressives.** — A cette immunité, que l'on a qualifiée de « réelle » parce qu'elle s'applique au discours, à l'acte, s'oppose l'autre immunité parlementaire, qu'on peut appeler « personnelle », puisqu'elle concerne le député, même en dehors de l'exercice de sa fonction.

« Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre, dit la Constitution (art. 45 al. 1), ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. »

Cette immunité se comprenait mieux au temps où la justice multipliait arbitrairement les causes de détention. On craignait

(1) Cass. 12 octobre 1911. Avis du ministère public et observation : *Belg. jud.*, 1912, col. 12.

(2) Civil Tournai, 17 juillet 1903, *Journ. Trib.*, 1904, col. 265. Bruxelles, 24 février 1904, *Belg. jud.*, 1904, col. 488. Cass., 11 avril 1904, *Pasicr.*, 1904, I, 199. Civil Tournai, 1er février 1904, *Pasicr.*, 1904, III, 90. — Cependant, il a été jugé qu'un journal ne pouvait refuser d'insérer la lettre d'un député qu'il avait attaqué, sous prétexte que cette réponse contenait un simple renvoi aux *Annales parlementaires*, même si le discours ainsi rappelé était injurieux pour des tiers. Liège, 6 janvier 1904, *Pasicr.*, 1904, II, 284. Cf. SCHUERMANS, *Code de la Presse*, 2e édit., Bruxelles 1881-1882, t. II, p. 112. — *Infra*, § 121.

(3) SILVERCRUYS, Note sur l'Immunité parlementaire, *Journ. Trib.*, 1904 col. 861.

aussi de voir le Gouvernement éloigner de l'enceinte parlementaire les hommes d'opposition, grâce à des accusations inventées à dessein. Tout cela n'est plus à redouter aujourd'hui. D'ailleurs, il est loisible à la Chambre de lever l'immunité par un vote, qui sera toujours acquis en cas de poursuites légitimes.

Il n'appartient pas à la Chambre de se prononcer sur le fond, c'est-à-dire sur la culpabilité même du membre en cause : le principe de la séparation des pouvoirs s'y oppose et l'on comprend le danger qu'un préjugé pourrait faire courir au député ou au sénateur traduit en justice : son dossier ne doit pas faire l'objet d'un examen parlementaire, sa cause ne peut être une première fois discutée et jugée par la représentation nationale.

Ecartons l'hypothèse improbable où la présence d'un député est nécessaire pour éviter que des troubles n'éclatent ou que le travail législatif ne soit arrêté. En dehors de ces deux cas, les seules raisons pour lesquelles un refus opposé à la justice par l'une ou l'autre Chambre se comprendrait, sont les suivantes : le caractère vexatoire ou arbitraire de poursuites dictées par l'esprit de parti ou le caractère évidemment mal fondé d'une action, éteinte par la prescription par exemple (1).

L'immunité couvre les représentants et sénateurs, même avant leur prestation de serment, pourvu qu'une session soit en cours ; ceci peut se présenter en cas d'élection partielle. On peut considérer que provision est due au titre (2).

Tout juge ou officier public qui poursuivrait ou ferait arrêter un membre du Parlement, au mépris de l'art. 45, c'est-à-dire sans que l'autorisation ait été dûment votée, est passible des peines prévues à l'art. 158 du Code pénal.

La Constitution établit une exception à l'art. 45. La règle étant elle-même exceptionnelle, l'exception qui y est faite nous ramène donc aux principes généraux de l'égalité devant la loi. La voici :

L'immunité couvre les membres du Parlement, « sauf le cas de flagrant délit ». Il a semblé qu'alors le cours normal de la justice devait être suivi, par préférence à toute considération politique. On a discuté le sens du mot flagrant délit et l'on a soutenu qu'il ne s'agissait, à l'art. 45, que de crimes flagrants, en opposant ce terme à ceux de délit et de contravention, selon

(1) Dupriez, Chronique constitutionnelle belge, *Revue du Droit public*, Paris, 1904, t. I, p. 385 et suiv.

(2) Cassation de France, 30 janvier 1903, *Dalloz périodique*, 1905, I, p. 508 et suiv.

la division tripartite sur laquelle est basé le Code pénal (art. 1). Ceci revient à dire qu'un député ne peut être arrêté et poursuivi sans autorisation préalable, pendant une session, que pour les flagrantes infractions les plus graves, celles qui entraînent une peine excédant 5 ans de prison (Code pénal, art. 7, 12 et suiv.), mais non pour une simple voie de fait par exemple. Cette thèse, présentée devant le tribunal correctionnel de Bruxelles, fut repoussée par cette juridiction ainsi que par les cours d'appel et de cassation (1).

Observons d'abord que, les poursuites étant libres, on retombe ici dans une règle générale et que l'interprétation extensive s'impose donc. Le sens du mot délit est aussi large que le mot infraction, dont il est synonyme dans le texte. D'ailleurs, on le retrouve et avec une portée identique à propos de l'*habeas corpus*, à l'art. 7 de la Constitution. D'autres arguments ont encore été invoqués.

L'exception de flagrant délit permet les poursuites aussi bien que l'arrestation : la Chambre, comme nous allons le voir, serait en droit de les suspendre ; mais, ne le faisant pas, elle laisse la justice suivre son libre cours. Cette thèse a été, à bon droit, admise par la Chambre des représentants et par la Cour de cassation (2).

L'immunité personnelle, visée à l'art. 45 al 1er, est restreinte à la durée de toute session parlementaire : en d'autres temps, poursuites et arrestation peuvent atteindre les députés et sénateurs comme tous les citoyens. Mais la Constitution donne à l'indépendance du pouvoir législatif un complément de garantie : « La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert » (art. 45 al. 3). Ici l'initiative de la suspension doit partir de la Chambre intéressée, tandis que, dans le cas de l'alinéa 1er, la Chambre n'intervient que sur réquisition du pouvoir judiciaire.

Une troisième règle assimile aux poursuites, durant une session, l'exercice de la contrainte par corps contre les membres du Parlement (art. 45 al. 2). Mais les cas d'application de cette me-

(1) Affaire Demblon. Jugement du 18 juin, Arrêts des 5 juillet et 31 décembre 1900, *Pasicr.*, 1900, III, 193 : 1900, II, 243 ; 1901, I, 90.

(2) Affaire Vandersmissen. Séances de la Chambre des 14 et 16 avril 1886 ; Cass., 2 août 1886, *Pasicr.*, 1886, I, 373.

sure de rigueur contre les débiteurs sont aujourd'hui si rares (1), que la disposition n'a plus guère d'intérêt pratique.

§ **116. Formation du Bureau.** — Chaque Chambre forme son bureau et le renouvelle à chaque session ordinaire ou extraordinaire (Const., art. 37).

La nomination des présidents de la Chambre et du Sénat dépend uniquement de la majorité ; ils changent avec elle ; leur position n'est donc pas comparable à celle du *speaker*. Cependant, l'impartialité étant le premier de leurs devoirs, on en a vu plus d'un, en Belgique, résigner ses fonctions plutôt que d'obéir aux injonctions d'un ministre ou d'une majorité.

§ **117. Publicité des Débats.** — « Les séances des Chambres sont publiques. Néanmoins, chaque Chambre se forme en comité secret, sur la demande de son président ou de dix membres. Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet » (art. 33). Sauf pour des questions d'ordre intérieur, telles que leur propre budget et leur règlement, ou des discussions de candidatures, par exemple à la Cour des comptes, le huis clos est exceptionnel. Il a été prononcé à la Chambre, dans les premiers temps de notre indépendance, à propos de nos relations internationales et de mesures financières ; il a été prononcé depuis, lors de la discussion des dispositions pénales, sur l'attentat à la pudeur, le viol, etc., et un jour qu'un député a cru devoir donner lecture de passages extrêmement scabreux d'un ouvrage de théologie morale ; enfin, le ministre de la guerre a cru devoir donner à huis clos certains renseignements concernant la défense nationale, en 1913.

Les débats de la Chambre ont lieu principalement en français, mais dans ces derniers temps, les discours flamands sont devenus assez fréquents. Les *Annales parlementaires* respectent la langue dont se sert l'orateur (2).

§ 118. Règles constitutionnelles de Procédure. — La Constitution contient, quant à la procédure parlementaire, quelques règles que nous allons indiquer. Elles sont assez disparates : pour les compléter, chaque Chambre a pris des mesures réglementaires, comme l'y invite la Constitution elle-même (art. 46). Si nous devons attirer spécialement l'attention sur ces règles, ce

(1) Depuis la loi du 27 juillet 1871, la contrainte par corps ne peut plus atteindre que les débiteurs de mauvaise foi, pour obligations nées de délits ou de quasi-délits, etc. ; encore, établit-elle de nombreux cas d'exemption.

(2) *Supra*, § 45, litt. *f*.

n'est donc pas qu'elles soient pratiquement plus importantes que d'autres, mais bien parce que le Congrès a préféré leur donner rang de dispositions constitutionnelles, alors que toutes les autres sont modifiables par simple vote de l'une ou de l'autre Chambre.

a) « Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages, sauf ce qui sera établi par les règlements des Chambres à l'égard des élections et présentations. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. — Aucune des deux Chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie » (art. 38).

La règle du *quorum* ne s'applique, on le voit, qu'aux résolutions, c'est-à-dire aux votes. Pour les discussions, aucun *quorum* n'est fixé. Comme la majorité simple des présents suffit pour adopter une loi, celle-ci peut passer dès qu'elle réunit le quart plus un des suffrages. En fait, la chose n'est guère à craindre, vu la compétition des partis politiques et le système des *whips* imité du Parlement anglais.

Un *quorum* spécial n'est exigé par la Constitution que dans certains cas très exceptionnels (art. 61, 62 et 131).

b) « Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé ; sur l'ensemble des lois, il est toujours voté par appel nominal et à haute voix. Les élections et présentations de candidats se font au scrutin secret » (art. 39).

Il n'est donc pas possible de voter par procuration, entre collègues du même parti, comme cela se pratique ailleurs.

c) « Tout projet de loi doit être adopté d'abord article par article, avant qu'un vote d'ensemble puisse avoir lieu » (art. 41).

Cette règle nous montre l'importance de bien diviser les projets, en ne laissant qu'un dispositif distinct dans chaque article ; sinon, les votes manquent de netteté. D'ailleurs, tout député peut, à ce point de vue, améliorer le texte en demandant la division avant le vote.

C'est là un corollaire du droit d'amendement, aussi la Constitution ajoute-t-elle : « Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés » (art. 42). Cette disposition est appliquée au vote du budget, bien qu'en réalité « les articles » dont il s'agit ici, soient différents de ceux que vise la Constitution (1).

(1) DUBOIS, *Etudes sur le Système belge en matière de Budget de l'Etat*, Bruxelles-Paris 1904, p. 220 et suiv. *Infra*, § 188.

d) Le droit d'amendement est général. Le Sénat le possède notamment dans les matières dont l'initiative est réservée à la Chambre (1). Le droit d'amendement, complément du droit d'initiative, n'a jamais été contesté au Gouvernement qui en fait un ample usage. Il peut donner lieu à plusieurs renvois successifs de l'une à l'autre assemblée, jusqu'à ce qu'un accord s'établisse.

L'initiative appartient à chacun des membres individuellement. Toutefois, aucun amendement n'est discuté à la Chambre s'il n'est appuyé au moins par cinq membres (Règlement, art. 54). Au Sénat, ce nombre est réduit à deux (Règlement, art. 42, al. 3).

§ 119. Droit d'Enquête. — « Chaque Chambre a le droit d'enquête » (art. 40). Aucune loi n'est venue le réglementer jusqu'en 1880. On préférait, au moment où l'enquête était décidée, en fixer par quelques dispositions législatives la forme et les conditions.

En général, certaines assimilations avec la procédure judiciaire s'imposent ; ne donne-t-elle pas les garanties les meilleures de sincérité et d'indépendance ? Des sanctions parfois assez sévères sont appliquées au refus de comparaître ou de répondre, au faux témoignage, au manquement envers les membres enquêteurs.

On trouve ces dispositions dans les lois du 21 octobre 1859 et du 17 janvier 1864, réglant les enquêtes ordonnées par la Chambre des représentants sur des élections contestées.

La loi du 3 mai 1880, votée à l'occasion de l'enquête scolaire provoquée par la résistance que rencontrait auprès des catholiques la loi sur l'instruction primaire, a un caractère permanent. Elle ajoute aux mesures ci-dessus résumées que « les pouvoirs de la commission cessent en cas de dissolution de la Chambre qui a ordonné l'enquête ; ils sont suspendus par la clôture de la session, à moins que la Chambre n'en décide autrement » (art, 13).

§ 120. Droit de Pétition. — Le droit de pétition, ce mode de manifester une opinion, était précieux surtout aux époques d'absolutisme, parce que le Souverain personnel, détenteur de tous les pouvoirs, péchait souvent par ignorance lorsqu'il ne réprimait pas les abus commis en son nom. L'Angleterre attacha toujours un grand prix au maintien de cette prérogative civique,

(1) *Supra*, § 79.

D'ailleurs ses lois ont conservé la forme de pétitions adressées au Roi par les Communes et par les Lords. Ce droit « naturel et civil » fut proclamé par la Constitution française de 1791 (titre Ier). L'un des griefs imputés au Régime hollandais en 1830 se rapportait à cet objet : un grand pétitionnement organisé dans les provinces du sud, avait été considéré comme un acte séditieux, entraînant proscription pour certains citoyens (1).

Aussi la Constitution inscrit-elle le droit de pétition parmi ceux dont l'exercice est garanti aux Belges : « Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. — Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif » (art. 21). Les pétitions collectives sont réservées aux corps qui exercent en vertu de la loi une part de la puissance publique — tels un tribunal, un conseil communal, etc. — ou qui sont reconnus par la loi — telles une académie, une université (comp. Code pénal, art. 446). En fait, la règle n'est point observée : les sociétés libres, les groupements de toutes espèces adressent des pétitions collectives qui ne sont point reponssées par l'autorité.

Le droit de pétition atteint sa plus grande importance à l'égard des Chambres, bien qu'il puisse s'adresser aussi au Roi, aux ministres, aux conseils provinciaux et communaux, etc. : en quelque sorte, c'est l'initiative parlementaire conférée à tout citoyen. Mais les abus auxquels donna lieu parfois le pétitionnement en personne, notamment à la barre de la Convention, fit proscrire ce mode de pression sur les assemblées délibérantes. « Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres. — Chaque Chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige » (Const., art. 43). Ce renvoi, quoique facultatif, est de règle pour toute pétition raisonnable et signée ; il oblige le ministre à fournir des explications permettant à la Chambre de statuer.

Jamais, à notre su, une pétition n'a été rejetée parce qu'elle émanait d'étrangers.

§ **121. Usages parlementaires. Le Règlement.** — Il faut recourir aux règlements du Sénat et de la Chambre, pour com-

(1) *Lettre sur la Révolution belge* (de S. VAN DE WEYER ?) HUYTTENS, t. V, p. 381.

pléter l'étude du régime parlementaire belge (1), et encore, ces textes doivent-ils être mis en rapport avec les usages qui font partie intégrante du parlementarisme, usages fondés pour la plupart sur des précédents nationaux et, à leur défaut, sur l'exemple des grandes assemblées d'Europe et des Etats-Unis.

Des mesures disciplinaires de plus en plus sévères ont dû être prises à la Chambre, pour maintenir le décorum et l'ordre dans les débats. Des exemples mémorables d'obstruction parfois tumultueuse en furent cause. Il semble que ce soit là un mal général et même nécessaire, inhérent à la démocratie moderne. Le parlementarisme a longtemps vécu sous le régime bourgeois des deux partis modérés, à l'instar des *torries* et des *whigs* anglais; l'entrée en scène des socialistes est un événement aussi grave pour la forme que pour le fond de notre régime politique, élaboré en dehors des classes sociales où se recrute principalement ce parti. La crise est, croyons-nous, passagère; le parlementarisme en sortira victorieux. L'adaptation des mœurs et des institutions suivra les nécessités nouvelles. Déjà, on reconnaît, au milieu du remous des eaux souvent troublées, quelques ondes plus pures qui font entrevoir une accalmie prochaine.

Voici les principales dispositions du règlement de la Chambre des représentants, dont celui du Sénat se rapproche beaucoup, tout en étant moins développé (2).

A. A l'ouverture d'une session, le bureau provisoire se compose du doyen d'âge et des quatre plus jeunes représentants.

Des commissions sont formées par le sort, pour la vérification des pouvoirs. Chacune de ces commissions fait rapport à la Chambre qui prononce.

B. Le bureau définitif se compose d'un président, de deux vice-présidents et de quatre secrétaires, tous nommés à la majorité absolue; au 3e tour du scrutin, il y a ballottage. Les minorités sont généralement représentées au bureau : c'est là un effet de la R. P.

La constitution de la Chambre est notifiée au Roi et au Sénat.

Le président a les fonctions inhérentes à ce titre. Il est l'interprète de la Chambre. « Il ne peut prendre la parole dans un dé-

(1) MOREAU et DELPECH, *Les Règlements des Assemblées législatives*, Paris, 1906, t. I, p. 607 à 663.

(2) Ces deux règlements se trouvent dans le *Manuel parlementaire*, souvent réimprimé et dont il faut avoir bien soin de toujours consulter l'édition la plus récente. — P. HYMANS, *Les Défauts du Mécanisme parlementaire*, Bruxelles, 1908 (brochure).

bat, que pour présenter l'état de la question et y ramener ; s'il veut discuter, il quitte le fauteuil et ne peut le reprendre qu'après que la discussion sur la question est terminée » (art. 9).

C. Habituellement, la Chambre siège du mardi au vendredi, l'après-midi ; les séances du matin sont fréquentes vers la fin d'une session ; les séances de nuit, au contraire, sont tout à fait exceptionnelles.

Une liste de présence est dressée et communiquée au président qui peut procéder à un appel nominal et lever la séance si l'assemblée n'est pas en nombre. Le tout figure aux *Annales parlementaires*. Mais c'est là une mesure très rare, dont le président se garde bien d'user. En général, les séances sont ouvertes et les discussions commencent, quel que soit le nombre des membres présents.

Le procès-verbal de la séance antérieure n'est pas lu, mais il est censé adopté si la séance s'écoule sans qu'aucune réclamation ne soit élevée contre lui.

D. Il faut se faire inscrire pour obtenir la parole. Le président l'accorde suivant l'ordre des inscriptions ; dans l'intérêt de la discussion, cet ordre peut être interverti pour donner la parole alternativement « pour, sur et contre » les propositions. Les ministres doivent et les rapporteurs peuvent toujours être entendus.

Il est difficile de citer sans sourire l'article relatif à la police de l'assemblée : « Toute imputation de mauvaise intention, toute autre personnalité, tout signe d'approbation ou d'improbation sont interdits » (art. 19).

Tout membre peut être rappelé au règlement et à la question, par le président. Après deux rappels, la Chambre peut retirer la parole à l'orateur.

La parole est limitée quant au nombre des discours que le même député peut prononcer sur un même objet ; elle peut l'être aussi quant à la durée des discours. Il est toujours permis de demander la parole sur la position de la question, pour rappeler au règlement, ou pour répondre à un fait personnel.

La clôture peut être votée sur l'initiative de 20 membres.

E. La question préalable, c'est-à-dire celle que l'on oppose afin d'empêcher la délibération sur un objet déterminé, et la question d'ajournement, qui consiste à demander la remise d'une discussion ou d'un vote, sont mises aux voix avant la proposition principale.

Au moment du vote, la division d'un texte proposé est de

droit, lorsqu'elle est demandée. La priorité est accordée aux propositions qui peuvent être mises aux voix sans exclure les autres ; entre propositions contradictoires, la priorité est à la plus étendue.

Sauf le vote sur l'ensemble des lois qui a lieu par appel nominal (Const., art. 39), la Chambre exprime son opinion par assis et levé, à moins que 10 membres au moins ne demandent l'appel nominal. Les noms de ces membres sont inscrits au procès-verbal et l'appel commence par eux ; ils doivent y répondre, sinon l'appel nominal est abandonné. Dans certains cas, le nombre est réduit à 5.

Chaque jour, au premier appel nominal, le sort indique le nom du membre par lequel commencera cet appel, qui suit l'ordre alphabétique, sauf ce qui a été dit plus haut pour les membres qui ont demandé l'appel nominal.

Tout membre présent qui s'abstient au vote par appel nominal est invité à faire connaître les motifs de son abstention. Cette règle est une des particularités de notre parlementarisme et dispense un grand nombre d'orateurs de prolonger les débats avant le vote pour motiver leur attitude à ce moment.

F. Les questions et les interpellations sont, dans le gouvernement de cabinet, les moyens normaux de contrôle exercé par le Parlement sur le Gouvernement.

Le texte de toute question posée au Gouvernement par un député doit être remis au président et figurer au *Compte-rendu analytique* et aux *Annales parlementaires*. La question donne lieu à une réponse du ministre, mais non à uu vote.

Si un vote est demandé, ce n'est plus une question, mais une interpellation. Celle-ci provoque un débat, qui ne peut dépasser un certain temps et un certain nombre de discours.

Les questions, et surtout les interpellations pouvant devenir un mode d'obstruction pour l'opposition, la seule séance du mardi leur est réservée, à moins que la Chambre n'en décide autrement, ce qui a lieu pour des interpellations politiques importantes, sur la défense nationale, les questions coloniale, financière, etc.

G. Les peines disciplinaires sont : le rappel à l'ordre par le président ; il n'est mentionné au procès-verbal que si l'assemblée le décide ; — la censure et l'exclusion pour le restant de la séance, prononcées par la Chambre. Si le député exclu ne se retire pas de la salle, la séance est suspendue et l'exclusion est prolongée pendant huit séances. Un certain *jus pœnitendi* est

réservé à l'exclu. En cas de récidive, la peine de l'exclusion peut être aggravée, mais elle peut être levée au moment d'un vote.

En cas de tumulte, la séance est suspendue durant une heure.

Le président peut faire supprimer des *Annales* et du *Compte-rendu analytique*, les paroles contraires à l'ordre ou qui auraient été prononcées par un membre qui n'avait pas la parole.

H. Les mêmes recueils donnent, chaque jour, l'analyse des pétitions faite par le secrétaire de la Chambre, qui propose soit le renvoi au ministre compétent, soit le dépôt sur le bureau. Sauf opposition, l'avis du secrétaire est censé adopté.

Les messages et lettres signées sont lus par le président.

I. Toute proposition de loi émanant du Gouvernement ou déjà votée à l'autre Chambre, est rédigée en français et en flamand et mise en discussion trois jours au moins après sa distribution, sauf le cas d'urgence dont la Chambre décide. Les propositions dues à l'initiative d'un ou de plusieurs membres (6 au plus) peuvent être présentées en français ou en flamand ; elles sont aussitôt traduites dans l'autre langue. La proposition transmise aux sections est imprimée et distribuée, si une section au moins est d'avis qu'elle le soit.

Si la proposition est appuyée par 5 membres au moins, une première discussion a lieu. La Chambre peut décider le renvoi de la proposition en sections ou en commission ; on dit alors que la proposition a été prise en considération.

Après rapport de la section centrale ou de la commission, le débat s'ouvre par une discussion générale que suit la discussion des articles.

La procédure est analogue pour les amendements, pour les budgets ainsi que dans le cas de revision constitutionnelle (1).

Le vote final a toujours lieu sur un texte complet formulé dans les deux langues.

J. La Chambre se partage en 6 sections, renouvelées tous les mois par la voie du sort. Ce système est considéré à bon droit comme défectueux, puisqu'il remet au hasard ce qui pourrait rationnellement être fait selon les besoins du service et d'après les aptitudes des membres pour les divers objets en discussion.

(1) Règlement de la Chambre, art. 107 et suiv. adoptés en 1892, en vue de la revision prochaine. Des propositions relatives aux articles à reviser peuvent être directement soumises à la commission *ad hoc*, qui continue à siéger, nonosbtant la clôture de la session (art. 107 à 110).

Les projets de loi sont examinés dans toutes les sections, à moins qu'une commission spéciale n'ait été chargée de ce soin.

Après examen, chaque section nomme un rapporteur ; les 6 rapporteurs sont réunis par le président de la Chambre et forment avec lui la section centrale. Celle-ci nomme son rapporteur.

Pour l'examen du budget, cette besogne peut être répartie entre plusieurs personnes.

K. La Chambre comprend deux commissions permanentes, nommées au scrutin secret et renouvelées à chaque session : une commission des finances et des comptes et une commission de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Elles sont chargées de fournir des renseignements à la Chambre, d'examiner les propositions qui leur sont transmises, de préparer des projets, soit sur les pétitions qui leur sont envoyées, soit de leur propre initiative.

Une commission est formée tous les mois par les sections, pour examiner les pétitions et faire rapport sur elles. Une large publicité est toujours assurée à celles-ci.

En outre, des commissions spéciales peuvent être formées, quand la Chambre le juge utile. Ce procédé, de beaucoup préférable à celui de l'examen en sections, est normal au Sénat, non à la Chambre. Espérons que ses bons résultats — dont la commission chargée d'examiner les projets coloniaux a donné un exemple (1908) — tendront à le généraliser.

L'auteur d'une proposition a voix consultative dans la section centrale ou dans la commission chargée de l'examiner.

L. Les députations sont formées par la voie du sort ; les projets d'adresses sont rédigés par une commission élue.

Depuis l'entrée aux Chambres de socialistes hostiles à la monarchie, on s'est toujours arrangé, d'un commun accord, pour corriger le sort, afin d'éviter, dans les rapports entre les Chambres et le Roi, des froissements possibles et inutiles.

M. Nous croyons superflu d'entrer dans le détail des fonctions du personnel de la Chambre. Le greffier est chargé des procès-verbaux et des impressions : c'est un employé amovible. Des questeurs sont chargés des mesures relatives au matériel, au cérémonial et aux dépenses de la Chambre : ce sont des députés nommés à ces fonctions pour deux ans. Une commission de comptabilité est chargée de vérifier le maniement des fonds de la Chambre : elle est composée de députés. Un bibliothécaire, des sténographes et d'autres employés, enfin des huissiers et des gens de service sont nommés et révocables par la Chambre.

N. La Chambre exerce sa propre police. Ce principe n'a plus toute l'importance que lui donnait jadis le Parlement anglais, mais il exclut toujours l'intervention de la police locale, de la gendarmerie, de l'armée, des autorités judiciaires, à moins de réquisition par le président au nom de la Chambre.

Ce droit de police s'étend sur l'enceinte législative, notamment sur les tribunes, qui sont évacuées si le président l'exige.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR EXÉCUTIF

SECTION I

La Royauté.

§ **122. Titres du Roi et des Princes.** — Après que le Congrès eut adopté pour le nouvel Etat le régime monarchique — conforme aux vœux du pays, comme le prouvent la faveur avec laquelle le vote fut accueilli et l'anxiété avec laquelle on attendit le choix du roi, — il restait à désigner le titulaire de la fonction suprême. On songea à plusieurs candidats. D'abord les plus sérieux furent le prince de Leuchtenberg et le duc de Nemours ; celui-ci fut même élu, mais la cour des Tuileries, qui avait opposé une sorte de véto contre le premier, n'accepta pas le trône pour le second ; d'ailleurs, les autres Gouvernements y auraient certes objecté, d'autant plus qu'un parti, plus bruyant que nombreux, prônait en Belgique l'annexion à la France. Cette éventualité effrayait les grandes Puissances, rendues sans doute par là plus coulantes sur bien des points qui intéressaient notre indépendance.

Le prince Léopold de Saxe-Cobourg, alors veuf d'une princesse anglaise, fut élu à son tour (1). Ce choix parut s'accorder autant aux intérêts de la Belgique qu'aux convenances internationales, surtout lorsque, peu après, Léopold I[er] eut épousé une fille de Louis-Philippe.

Le Roi porte le titre de « roi des Belges » (2), par mimétisme

(1) *Supra*, § 68 *in fine*.

(2) Décret du Congrès national, du 29 janvier 1830, « sur le mode de proclamation et d'acceptation du chef de l'Etat ». HUYTTENS, t. II, p. 300.

évident du titre de « roi des Français » que la Révolution de juillet venait de rétablir, conformément à l'exemple de l'Assemblée constituante (Constitution française de 1791, tit. III, ch. II, section 1, art. 2). On peut y voir un signe de rupture avec toute tradition féodale, rattachant la souveraineté à la terre, tandis que la souveraineté nationale s'exerce plutôt sur des personnes. Actuellement, il n'y a que le roi des Hellènes et l'empereur des Ottomans dont l'appellation soit, à cet égard semblable à celle du roi des Belges.

Le Roi est qualifié : « Sa Majesté », titre qui a remplacé, dans les articles 60 et 61 de la Constitution revisée, celui de « Son Altesse royale », donné au prince Léopold par le Congrès national, avant sa prestation de serment. En outre, le Roi est, comme prince allemand, duc de Saxe et prince de Saxe-Cobourg et Gotha. | Enfin, les résolutions des Chambres, des 25 et 30 avril 1885, avaient habilité le roi Léopold II, conformément à l'article 62 de la Constitution (1), à porter le titre de « Souverain de l'Etat indépendant du Congo », titre qui a disparu en 1908 lors de l'annexion.

Les membres de la famille royale sont appelés princes ou princesses de Belgique. Un arrêté royal du 14 mars 1891 confère ce titre à tous les descendants de Léopold Ier ainsi qu'aux princesses unies à des princes belges. Nos princes conservent en outre leur titre originaire de duc ou duchesse de Saxe. Leur titre national de prince ou princesse de Belgique, introduit au moment où la revision constitutionnelle mettait sur le tapis d'autres questions relatives à la position des membres de la famille royale, n'est pas exclusif de titres empruntés à l'histoire, tels que duc de Brabant, comte de Flandre et comte de Hainaut, conférés jadis *honoris causa* par Léopold Ier à ses fils et petit-fils, et récemment par le Roi Albert à ses fils (2).

Il n'y a pas de statut de famille dans la maison royale de Belgique. Celle-ci est régie par le droit commun, dans ses rapports personnels et pécuniaires (art. 6 de la Constitution), sauf dérogation expresse dans la Constitution ou dans les lois, et sauf dérogation tacite dérivant du droit des gens et des usages internationaux. Comme dérogation de la première espèce, citons

(1) *Infra*, § 513 et suiv.

(2) Le rapport au Roi, signé par tous les ministres, précédant l'arrêté royal du 14 mars 1891. (*Pasin.*, 1891, p. 138) semblait exclure ces titres historiques. La tradition fut cependant reprise sous le nouveau règne.

l'art. 60 al. 2 revisé, les art. 63, 80 al. 1er, 81 et 82 de la Constitution, l'art. 69, 4°, du Code de procédure civile, etc. Une intéressante dérogation de la seconde espèce a été mise en relief, à l'occasion du procès de la succession de la reine Marie-Henriette. Nous reparlerons de ces divers cas à l'instant.

§ **123. Succession au Trône. Régence. Vacance.** — La Constitution adopte, pour la succession au trône, la soi-disant loi salique : « Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. M. Léopold, etc., de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance » (art. 60). Le mot « naturelle » exclut la descendance adoptive.

« A défaut de descendance masculine de S. M. Léopold, etc., le Roi pourra nommer son successeur avec l'assentiment des Chambres » (art. 61). Le Congrès national n'avait accordé ce droit qu'à Léopold Ier. Lors de la revision, il fut étendu à tous ses successeurs. Pour donner cet assentiment, aucune des deux Chambres ne peut délibérer si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents et la résolution n'est adoptée qu'autant qu'elle réunit au moins les deux tiers des suffrages (art. 62. al. 2). « S'il n'y a pas eu de nomination faite d'après le mode ci-dessus, le trône sera vacant » (art. 61 al. 2).

« En cas de vacance du trône, les Chambres, délibérant en commun, pourvoient provisoirement à la régence, jusqu'à la réunion des Chambres intégralement renouvelées ; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, délibérant en commun, pourvoient définitivement à la vacance » (art. 85).

On remarquera l'analogie de cette procédure avec celle en revision de la Constitution (art. 131). Seulement, ici, les deux délibérations des Chambres ont lieu en commun afin de permettre l'accord sur un même nom. Il ne peut être question de sanction royale. Aucune majorité spéciale n'est exigée pour délibérer et pour voter.

Observons aussi que le rôle des Chambres n'est point ici législatif. Dans ce cas comme dans ceux que prévoient les articles 62, 79 et suivants de la Constitution, elles représentent la Nation souveraine, par suite d'une délégation directe du Constituant ; cela apparaît surtout lorsqu'elles délibèrent en commun, sans intervention royale.

« Si, à la mort du Roi, son successeur est mineur, les deux Chambres se réunissent en une seule assemblée, à l'effet de pour-

voir à la régence et à la tutelle » (art. 81). La Constitution fixe à 18 ans l'âge de majorité du Roi (art. 80 al. 1).

« La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne » art. 83). La même disposition n'est pas prise pour la tutelle, ce qui est logique, puisqu'il existe un cas de co-tutelle nécessaire (Code civil, art. 396). Les femmes ne sont pas exclues de la régence.

Des mesures analogues à celle que la Constitution prévoit pour la minorité, sont prises pour le cas d'incapacité reconnue, c'est-à-dire d'imbécillité, de démence ou de fureur, comme s'exprime le Code civil (art. 489) à propos de l'interdiction : « Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, les ministres, après avoir fait constater cette impossibilité, convoquent immédiatement les Chambres ; il est pourvu à la tutelle et à la régence par les Chambres réunies » (art. 82).

La Constitution ne prévoit le cas ni d'une renonciation au trône ni d'une abdication. La première semble juridiquement impossible, nul n'ayant un droit acquis à la succession future d'un titre politique. D'ailleurs, nous le verrons, un acte positif de prise de possession du trône est exigé de chaque roi des Belges. Dans ces conditions, la façon efficace de renoncer au trône consisterait simplement à refuser le serment constitutionnel, ce qui équivaudrait à une abdication tacite. Que celle-ci se produise donc par ce refus ou bien expressément, par une déclaration au cours d'un règne, il semble impossible de ne pas en admettre la validité : comment contraindre quelqu'un à exercer contre son gré la fonction royale ? Mais il serait du devoir des Chambres de s'assurer de façon indubitable de la décision du Roi avant de passer outre.

§ **124. Situation des Membres de la Famille royale.** — Les princes belges n'occupent dans l'Etat aucune position particulière, à une double exception près. L'une est en leur faveur : certains princes belges sont de droit sénateurs (art. 58). L'autre est en leur défaveur : aucun d'entre eux ne peut être ministre (art. 87) (1). En dehors de cela, nos princes peuvent exercer toutes les fonctions publiques et occuper dans l'armée les grades qu'il plaît au Roi de leur conférer, sans être lié par les dispositions sur l'avancement (loi du 14 décembre 1846).

Depuis la revision constitutionnelle de 1893, une nouvelle infraction au droit commun est établie à l'égard de la famille

(1) *Supra*, § 103, *infra*, § 139.

royale. Outre le droit qu'il a, comme père, de consentir au mariage de ses enfants (loi du 30 avril 1896 modifiant le Code civil, art. 148 et suiv.), le Roi doit être consulté pour le mariage des autres princes belges habiles à succéder au trône, sous peine pour eux de perdre ce droit éventuel : « Sera déchu de ses droits à la Couronne, le prince qui se serait marié sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs, dans les cas prévus par la Constitution. Toutefois, il pourra être relevé de cette déchéance par le Roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l'assentiment des deux Chambres» (Const., art. 60 al. 2 et 3). Ce texte, sans introduire dans notre droit public la notion allemande de l'*Ebenbuertigkeit*, vise pourtant à un but analogue : il est d'ailleurs sans application au Roi lui-même ou aux princesses belges.

§ **125. Application du Droit commun.** — Nous avons dit que la famille royale reste en principe soumise au droit commun ; elle est donc sujette, sauf exceptions, aux lois sur le mariage, le divorce, le régime matrimonial, les successions, etc., en vigueur en Belgique. Le procès fait à Léopold II par les créanciers de l'une de ses filles à l'occasion du partage de l'hérédité de la reine Marie-Henriette, en 1903, a illustré ce principe. Le Roi comme ses filles ont accepté la compétence des tribunaux ordinaires ; le partage de la succession et sa liquidation furent ordonnés par jugement du tribunal civil de Bruxelles du 16 décembre 1903 ; toutes les parties en cause ont demandé l'application des règles du Code civil, le débat ne portant que sur un seul point : la validité du contrat de mariage du 8 août 1850, conclu entre le Roi, alors duc de Brabant, et la Reine, alors archiduchesse d'Autriche. Le document établissait entre les futurs conjoints le régime de la séparation de biens (Code civil, art. 1536 et suiv.). S'il était déclaré nul, le régime matrimonial était celui de la communauté légale (Code civil, art. 1393, 1400 et suiv.), ce qui entraînait cette conséquence, qu'une moitié de toute la fortune mobilière du Roi au moment du décès de la Reine appartenait aux héritiers de celle-ci et devenait le gage de leurs créanciers. La thèse plaidée au nom du Roi ne devenait exorbitante du droit commun que lorsqu'il s'agit d'assimiler à un contrat de mariage authentique (Code civil, art. 1394), l'acte diplomatique passé à Vienne sous forme de traité. Ici, intervint le droit des gens : la justice a reconnu que le traité invoqué était conforme à un usage ancien et constant suivi dans les

maisons souveraines de la plupart des Etats monarchiques de l'Europe (1).

Une autre fois, l'application du droit commun à la personne royale a donné lieu à d'importants débats qui se déroulèrent devant les Chambres. Léopold II, par actes du 9 avril et du 15 novembre 1900, a fait donation à l'Etat belge de certains domaines de son patrimoine privé ; il créait, en même temps, une administration spéciale, imprimant ainsi à cette libéralité les caractères d'une véritable fondation. Or, dans notre droit public, ceci ne peut être l'œuvre que du législateur (2). Aussi, une loi intervint-elle à la date du 31 décembre 1903 — loi à laquelle nous voyons concourir le Roi, en vertu de son pouvoir législatif — pour accepter la libéralité et valider les conditions auxquelles le donateur l'avait soumise. « Elle sortira son plein et entier effet, dit le texte, nonobstant toute disposition légale contraire. » Cette loi fut critiquée à la Chambre et au Sénat, notamment parce que l'on entrevoyait dans la libéralité royale une possibilité d'éluder, à la mort du Roi, les règles sur la quotité disponible (Code civil art. 913 et suiv.). Quoiqu'il en soit, la chose était strictement juridique, une loi pouvant toujours déroger à d'autres lois. Ce qui froissait le sentiment de certains membres du Parlement, c'était précisément que pareille dérogation fût faite en faveur du chef de l'Etat en tant qu'homme privé, soumis à ce titre au droit commun ; mais l'intérêt du pays à accepter la donation royale l'emporta sur ce scrupule (3).

Le testament du 2 août 1889, par lequel Léopold II léguait à la Belgique ses droits souverains sur l'Etat indépendant du Congo, ainsi que tous biens, droits et avantages attachés à cette souveraineté, ne peut certes être comparé à un acte du droit

(1) Voir les conclusions des parties, les avis du ministère public et les intéressantes décisions elles-mêmes du tribunal civil de Bruxelles du 20 avril 1904, de la cour d'appel de Bruxelles du 20 février 1905, et de la Cour de cassation du 25 janvier 1906. *Pasicr.*, 1904, III, 120 ; 1905, II, 65 et 1906, I, 95.

(2) *Supra*, § 64 et *infra*, § 382.

(3) La lettre du Roi du 31 décembre 1903 qui annonce la constitution d'un fonds pour entretenir les biens donnés conformément à leur destination publique est publiée, avec le texte de la loi de la même date, *Pasin.*, 1903, p. 337. — Depuis le traité de reprise du Congo, certains biens transférés au domaine privé de l'Etat belge ont été joints à ceux de la donation de 1903, dans une même administration, relevant du Ministère des finances. Arr. roy., du 30 décembre 1908. *Infra*, § 519.

civil bien qu'il en emprunte le vocabulaire : son objet même suffit à l'en faire sortir. D'ailleurs, la reprise du Congo du vivant du Roi a rendu cet acte caduc. Mais des suites mêmes de cette reprise est né un autre procès entre les filles de Léopold II et l'Etat belge, au sujet de la Fondation de Niederfullbach. Ici encore, la famille royale a invoqué les règles du droit commun. Celui-ci est écarté seulement par la loi même, pour « le témoignage de gratitude » octroyé en 1908 à Léopold II et à ses successeurs, à l'exclusion de ses héritières (1).

SECTION II

Les Prérogatives royales.

§ **126. Serment du Roi.** — L'ancienne théorie du droit divin dont l'une des formules était : « Le Roi est mort : Vive le Roi ! » est sans application possible en Belgique. L'origine nationale et élective de la royauté suffit à écarter tout vestige théocratique.

Chaque roi des Belges adhère au principe de la souveraineté nationale, en prêtant le serment que lui impose la Constitution, à la différence des simples citoyens, pour qui l'obéissance à la Constitution est un postulat que la loi pénale est d'ailleurs là pour leur rappeler au besoin.

Le serment du prince est dans nos anciennes traditions nationales. La Constitution en fait une condition absolue de l'accession au trône. Voici sa disposition : « A la mort du Roi, les Chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le dixième jour après celui du décès. Si les Chambres ont été dissoutes antérieurement et que la convocation ait été faite, dans l'acte de dissolution, pour une époque postérieure au dixième jour, les anciennes Chambres reprennent leurs fonctions, jusqu'à la réunion de celles qui doivent les remplacer. — S'il n'y a eu qu'une Chambre dissoute, on suit la même règle à l'égard de cette Chambre. — A dater de la mort du Roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par

(1) Halewyck, *La Charte coloniale*, Bruxelles, 1910, t. I, p. 278. — *Infra*, § 519 et *supra* § 65, en note. Le procès s'est terminé par un arrangement, en 1914, l'Etat retenant la majeure partie des biens litigieux. Loi du 30 mars.

les ministres réunis en conseil et sous leur responsabilité » (art. 79). « Le Roi ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté, dans le sein des Chambres réunies, le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire » (art. 80 al. 2 et 3). Eventuellement, « le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prescrit par l'article 80 » (art. 83 al. 2).

Ce serment a été prêté : par Léopold 1er, le 21 juillet 1831 ; par Léopold II, le 17 décembre 1865 ; par Albert, le 23 décembre 1909. Pendant les huit jours qui deux fois séparèrent la mort du Roi de la prestation du serment de son successeur, le Conseil des ministres a exercé la fonction exécutive, sans cependant sanctionner aucune loi, ce qui eût été en son pouvoir. Les arrêtés du 10 décembre 1865 et du 17 décembre 1909 déterminent comme suit, pour ces courts interrègnes, la formule exécutoire des jugements, des actes authentiques, etc.: « Au nom du peuple belge, nous ministres réunis en conseil, savoir faisons..... » (1).

Le terme d'interrègne est-il exact ? On l'a contesté mais nous le maintenons, la royauté se confondant chez nous avec l'exercice des prérogatives que lui confère la Constitution. La genèse des articles cités plus haut nous semble confirmer cette manière de voir (2).

§ **127. Inviolabilité.** — « La personne du Roi est inviolable » (art. 63). Cette inviolabilité rend impossible toute poursuite ou tout acte de contrainte contre la personne royale. A cet égard, le Roi est hors la loi ; il ne peut faillir, disait-on jadis.

Pourtant, aux siècles de l'absolutisme, les monarques ont bien des fois été rendus personnellement responsables de leurs actes par les peuples ou par les autorités légitimes, telles que le Parlement d'Angleterre. L'irresponsabilité du chef de l'Etat ne s'est véritablement affirmée, au point de vue juridique surtout, qu'avec le régime constitutionnel et la responsabilité ministérielle. L'histoire politique des derniers siècles est là pour le démontrer (3). Notre Constitution reconnaît le lien qui unit les deux principes ; un même article les proclame l'un et l'autre : « La

(1) *Pasin.*, 1865, p. 332 ; 1865-66, p. 1 ; 1909 p. 491 ; 1909-10, p. 1.

(2) Congrès national, 7 janvier 1831. HUYTTENS, t. II, p. 487 ; t. IV, p. 86. *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1910-11, pp. 84 et 560.

(3) On a rappelé le fait, en Russie, à la Douma, dès ses premières séances, en mai 1906. M. BAUMGART. Les Pouvoirs de l'Empereur d'après la Constitution russe. *Revue du Droit public*, etc., Paris, 1913, p. 12, s.

personne du Roi est inviolable ; ses ministres sont responsables » (art. 63).

Déjà dans le passé de nos institutions, comme dans celui de beaucoup d'autres peuples, en Espagne, en Hongrie par exemple, on trouve une restriction à la souveraineté personnelle et à l'obéissance passive. Les sujets étaient déliés de leur devoir de fidélité envers le prince, si celui-ci faillissait au serment qu'il avait prêté. Parfois, ce serment lui-même prévoyait le cas (1). Cette éventualité préoccupa certains de nos Constituants ; mais une proposition de former une cour d'équité, élue par les Chambres pour décider des cas de déchéance du Roi, fut rejetée à la presque unanimité du Congrès (2). A cet égard, on observa, avec une franchise de lendemain de révolution, qu'en proclamant l'inviolabilité de la *personne* du Roi, on ne mettait pas la royauté elle-même au-dessus et en dehors de la volonté nationale (3).

Aucune action civile ou pénale ne peut être intentée contre le Roi. Politiquement, ses ministres sont responsables (art. 63) ; civilement, il est responsable lui-même sur ses biens, sinon sur sa personne. Mais à la place du Roi, on voit apparaître dans toutes poursuites de ce genre un avoué nécessaire, un « procureur » qui seul y figure en nom, ce qui est exorbitant du droit commun, quoique conforme à l'ancienne tradition : « Nul ne plaide par procureur, fors le Roy ».

Comme jadis, le chef de l'Etat ne peut être assigné en justice qu'en la personne du procureur du Roi (Code de procédure civile, art. 69, 4°). Le Roi se fait substituer devant la justice, lorsqu'il est demandeur, et dans les actes authentiques, par l'administrateur de la liste civile. Il y a là une certaine contradiction qui sera sans doute levée, lors de la revision du Code de procédure civile : l'administrateur de la liste civile prendra la place du procureur du Roi, à cet égard.

§ **128. Liste civile.** — La fortune privée du Roi est indépendante de celle de l'Etat. Conformément aux notions constitutionnelles, la royauté est distincte de l'Etat et de la souveraineté. Le patrimoine du Roi est soumis à une administration, dotée de la personnalité civile : la liste civile. Celle-ci est juridiquement responsable des actes du Roi en tant que particulier. Elle repré-

(1) Cf. la clause : *Quod si vero nos...* dans l'ancien serment des rois de Hongrie. DARESTE, *Les Constitutions modernes*, Paris, 1910, t. I, pp. 476 et 491.

(2) Séance du 9 janvier 1831, HUYTTENS, t. II. p. 68.

(3) Séances des 9 janvier et 7 février 1831, *Ibid.*, pp. 67 et 487.

sente et gère les intérêts privés du Roi, son avoir mobilier et immobilier et notamment le traitement qui lui est assigné sur les deniers publics. Ce traitement porte le nom de liste civile, *sensu stricto* (1).

« La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne » (Const., art. 77). Cette dépense doit être tous les ans portée au budget des dotations, voté par les Chambres. Elle est pour le règne actuel de 3.300.000 francs. Le Roi jouit en outre gratuitement des habitations royales à charge, par la liste civile, de pourvoir à leur entretien et à leur ameublement » (loi du 30 décembre 1909).

Pour le moment, le budget des dotations ne comprend aucune allocation à la famille royale, comme cela était le cas sous les règnes précédents. Ces charges n'étaient d'ailleurs pas imposées par la Constitution : le Parlement restait libre de les voter ou non.

On ne peut séparer de la liste civile les sommes actuellement touchées par le Roi à titre de « témoignage de gratitude » octroyé à Léopold II lors de la reprise du Congo (loi du 18 octobre 1908; acte additionnel, art. 4. al. 3) (2).

§ **129. Prérogatives constitutionnelles du Roi.** — La Constitution assure au Roi une série de prérogatives en rapport avec la tradition monarchique ; d'ailleurs, les présidents de république les exercent également pour la plupart. En vertu des principes proclamés par le Congrès national, le Roi doit être considéré ici comme le représentant direct de la Nation. Aussi faut-il une délégation expresse du Constituant pour chacune de ses prérogatives, comme il en faut une pour ses attributions législatives et exécutives proprement dites (art. 78).

La plupart des prérogatives royales sont examinées ailleurs, parce qu'elles se rattachent à l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif. Bornons-nous ici à une simple énumération. Le Roi nomme et révoque les ministres (art. 65) et en général tous les fonctionnaires civils et militaires (art. 66). Il fait les règlements et autres actes d'administration générale (art. 67). Il commande la force armée, fait la guerre, la paix et les traités (art. 68). Il sanctionne et promulgue les lois (art. 69). Il clôture les sessions

(1) Sur la nature juridique de la liste civile, v. *Rev. Adm.*, 1910, pp. 197-211. Une intéressante discussion s'est élevée à la mort de Léopold II, sur l'étendue du droit de disposition du Roi à l'égard des meubles et objets d'art garnissant les palais royaux. Ch. des Rep., 28 déc., 1909; Sénat, 29 déc., 1909 ; *Ann. parl.*, 1909-10, Chambre, p. 115, Sénat, p. 115

(2) *Infra*, § 519.

des Chambres et peut les convoquer extraordinairement (art. 70). Il peut les dissoudre (art. 71) et les ajourner (art. 72). Il a le droit de grâce (art. 73). Il peut battre monnaie (art 74). Il confère les titres de noblesse (art. 75) et les ordres militaires (art. 76). Il nomme les juges (art. 99) et les officiers du ministère public (art. 101). Il intervient dans les affaires provinciales et communales (art. 108, 5°).

Cet imposant ensemble ne devrait pas être isolé du principe même du régime parlementaire, lequel domine dans notre pays la position politique du Roi. Celui-ci ne peut exercer aucune de ses prérogatives sans le concours d'un ministre qui se rend de plein droit responsable de l'acte (art. 64).

§ **130. Politique personnelle.** — Nous allons examiner ici les seules prérogatives qui ne concernent pas spécialement la législation ou l'administration générale du royaume.

Voici d'abord une question assez délicate: Notre régime politique est-il compatible avec l'expression publique par le Roi d'idées sur les affaires de l'Etat, sans que ses ministres en acceptent la responsabilité ?

Des doutes se sont élevés à cet égard au Parlement, en 1904, à propos d'une lettre par laquelle Léopold II refusait la démission qui lui était offerte par le ministre de la guerre ; cette lettre contenait des opinions sur certains problèmes de défense nationale alors à l'ordre du jour. Comme on en avait parlé dans la presse pour en tirer parti contre le ministère, celui-ci préféra faire publier la lettre par un journal de son bord. Ce fait donna lieu à une interpellation, des membres de l'opposition voulant rendre le Gouvernement responsable des opinions royales. Un écrit privé du Roi, disait-on, devient, dès qu'il est publié par le ministre qui l'a reçu, un *acte* dont celui-ci se rend responsable, aux termes de l'article 64 de la Constitution. Sinon, il pourrait y avoir une politique royale en dehors de la politique du Cabinet, ce qui nous ramènerait à la souveraineté personnelle et à tous ses abus. La majorité parlementaire estima que l'article 64 de la Constitution, en parlant d'actes du Roi contresignés par un ministre, ne peut s'appliquer, quelque général qu'il soit, à toute parole prononcée en présence d'un ministre, à tout écrit rendu public, même de l'assentiment du ministre. On cita, comme précédents, une lettre de Léopold 1er de 1849 relative à la bienfaisance publique, et l'opinion ouvertement émise en 1865 par le même roi, au sujet de l'attitude hostile de l'épiscopat vis-à-vis d'une loi sur les bourses d'étude. En 1897, Léopold II avait déjà

exprimé, dans une audience, une opinion favorable au service personnel. Ajoutons que depuis lors, en 1905 et en 1909, il recommanda, en des circonstances solennelles et en présence des ministres, une fois l'adoption des projets de travaux maritimes et de fortifications d'Anvers, alors soumis aux Chambres (1), et une autre fois certaines entreprises en Extrême-Orient, Ce dernier discours provoqua un débat à la Chambre, au cours duquel le Cabinet accepta la responsabilité, non des paroles « mais du fait d'avoir donné au Roi l'occasion de les prononcer ». L'ordre du jour voté va jusqu'à constater que le Gouvernement assume la responsabilité des paroles royales (2). Ceci nous ramène à des idées plus strictement parlementaires.

Par une innovation qui date du nouveau règne, le *Moniteur* a publié non seulement, comme par le passé, les discours adressés au Roi par les corps constitués, à l'occasion du 1er janvier, mais encore les réponses, œuvre personnelle de S. M. (3).

Certains indices, contraires au strict parlementarisme tel qu'il est compris en Angleterre depuis le règne de Victoria, nous ont rapprochés, un temps, du régime allemand ou de celui des Etats-Unis, surtout sous le président Roosevelt. Ce régime n'est pas sans avoir soulevé chez nous de sérieuses critiques, même de la part de monarchistes dévoués qui craignent de voir « découvrir la Couronne » par des initiatives intempestives et des discussions irritantes. Serait-il en rapport avec « l'esprit proportionnaliste », qui ramènerait ainsi l'ancienne idée d'un pouvoir modérateur, « cette intervention souveraine en dehors et au-dessus des partis » ? Un observateur avisé a pu le croire (4).

§ **131. — Politique extérieure. Traités.** — Le Roi dirige la politique extérieure ; il nomme à toutes les fonctions diplomatiques et consulaires (Const., art. 66 ; loi du 31 décembre 1831, art. 1) ; il déclare la guerre, tout en respectant, à cet égard, les devoirs internationaux de la neutralité conventionnelle et perpétuelle garantie à la Belgique par le Traité des XXIV articles du 19

(1) Séances de la Chambre des Représentants des 6 et 7 décembre 1904 ; interpellation de M. Huysmans, discours de MM. Woeste et autres. *Ann. parl.*, à leurs dates. *Rev. Adm.*, 1906, p. 5.

(2) Séance du 6 juillet 1909, *Ann. parl.*, Chambre 1908-9, p. 1871. *Rev. Adm.*, 1910, p. 7.

(3) *Moniteur* du 1er janvier 1911. Le fait ne s'est plus reproduit depuis.

(4) Barthélemy, *L'Organisation du Suffrage*, p. 678. L'auteur rappelle deux faits récents pour illustrer sa manière de voir : la démission donnée (?) par deux ministres en 1910 et la consultation des ministres d'Etat à l'occasion du projet scolaire en 1911.

avril 1839. D'autre part, la déclaration de guerre ne peut être isolée de l'intervention des Chambres, nécessaire en pareil cas pour voter les dépenses qu'une guerre entraîne forcément (1).

Le Roi a, d'une façon générale, le droit de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce (art. 68).

Quant aux alliances, la remarque relative à la situation internationale de la Belgique s'applique à elles aussi bien qu'à la guerre : on ne comprend pour un pays neutre que les alliances défensives (2). Tout traité de ce genre semble devoir entraîner une autorisation éventuelle du passage des forces alliées par le pays ; à ce titre, il doit être ratifié par les Chambres, « aucune troupe étrangère ne pouvant être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi » (art. 121). Tout nous ramène donc à une intervention nécessaire du Parlement en ces matières.

Le système adopté pour les traités est le suivant : Le Roi peut les négocier librement par ses agents diplomatiques. « Il en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables. — Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. — Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. — Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents » (art. 68) (3).

Cette disposition érige en règle la compétence du chef de l'Etat en matière de traités. L'intervention du législateur n'est demandée que dans les cas limitativement déterminés, constituant il est vrai des exceptions tellement importantes, qu'il est malaisé de citer un seul exemple de quelque gravité qui n'y rentre pas. L'assentiment des Chambres se justifie afin d'écarter tout danger de voir l'exécutif enfreindre par un traité les lois du pays, toucher peut-être aux institutions fondamentales de l'Etat, ce qui l'entraînerait dans les conflits des plus graves, le droit des gens l'emportant sur le droit public interne (4). On comprend

(1) Rapport de RAIKEM au Congrès national, le 7 janvier 1831, HUYTTENS t. IV, p. 84.

(2) NYS, *Le Droit international*, t. III, p. 554 et suiv.

(3) Voir sur les dispositions de ce genre, L. MICHOU, *Les Traités internationaux devant les Chambres*, Paris, 1901.

(4) FR. DESPAGNET, Les Difficultés internationales venant de la Cons-

que pareilles idées aient préoccupé nos Constituants au lendemain de la Sainte-Alliance.

Un devoir général s'impose au Gouvernement : il donne connaissance aux Chambres des traités conclus au nom du pays, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Etant juge absolu de ce point, il peut retarder indéfiniment l'accomplissement de ce devoir ; ceci ne relève que de la responsabilité politique du ministre des affaires étrangères. La communication aux Chambres n'est pas une condition de validité du traité (1).

Une seconde règle générale, toute de loyauté diplomatique, défend les articles secrets destructifs des articles patents. Cette règle ne trouve son application que du moment où le traité a été communiqué au pays ; jusque-là, tous ses articles sont secrets. Il faut reconnaître d'ailleurs que la précaution prise par la Constitution semble aujourd'hui moins nécessaire qu'au temps des Metternich et des Talleyrand.

Quels sont les traités soumis à la ratification obligatoire des Chambres ?

1° Les traités liant individuellement les Belges, c'est-à-dire pouvant entraîner une modification quelconque aux droits acquis d'un citoyen, droits de famille ou droits patrimoniaux. Tels sont les traités sur les formalités du mariage à l'étranger, sur l'exécution en Belgique de jugements étrangers, sur la caution *judicatum solvi*, sur le droit d'ester en justice accordé aux sociétés étrangères, sur l'extradition, la propriété littéraire, le droit de succéder à l'étranger, les conventions consulaires, etc.

2° Les traités de commerce, tels que ceux qui règlent les droits d'exportation et d'importation, la liberté, la protection ou la prohibition commerciales. On s'est demandé si les traités qui garantissent les marques de fabriques rentrent ou non dans cette catégorie ; il semble bien que oui, mais peu importe : qu'on les considère comme traités de commerce ou comme liant individuellement des Belges, ils tombent également sous l'application du 2e al. de l'art. 68 (2).

titution de certains Pays. *Revue générale de Droit international public*, Paris, 1895, p. 183.

(1) Avis du procureur général dans le procès de la succession de la Reine : Cour d'appel de Bruxelles, 20 février 1905, *Pasicr.*, 1905, t. II, p. 81.

(2) Cf. Exposé des motifs de la loi du 23 décembre 1875, *Doc., parl.*, Chambre des Représentants, 1875-6, p. 9.

3° Les traités qui pourraient grever l'Etat, c'est-à-dire engager les ressources publiques, nécessiter son intervention pécuniaire dans un travail international, racheter un droit de péage, concourir aux dépenses d'une cour d'arbitrage international, modifier l'Union latine, etc.

4° Les traités de cession, d'échange ou d'adjonction de territoire. Cette disposition corrobore l'art. 3 de la Constitution qui défend de changer les limites de l'Etat, si ce n'est en vertu d'une loi.

Chaque fois que l'assentiment des Chambres est exigé pour qu'un traité sorte ses effets, le vote a lieu sur l'ensemble du texte proposé par le Gouvernement. Ce vote porte donc sur un article unique, ainsi conçu : « La convention ou le traité d'amitié, de commerce, de navigation, d'extradition, etc., conclu le... entre la Belgique et telle puissance, sortira son plein et entier effet. » On peut supposer, au lieu de cette ratification, un mandat donné à l'avance au Gouvernement, de conclure un traité dans les conditions déterminées par un vote concordant des deux Chambres. Pareille habilitation semble répondre aux vœux de la Constitution (1). Citons comme exemple la loi du 30 janvier 1892, qui délègue au Roi le droit d'appliquer provisoirement aux pays étrangers, se trouvant momentanément sans traité avec la Belgique, le traitement de la nation la plus favorisée en matière de commerce, de navigation et de douane, sous condition de réciprocité.

Lorsqu'un traité international déroge aux lois du pays, l'intervention des Chambres peut-elle se borner à une approbation en bloc, ou bien faut-il voter article par article en se conformant à l'art. 41 de la Constitution ? La question s'est posée à propos des Conventions de la Haye du 12 juin 1902 et du 17 juillet 1905, sur les conflits de lois en matière de mariage, de divorce, sur la procédure civile, etc. On a fait observer le danger de pareille approbation globale vu la croissante importance du droit international privé écrit, lequel constituera bientôt un code à côté des codes nationaux. A cet argument fort sérieux, il fut répondu qu'en fait, les garanties parlementaires de l'examen et du vote étaient équivalentes, dans les cas d'assentiment des Chambres conformément à l'article 68, ou d'adoption par les Chambres conformément à l'article 41. L'objet des traités en question était nouveau, a-t-on dit, et, à ce titre, aucun obs-

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Roi, n° 7, t. III, p. 346.

tacle d'ordre constitutionnel ne s'opposait à l'adoption en bloc (1). Toutefois, il nous semble préférable de réserver au Parlement le droit de discuter ce genre de traités et de les voter article par article ; ceci peut certes amener quelques difficultés diplomatiques, si la convention n'est pas acceptée telle quelle, mais on évite par là le danger d'un rejet total, à cause d'un point peut-être accessoire. Arrivera-t-on ainsi à substituer aux conventions diplomatiques des projets concordants proposés aux différentes législatures après accords interparlementaires ? Ce procédé, déjà usité dans certains pays aux affinités marquées — tels les royaumes scandinaves —, nous semble appelé à se généraliser dans l'avenir.

Nous verrons plus loin (2) que les traités ne changent pas de nature juridique suivant qu'ils sont ou non soumis à l'assentiment des Chambres : toujours, ce sont des actes de souveraineté, accomplis par le Roi en vertu d'une prérogative constitutionnelle, sans rapport avec le droit réglementaire, que lui assure son pouvoir exécutif (Const., art. 67).

§ **132. Titres de Noblesse et Décorations.** — Le Roi confère les titres de noblesse (art. 75) ainsi que les ordres militaires (art. 76).

a) Quant aux premiers (3), il ne peut y être attaché aucun privilège (comp., art. 6 et 112) : notre régime politique ne connaît plus d'ordres dans l'Etat ; le Sénat notamment n'est pas une Chambre des lords ou des seigneurs, comme en Angleterre ou en Prusse. Les raisons qui ont fait maintenir les anciens titres de noblesse et qui justifient la collation de titres nouveaux par le Roi, sont traditionnelles et nationales ; c'est aussi un motif d'économie. En effet, quelle autre récompense coûte moins à donner et fait plus de plaisir à recevoir ? L'observation fut faite au Congrès (4). Le Roi règle l'étendue et l'ordre de transmission des titres qu'il confère (arrêté royal du 14 juin 1876). Ils sont tantôt personnels, tantôt héréditaires pour le fils aîné seulement ou pour tous les enfants.

(1) Lois des 27 juin 1904, 20 avril 1909 et 31 janvier 1913, *Pasin.*, 1904, pp. 143 à 192, 1909, p. 54 à 80, 1913, p. 32 à 40. Voir notamment la discussion au Sénat le 11 mai 1904. DUPRIEZ, Chronique constitutionnelle (Belgique). *Revue du Droit public, etc.*, Paris, 1905, p. 431 et suiv.

(2) *Infra*, § 173.

(3) *Pandectes belges*, V° Noblesse, t. LXVIII (1904), p. 123 et suiv.

(4) Séance du 14 janvier 1831, HUYTTENS, t. II, p. 155.

Les titres étrangers conférés à des Belges ne peuvent être reconnus en Belgique (1).

Une sanction pénale est attachée au port illégal de titres de noblesse (Code pénal, art. 230 et 232). Certaines condamnations entraînent privation du droit de les porter (*Ibidem*, art. 31 à 33).

Le titre s'incorpore au nom et fait partie de l'état civil des personnes. Dans tous les actes authentiques, les titres nobiliaires doivent donc figurer (ar. roy. du 26 janvier 1822).

Un conseil héraldique (2) a été institué auprès du ministère des affaires étrangères (ar. roy. du 6 février 1844) ; il est composé de sept membres et d'un greffier nommés par le Roi. Le conseil est consulté sur toutes demandes de reconnaissance ou de confirmation de noblesse ou de titre. Il l'est aussi sur les projets de lettres-patentes, armoiries, etc., qui accompagnent les titres de noblesse accordés par le Roi. Il tient les registres d'inscription des nouveaux nobles et peut délivrer des attestations de filiation et de quartiers ou d'armoiries.

b) L'ordre national belge créé dès 1832, sous le nom d'Ordre de Léopold, n'a rien qui contredise l'art. 6 de la Constitution, le mot ordre étant ici pris dans le sens de décoration ou croix d'honneur et nullement de classe privilégiée. D'après l'art. 76 de la Constitution, cet ordre n'aurait dû être que purement militaire (3) ; cependant on le reçoit également pour services civils. La constitutionnalité de la loi du 11 juillet 1832 qui l'institue a été mise en question ; nos Chambres l'ont votée cependant, grâce à l'argument suivant : ce que la Constitution ne défend pas, peut être permis par une loi (4). Les sous-officiers, capo-

(1) Ainsi les titres pontificaux ne peuvent pas être portés par des Belges, en Belgique du moins. Voir arrêtés royaux des 20 mai 1845 et 30 avril 1853. Les listes des nobles reconnus en Belgique ont paru au *Moniteur* du 19 octobre 1882, *Pasin*, 1882, p. 387. Depuis lors, le Roi a encore accordé des lettres de noblesse à quelques hommes politiques, diplomates, industriels, financiers, etc. Voir listes supplémentaires au *Moniteur* du 8 septembre 1887, du 29 avril 1894, du 9 février 1902 et du 8 décembre 1907 ; arrêtés royaux du 8 mai 1908.

(2) *Pandectes belges*, V° Conseil héraldique, t. XXIV (1887), p. 913 et suiv.

(3) Cf. Rapport de Raikem au Congrès national, séance du 7 janvier 1831, Huyttens, t. IV, p. 85.

(4) Rapport au Sénat cité dans la *Pasinomie* 1831-1832, p. 397. A la Chambre, la loi ne fut votée qu'à une voix de majorité. Elle fut complétée par une loi du 28 décembre 1838.

raux et soldats décorés de l'Ordre de Léopold jouissent d'une minime pension (loi du 11 juillet 1852, art. 7).

Aucun ordre étranger ne peut être porté en Belgique, sans l'autorisation du Roi (art. 9 de la loi de 1832). Des sanctions pénales sont attachées à cette défense, comme au port illégal de la décoration nationale (Code pénal, art. 228, 229).

Outre l'Ordre de Léopold, un certain nombre de croix civiques, commémoratives, de médailles, et d'autres ordres ont été créés en Belgique et au Congo. Ces derniers sont devenus belges depuis la reprise en 1908.

§ **132 bis. Droit de Grâce** (1). — « Le Roi a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges » (Const., art. 73), y compris les peines accessoires (Code pénal, art. 87 et suiv.) Il n'y a d'exception que pour les incapacités électorales (2).

La grâce peut consister en une remise totale ou partielle ou encore en une commutation de peine ; elle ne peut cependant pas sortir des termes de la loi (Const., art. 9) : ainsi, le Roi ne peut, en graciant un condamné à mort, lui infliger la peine de la réclusion au delà du terme prévu par le Code pénal ou du bannissement qui n'y est point prévu du tout.

Si la grâce qui anéantit seulement ou qui réduit la peine est un acte de clémence royale, l'amnistie qui abolit les poursuites et enlève au fait tout caractère délictueux est l'œuvre du législateur seul. La loi d'amnistie (3) comme l'arrêté de grâce sont des exemples d'interdépendance des pouvoirs.

Les requêtes en grâce sont instruites au ministère de la justice sans intervention du pouvoir judiciaire.

Nous parlerons ailleurs de la restriction constitutionnelle quant au droit de grâce envers les ministres (4).

(1) PRINS, *Science pénale et Droit positif*, n° 931 et suiv. — THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 3e édit., n° 328 et suiv., p. 230 et suiv. — GIRON, *Dictionnaire*, V° Droit de Grâce, t. II, p. 129 et suiv. — *Pandectes belges*, V° Grâce, t. XLVIII (1894), p. 944 et suiv.

(2) *Supra*, § 89.

(3) PRINS, *Ibidem*, n° 952 et suiv. — *Pandectes belges*. V° Amnistie, VII (1882), p. 880 et suiv.

(4) *Infra*, § 144.

SECTION III

Le Roi législateur.

§ **133. Droit de Véto. Sa Désuétude.** La question du véto qui préoccupa l'Assemblée constituante française et la divisa en partisans du véto absolu et du véto suspensif, fut à peine discutée à notre Congrès national. On signala le danger que l'intervention du chef de l'Etat en matière législative faisait courir à la souveraineté nationale (1), mais l'on passa outre. Sans doute, avait-on déjà conscience de l'impossibilité pour le Roi d'exercer son véto sous le régime parlementaire. Peut-être si la prérogative royale avait été réduite au véto suspensif, aurait-elle une importance pratique qu'elle ne peut avoir sous sa forme absolue, telle que l'établit la Constitution (art. 26 et 69).

En droit, le Roi est l'égal de la Chambre ou du Sénat, au point de vue législatif. Rien ne peut le contraindre à sanctionner une loi votée par le Parlement, même si cette loi est d'initiative gouvernementale. Il lui suffit de rester inactif : pareille attitude passive n'exige naturellement le concours d'aucun ministre. Il peut aussi exercer expressément son droit de véto par un arrêté royal refusant la sanction à un projet voté par les Chambres. C'est ce qui a eu lieu trois fois depuis 1831 ; les arrêtés furent délibérés en Conseil des ministres (arr. roy. du 8 octobre 1842, du 5 septembre 1845 et du 4 août 1884). Mais il s'agissait plutôt d'actes de haute administration que de lois proprement dites. Il faut observer d'ailleurs que, dans ces seuls cas de refus de sanction, le Roi ne s'est nullement mis à l'encontre de la volonté des représentants de la nation. En effet, la première fois, on avait voté la restitution de droits d'accises sur les vins, à un moment où les tarifs internationaux furent modifiés. La seconde fois, il s'agissait de droits de douane sur certaines denrées (2).

(1) Séance du 4 janvier 1831, HUYTTENS, t. II, p. 337 et suiv.

(2) Sur la crise ministérielle et le vote de la loi du 24 septembre 1845 qui constitua un bill d'indemnité à l'égard du Gouvernement, voir E. VAN DEN PEEREBOOM, *Du Gouvernement représentatif*, t. II, pp. 142 et 153. L'arrêté royal du 5 septembre 1845 ne mentionne pas le refus de sanction ; seul le rapport au Roi vise cette circonstance.

La troisième fois, c'était l'érection de communes créées dans un but politique, à la veille d'élections qui changèrent la majorité parlementaire. Dans les trois cas, si le Roi avait sanctionné, le Parlement n'aurait pas manqué d'affirmer sa volonté nouvelle, en abrogeant aussitôt la loi. En réalité donc, les seuls exemples de véto royal qui se soient présentés en Belgique confirment le principe politique que nous avons énoncé.

Il va de soi que le droit de véto ne peut être normalement exercé par le Roi qu'après les votes concordants des deux Chambres ; si l'une adopte un projet qui déplaît au Gouvernement, celui-ci doit laisser à l'autre branche de la représentation nationale le droit de dire son mot. Peut-être y aura-t-il dissidence : le Sénat peut repousser le projet adopté à la Chambre ; il répond par là à l'une de ses missions : un conflit entre le Gouvernement et le Parlement aura ainsi été évité.

Le Gouvernement peut-il, au cours de la procédure parlementaire, retirer un projet de loi présenté par lui ? La question a été passionnément débattue à propos du retrait, par l'arrêté royal du 11 avril 1907, du projet de loi sur les mines, présenté le 23 décembre 1904 et adopté par la Chambre des représentants, le 12 avril 1907. Un amendement permettant la limitation des heures de travail, combattu par le Gouvernement, fut voté à la Chambre, le 11 avril. Le lendemain, l'ensemble du projet fut adopté et transmis au Sénat. Aussitôt, le Cabinet qui avait voté avec la minorité démissionna et la Chambre s'ajourna *sine die*. Le 14 avril, le *Moniteur* publiait l'arrêté royal de retrait daté du 11 avril. Depuis lors, le nouveau Cabinet, composé en partie de ministres démissionnaires, en partie de parlementaires ayant voté dans un sens opposé, représenta le même projet au Sénat (arr. roy. du 7 mai 1907) et obtint des deux Chambres un vote de confiance qui impliquait approbation de la procédure suivie les 11 et 12 avril. Plusieurs fois déjà, des projets avaient été ainsi retirés même après un premier vote — ce qui n'était pas tout à fait le cas dans l'espèce, l'arrêté de retrait étant daté de la veille du vote sur l'ensemble (1). Nous avons mentionné ailleurs l'exemple antérieur le plus récent, qui datait de 1902 (2). Mais jamais le conflit entre la Chambre et le

(1) Les exemples ont été donnés à la Chambre et au Sénat, Séances des 7, 8, et 10 mai 1907, *Ann. parl.*, Chambre, pp. 960, 963 et suiv., 970 ; Sénat, pp. 152 et suiv., 161, 173. La date de l'arr. roy. du 11 avril 1907 paru, à juste titre, fort suspecte.

(2) *Supra*, § 113.

Gouvernement n'avait été aussi net : il s'était agi, dans les autres cas, soit de projets contre lesquels un mouvement d'opinion s'était dessiné après le vote — mouvement parfois suffisant pour justifier une dissolution — soit d'un acte qui n'était pas une loi proprement dite et où un vote en sens contraire de la part de l'autre Chambre n'était guère possible (1). En 1907, le droit pour le Gouvernement fut reconnu de façon absolue, malgré les graves objections qu'il soulève. On a dit, en effet, que c'était énerver le droit d'amendement des Chambres que de retirer un projet à l'occasion de l'exercice de ce droit ; que c'était un véto anticipé, déguisé et même honteux (2), etc. L'interprétation adoptée en 1907 et qui n'est contraire à aucun texte se prévaut d'ailleurs de la pratique admise dans quelques autres pays (3).

§ **134. Sanction, Promulgation et Publication.** — « Le Roi sanctionne et promulgue les lois » (art. 69.) La promulgation est l'acte par lequel le Roi, en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, atteste l'existence de la loi pour en ordonner l'application. Le Roi est obligé de promulguer la loi, une fois qu'il l'a librement sanctionnée. Mais en fait, ces deux actes se confondent, puisque c'est par la promulgation seule que nous connaissons la sanction. Ils se confondent même l'un et l'autre avec un troisième acte, la publication, car le mode de publicité à l'aide duquel la loi est portée à la connaissance des citoyens leur révèle à la fois la sanction et la promulgation.

Voici les dispositions à cet égard (lois des 18 avril 1898 et 28 décembre 1909). La sanction et la promulgation des lois se fait selon la formule suivante : « Albert, roi des Belges, à tous présents et à venir, salut. — Les Chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit : (puis vient le texte de la loi). Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'Etat et publiée par la voie du *Moniteur* » (4).

(1) Au premier cas, correspond l'arrêté royal du 20 décembre 1854, retirant un projet de loi sur le Crédit foncier, après renouvellement de la Chambre qui l'avait voté. Au second, correspond l'arrêté royal du 24 décembre 1901, retirant le budget des dotations, après que la Chambre y eût introduit un amendement dans l'intérêt de ses membres.

(2) *Rev. Adm.*, 1907, p. 293 et suiv. (Article de M. le professeur M. VAUTHIER.)

(3) Discours du Ministre de la justice à la Chambre des Représentants, Séance du 8 mai 1907, *Ann. parl.*, p. 966 et suiv.

(4) Ce journal est imprimé dans un bureau de l'Etat et à ses frais. Il ne contient que des actes, des avis et des documents officiels.

Toute loi porte la signature du Roi, le contre-seing du ministre compétent et celui du ministre de la justice, garde du sceau de l'Etat. L'exemplaire original reste déposé au ministère de la justice, le *Moniteur* en publie simultanément le texte français et flamand (loi du 18 avril 1898, art. 4).

Les lois sont obligatoires dans tout le royaume le 10e jour après celui de leur publication, à moins que le texte lui-même ne fixe un autre délai. Ce système est en rapport avec la petite étendue du pays. Quand des exceptions sont faites à la règle des dix jours, c'est généralement pour éviter des fraudes, des accaparements, etc., s'il s'agit d'une loi fiscale, ou pour des motifs d'ordre politique ou social, s'il s'agit d'une loi électorale ou pénale.

La présomption que « nul n'est censé ignorer la loi » est parfois rendue moins illusoire : une publication spéciale met les citoyens en mesure de connaître les dispositions qui les touchent, par l'affichage obligatoire de certaines lois en des endroits déterminés, par leur distribution ou leur lecture aux intéressés (exemples : lois sur l'ivresse publique du 16 août 1887, art. 19 ; sur le travail des femmes et des enfants du 13 décembre 1889, art. 11 ; sur la procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 11 ; sur la rémunération des miliciens du 21 mars 1902, ch. VII).

Les règles sent, en principe, les mêmes pour la publication des arrêtés royaux. Néanmoins, les arrêtés royaux qui n'intéressent pas la généralité des citoyens ne paraissent au *Moniteur* que par extraits ; et même, si leur publicité, sans présenter un caractère d'utilité publique, peut léser les intérêts individuels ou nuire aux intérêts de l'Etat, il est loisible au Gouvernement, seul juge en la matière, de ne point les mentionner au *Moniteur*. En outre, tous ces arrêtés sont notifiés aux intéressés et deviennent obligatoires à dater de cette notification.

Pour les arrêtés ministériels et les circulaires, la publicité du *Moniteur* est facultative. Lorsqu'elle a lieu, elle se fait forcément dans les deux langues (1).

(1) Pour les autres prérogatives royales en matière législative, voir *supra*, § 108 et suiv.

SECTION IV

Le Pouvoir exécutif du Roi.

§ **135. Limitation légale.** — Tout en attribuant au Roi la plénitude du pouvoir exécutif, la Constitution a pris à son égard des garanties que justifiait la crainte d'un retour aux abus du régime impérial et du régime hollandais. Si Napoléon avait de fait rétabli l'absolutisme même avant de se faire sacrer empereur, le roi Guillaume essaya, lui aussi, d'établir une sorte de gouvernement personnel. Membre de la Sainte-Alliance, ce roi constitutionnel se prévalait tout au moins de la théorie de la plénitude ou du résidu de souveraineté et se croyait autorisé à faire tout ce que la Loi fondamentale ne lui défendait pas : quand la loi est muette, un arrêté royal est possible ; telle était la doctrine officielle de la monarchie hollandaise, jusqu'en 1830. Pour réagir contre ces tendances, le Congrès affirme à plusieurs reprises le caractère délégué et nettement circonscrit du pouvoir monarchique. C'est ainsi qu'il dit : « Au Roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution » (Const., art. 29). « Il fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution » (art. 67). « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même » (art. 78).

En présence de dispositions aussi impératives, aucun acte du pouvoir exécutif n'est valable s'il ne s'appuie sur un texte de loi. Aussi, est-ce une règle chez nous que de rappeler toujours, dans les arrêtés royaux, la loi en exécution de laquelle ils sont rendus : « Vu l'article tel de la loi de telle date ». Le terme « lois particulières », dont se sert l'art. 78, n'a d'autre portée que de marquer l'antithèse entre le droit constitutionnel et le droit public organique, œuvre du législateur ordinaire. Une sanction double est assurée à ce principe fondamental : au point de vue politique, c'est la responsabilité ministérielle (Const., art. 64) ; au point de vue juridique, c'est l'inapplication, par les tribunaux, de tout arrêté non conforme aux lois (art. 107).

Dans la limite de leur légalité, les actes du pouvoir exécutif sont des actes souverains ; ils peuvent être sanctionnés par des peines. Celles-ci sont édictées par la loi, à qui seule appartient le droit d'en établir (Const., art. 9). Chaque arrêté royal doit spécifier la peine, dans les limites légales (loi du 6 mars 1818) (1). Faute de ce faire, l'arrêté reste sans sanction répressive.

Il était donc superflu, tant la subordination de l'exécutif au législatif est marquée dans notre Constitution, de dire que le Roi ne peut jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution (art. 67). Une raison historique de préservation contre les abus du régime hollandais explique ce texte. Celui-ci n'empêche pas la loi elle-même de prévoir à son application des exceptions ou des tempéraments pour lesquels elle s'en remet au Gouvernement. Ainsi, dans certaines lois de douane, cette faculté est expressément réservée ; le pouvoir exécutif reçoit en quelque sorte ici une délégation du pouvoir législatif (2).

La limite entre les domaines de la loi et de l'arrêté est d'ailleurs fort délicate à fixer.

§ **136. Nominations.** — Comme chef du pouvoir exécutif, le Roi est à la tête de l'administration intérieure du royaume, du service diplomatique, de la force publique. A ce titre, il a un droit étendu de nomination que règle la Constitution (art. 65 et 66, 99, 101, 108, 1°, et 122 al. 2) et que nous nous bornons à indiquer ici :

Il choisit librement ses ministres.

Aux emplois d'administration générale et de relations extérieures, la nomination par le Roi est de règle, sauf les exceptions qui pourraient être établies par les lois.

Aux autres emplois civils, le Roi ne nomme qu'en vertu d'une disposition expresse de la loi.

Dans l'ordre judiciaire, la nomination par le Roi est de règle, sauf certaines présentations réservées par la Constitution et certaines élections prévues par les lois.

Les officiers du ministère public sont, quand à leur nomination, assimilés aux fonctionnaires de l'ordre administratif.

Dans l'armée, tous les grades sont conférés par le Roi.

(1) La peine peut s'élever jusqu'à une amende de 100 florins des Pays-Bas et à un emprisonnement de 15 jours.

(2) THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, n° 291, p. 215. *Infra*, § 253 et *supra* § 75.

Dans la garde civique, la nomination appartient aux gardes jusqu'à un certain grade.

De nombreuses lois confèrent au Roi le droit de nomination des chefs des administrations communales et provinciales, des professeurs d'Universités, des directeurs d'établissements scientifiques et d'enseignement de l'Etat, des membres de commissions de tous genres, etc.

Nous verrons, plus loin, que rien ne s'oppose à ce que des conditions d'admissibilité soient imposées par la loi au pouvoir exécutif ; cela est même de règle.

Quant au droit de révocation, il ne suit pas forcément le droit de nomination. Si la Constitution le réserve *in terminis* pour les ministres et pour les officiers du ministère public (art. 65 et 101), elle l'écarte pour les juges, sauf en cas de condamnation par jugement (art. 100 al. 2), et s'en remet à la loi pour les militaires (art. 124).

Ces divers points devront être repris à propos des fonctionnaires et agents dont s'agit.

§ **137. Délégations.** — Les pouvoirs constitutionnels du Roi ne peuvent être délégués par lui, à moins d'une loi expresse qui l'y autorise : cela résulte du principe de l'attribution des pouvoirs (Const., art. 25 al. 2).

Faute de cette habilitation légale, tout arrêté par lequel le Roi permet à l'un de ses ministres, par exemple, d'exercer une prérogative qu'il tient lui-même de la loi, est nul. Ainsi jugé par la Cour de cassation, à propos du pouvoir d'adopter une école libre conféré au Gouvernement par la loi sur l'enseignement primaire (1), pouvoir que le Roi n'a pu subdéléguer valablement au ministre qui a l'instruction publique dans ses attributions.

§ **138. Administration et Police générales.** — On s'est demandé si, en matière de police, le Roi n'avait pas une compétence générale ; s'il n'avait pas en ce domaine le résidu de souveraineté qui lui est refusé dans tous les autres. La police *sensu stricto* rentre, il est vrai, dans le terme plus étendu d'administration du royaume ; elle est donc de la compétence du pouvoir exécutif. Or, ce pouvoir appartient au Roi, aux termes de l'art. 29 de la Constitution. Mais le texte ajoute qu'il lui appartient « tel qu'il est réglé par la Constitution ». Les articles 67 et

(1) Cass., 6 février 1891, *Pasicr.*, 1891, I, 54 ; Cf. Cass., 23 mars 1903, *Rev. Adm.*, 1903, p. 440. *Infra*, § 346.

78, enfermant le pouvoir exécutif tout entier dans les limites que lui trace la loi, interdisent au Roi de faire des règlements généraux en matière de police, à moins qu'une loi ne l'y habilite. C'est le cas en matière de navigation, de chemins de fer, d'hygiène, etc. Dans ces derniers temps, la législation sociale a même fait à cet égard la part très large à l'exécutif. Mais nous maintenons que le Roi ne peut faire de règlements de police sur des objets non prévus par une loi, tant qu'une loi ne lui en accorde la faculté (1).

Il n'y a pas en Belgique à distinguer, dans le pouvoir exécutif, entre l'administration active, la délibérante et la juridictionnelle : le rôle de la première est de beaucoup le plus important, les autres ne sont organisées que de façon rudimentaire, dans la sphère du pouvoir central tout au moins. Cependant, nous verrons combien étendue est la compétence contentieuse du Roi qui tranche, sous la seule garantie de la responsabilité ministérielle, une foule de questions juridiques qui ailleurs seraient l'objet d'un *writ*, d'un *Rechtsweg*, d'un recours contentieux (2).

SECTION V

Les Ministres (3).

§ **139. Choix des Ministres par le Roi.** — La liberté absolue qu'a le chef de l'Etat dans le choix de ses ministres (Const., art. 65) est pratiquement limitée par le principe fondamental du régime parlementaire, qui veut un accord d'opinions politiques entre le Cabinet et la majorité des Chambres. C'est le corollaire de la responsabilité des ministres devant le Parlement, responsabilité indépendante de l'action judiciaire, de la mise en accusation (art. 90). Celle-ci ne joue plus guère que le rôle d'une garantie et d'une menace, tandis que le renversement du ministère à tout changement de majorité dans les Chambres est l'une des pièces essentielles de notre machine constitutionnelle.

(1) *Contra*, GIRON, *Dictionnaire*, V° Roi, n° 13, t. III, p. 349.

(2) *Infra*, § 165 et suiv.

(3) L. DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux Pays d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1892-3, 2 vol. Spécialement, t. I, pp. 203 à 276.

La responsabilité politique des ministres devant le Parlement et non devant le Roi, l'impossibilité pour celui-ci de les conserver après un revirement d'opinion marqué par les élections ou après un vote de méfiance sur une question de quelque importance, telles sont les caractéristiques du régime parlementaire — républicain ou monarchique, peu importe — opposé au régime constitutionnel proprement dit — monarchique aussi bien que présidentiel. La différence n'est pas dans les textes, mais dans l'application, dans la vie publique nationale. C'est un régime coutumier ; il est dans l'esprit de la Constitution ; la lettre ne dit rien à cet égard.

Sauf dans les premiers temps de notre indépendance, où « l'Union » rendait la distinction des partis politiques peu marquée, le Roi n'a jamais hésité à choisir ses ministres parmi les amis de la majorité parlementaire. A de rares exceptions près, les crises ministérielles ont suivi les élections qui changeaient cette majorité. Nous ne parlons pas, bien entendu, des remaniements, du remplacement d'un ou de deux ministres dû à des causes personnelles à ceux-ci.

La règle aussi est que les ministères sont homogènes. Les partis sont chez nous trop tranchés pour permettre des ministères de coalition. Si dans les derniers temps, on a vu les deux groupes de la minorité — les libéraux et les socialistes — s'unir dans leurs votes et jusque dans leur action électorale, ç'a été par tactique d'opposition. La question d'un cabinet mixte ne s'est pas posée ; mais ce n'est point là une raison pour ne pas prévoir pour elle la possibilité d'une solution affirmative dans l'avenir.

Le choix du Roi tombe presque toujours sur des députés ou des sénateurs, le ministre de la guerre excepté. C'est pour cela que l'article 36 de la Constitution qui les soumettait à réélection a été revisé en 1893 (1). Mais la règle n'est pas absolue. Depuis que le parti catholique est au pouvoir, on pourrait citer, parmi les ministres, plus d'un homme marquant choisi hors du Parlement. Cela n'offre aucun inconvénient, puisque, comme ministre, il siège quant même avec voix consultative dans l'une et l'autre Chambre. Le fait qu'il ne vote pas nous semble assez indifférent. En revanche, son indépendance à l'égard de tous intérêts locaux est sans doute mieux assurée que celle d'un homme politique qui dépend toujours plus ou moins de ses électeurs. La différenciation croissante des fonctions sociales, le

(1) *Supra*, § 104.

tempérament de l'homme d'administration distinct de celui du *debater*, sont des justifications suffisantes des choix du Roi en dehors des Chambres. D'ailleurs, en fait, l'expérience leur a été favorable.

§ **140. Conditions. Responsabilité politique.** — Voici comment la Constitution règle la position des ministres au Parlement : « Les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou l'autre Chambre que quand ils en sont membres. — Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. — Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres » (art. 88).

Quant aux conditions imposées au Roi par la Constitution pour le choix de ses ministres, elles sont des plus simples : « Nul ne peut être ministre s'il n'est Belge de naissance ou s'il n'a reçu la grande naturalisation. — Aucun membre de la famille royale ne peut être ministre » (art 86-87). La condition du plein indigénat n'a pas besoin d'être expliquée : elle s'impose pour une si haute fonction, impliquant une part d'exercice de la souveraineté nationale. La condition négative se justifie par les règles de la responsabilité ministérielle, illusoire ou périlleuse dès qu'il s'agirait d'un prince royal, du futur roi peut-être. Une raison historique vient renforcer cette raison théorique : peu avant la Révolution de 1830, le roi Guillaume des Pays-Bas avait confié les portefeuilles de la guerre et des colonies à ses deux fils, le prince d'Orange et le prince Frédéric ; on avait considéré ces choix comme un moyen d'éluder la responsabilité ministérielle.

Celle-ci résulte du fait matériel du contre-seing apposé par un ministre à l'acte royal (art. 64). Nous l'avons vu, on a voulu aller plus loin et étendre la fiction constitutionnelle aux déclarations politiques du Roi, écrites ou orales, afin de mieux garantir l'irresponsabilité du chef de l'Etat (1). Il va de soi que le Cabinet est responsable des discours du Trône et autres actes de Roi, concertés avec les ministres et manifestés publiquement en leur présence ou de leur aveu. La coutume assimile ces actes à ceux qui portent le contre-seing ministériel. Un discours du Trône notamment annonce presque toujours le programme du Gouvernement, délibéré sinon rédigé en Conseil des ministres.

Afin d'éviter des abus que nous révèle le passé, la Constitution dit : « En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité » (art. 89). L'hypothèse

(1) *Supra*, § 130.

d'un homme d'Etat se prévalant d'un pareil ordre pour ne pas répondre de ses actes paraît de nos jours impossible. Le texte a pourtant sa raison d'être : il indique bien que les ministres sont responsables non point devant le Roi — selon la vieille théorie monarchique — mais juridiquement devant le tribunal compétent et politiquement devant les représentants de la Nation.

§ **141. Départements ministériels.** — L'organisation des ministères est laissée à l'initiative du Gouvernement. Leur nombre, leur désignation, la répartition des services entre eux, tout cela est en général réglé par arrêtés royaux. La loi ne s'en occupe qu'exceptionnellement, comme pour le ministère des colonies, créé par la charte coloniale elle-même (1). Pourtant, l'intervention et l'approbation de la législature sont indispensables pour la fixation des budgets. L'occasion de cette intervention ne se fait même jamais attendre, car, en cas de remaniements sérieux, un projet de budget nouveau ou modifié est aussitôt déposé à la Chambre des représentants.

Le nombre des ministères est allé en augmentant depuis 1831. Il y en avait cinq : ceux de la guerre, des finances, de l'intérieur, des affaires étrangères et de la justice. Nous en comptons aujourd'hui dix. Rarement leur nombre a été réduit. Le ministère de l'instruction publique, créé en 1878, et supprimé en 1884, a été depuis rétabli sous un autre nom.

Une certaine disparate règne entre les noms des ministères et les services auxquels ils répondent. Sans doute serait-il opportun de régler ces questions par une loi. L'importance qui s'attache à une bonne organisation des départements ministériels est suffisante pour justifier l'intervention du législateur. D'autre part, nous ne pensons pas que pareille loi porterait atteinte à la prérogative qui réserve au Roi le libre choix de ses conseillers. On semble être entré dans cette voie, par la création du ministère des colonies.

Le traitement des ministres est de 21.000 francs (2).

Voici quels sont les ministères actuels avec leurs principaux services :

1° Ministère des Affaires étrangères : Relations extérieures. Conventions et traités politiques et commerciaux. Corps diplomatique et consulaire. Commerce extérieur. Noblesse. Ordres.

(1) *Infra*, § 520.

(2) Ce chiffre coïncide encore avec l'ancien traitement de 10.000 florins des Pays-Bas.

2° Ministère de l'Intérieur : Affaires provinciales et communales. Affaires électorales. Statistique générale. Garde civique et milice. Hygiène publique.

3° Ministère des Sciences et des Arts : Enseignements primaire, moyen et supérieur. Sciences, lettres et beaux-arts.

4° Ministère de l'Agriculture et des Travaux publics : Agriculture, eaux et forêts. Ponts et chaussées. Voirie et bâtiments civils.

5° Ministère de l'Industrie et du Travail : Industrie. Enseignement industriel et professionnel. Poids et mesures. Office du travail. Administration des mines.

6° Ministère de la Justice : Ordre judiciaire et notariat. Législation. Recours en grâce et en réhabilitation. Dispenses pour mariages. Naturalisations. *Moniteur belge* et autres publications officielles. Cultes. Dons, legs et fondations. Etablissements de bienfaisance. Prisons et patronages. Sûreté publique et police des étrangers.

7° Ministère des Finances : Administration des biens de l'Etat : Domaine. Enregistrement. Dette publique et Grand Livre de la rente. Comptabilité. Budgets. Impôts, douanes et accises. Monnaies. Caisses des dépôts et consignations, d'épargne et de retraite. Banque nationale. Sociétés de crédit.

8° Ministère de la Guerre : Recrutement. Cadres. Instruction de l'armée. Administration et approvisionnements. Artillerie, génie, institut cartographique.

9° Ministère des Chemins de fer, de la Marine, des Postes et Télégraphes : Chemins de fer de l'Etat, concédés, vicinaux. Téléphones et autres objets énumérés au titre.

10° Ministère des Colonies : Justice et Instruction publique. Intérieur. Finances. Industrie et Commerce. Agriculture. Tout ce qui concerne la Colonie, sauf les affaires étrangères.

Chaque département ministériel comprend, outre le ministre, le cabinet du ministre avec, à sa tête, un chef de cabinet, le secrétariat général et plusieurs directions générales, avec une hiérarchie de fonctionnaires : directeurs généraux, inspecteurs généraux, directeurs, chefs de divisions, chefs de bureaux, etc., etc.

En outre, divers conseils, commissions, comités consultatifs, caisses de pension, etc., ressortissent de chaque ministère.

Il est important de connaître la répartition des services entre les divers ministères, non seulement au point de vue administratif, pour savoir où s'adresser, mais encore au point de vue judi-

ciaire, l'Etat devant pour ses différents services être assigné en la personne du ministre compétent (1).

§ **142. Présidence du Conseil. Conseil des Ministres.** — La Constitution et les lois n'établissent aucune préséance entre les divers membres du cabinet. Pourtant l'un d'eux prend toujours la présidence du conseil ; on l'appelle le premier ministre ou Chef du cabinet, conformément à la coutume de tous les pays constitutionnels.

Ce n'est pas toujours au même portefeuille qu'est attachée la dignité de premier ministre : tantôt c'est le ministre des affaires étrangères, tantot le ministre des finances, etc. La fonction de Chef du cabinet consiste à présider le Conseil en l'absence du Roi et, ce qui est plus important, à proposer les titulaires pour les autres portefeuilles, lors de la formation du ministère ou bien en cas de vacance d'un portefeuille.

Si, à la nomination d'un nouveau ministre, ses collègues offrent leur démission — que le Roi est naturellement libre de ne pas accepter — le rang de premier ministre est ainsi conféré de fait au nouveau venu (exemples : arrêtés royaux du 9 janvier 1908).

L'autorité que le Chef du cabinet exerce sur ses collègues dépend de sa valeur personnelle plutôt que du titre dont il est investi. Nous n'oserions affirmer qu'en Belgique comme en Angleterre, le premier ministre soit considéré par les autres comme un supérieur auquel il faille demander conseil et obéir. En tous cas, nous ne connaissons aucune crise ministérielle provoquée par des questions de ce genre.

Le Roi peut nommer aussi des ministres sans portefeuille, mais faisant partie du Conseil. Assez fréquents au commencement de la monarchie belge, ces choix ne se présentent plus actuellement, le nombre des portefeuilles étant devenu beaucoup plus grand.

Le Conseil des ministres forme — le terme est législativement consacré par la charte coloniale (art. 23) un corps politique dont les fonctions sont, il est vrai, extrêmement sporadiques, La Constitution n'y fait qu'une seule fois allusion, à propos de l'interrègne (art. 79 al. 3). Le cas s'est présenté en 1865 et en 1909 (2).

(1) Des *Annuaires administratifs*, publiés tous les ans, renseignent le public à cet égard.

(2) *Supra*, § 123.

En outre, la loi fait appel au Conseil des ministres dans les deux cas suivants : 1° Si la Cour des comptes refuse son visa à une ordonnance de paiement signée par un ministre, le Conseil des ministres peut, en la visant à son tour, obliger la Banque nationale à passer outre (loi du 19 octobre 1846, art. 14). 2° L'expulsion d'un étranger pour motifs politiques doit être délibérée en Conseil des ministres (lois du 6 mars 1891, du 26 février 1894, art. 1, et du 12 février 1897, art. 1) (1).

La compétence des ministres n'est pas, quant à leur responsabilité, restreinte aux services rentrant dans le département qu'ils dirigent. L'acte, quel qu'il soit, engage la responsabilité de celui qui le contresigne : ce peut même être sa propre nomination.

§ **143. Responsabilité juridique des Ministres** — Une première question que soulève la responsabilité juridique des ministres est celle-ci : qui doit juger les ministres. (2) ? La tradition anglaise est favorable au jugement par la Chambre haute, puisque de tout temps ce sont les Lords qui ont exercé cette fonction. On peut cependant admettre que les motifs qui justifient cette solution en Angleterre n'ont pas la même valeur partout et toujours. Qu'à l'époque où les juges royaux manquaient d'indépendance à l'égard du pouvoir qui les nommait, il fallût recourir à des hommes de position au moins égale à ceux qui allaient comparaître devant « leurs pairs », rien de plus naturel. D'ailleurs, la Chambre des lords n'était-elle pas la juridiction suprême du royaume ? A ce titre, des causes aussi importantes lui revenaient de droit. La nation intervenant par les Communes comme grand jury d'accusation, et par les Lords comme grand jury de jugement: telle était l'organisation naturelle de l'*impeachment* en Angleterre. Mais faut-il l'imiter, là où la séparation des pouvoirs est plus strictement observée entre le législatif et le judiciaire, alors qu'une magistrature inamovible donne toute garantie d'indépendance à l'égard du Gouvernement ? On ne l'a pas cru en Belgique. La crainte des passions politiques, de la prévalence inévitable de l'intérêt de parti bien qu'il s'agisse d'une question de droit, a fait choisir ailleurs que dans le Parlement les juges des ministres.

Tout en maintenant l'accusation par la Chambre des repré-

(1) *Infra*, §§ 192 et 393.

(2) O. DE KERCHOVE DE DENTERGHEM, *De la Responsabilité des Ministres*, Gand-Paris, 1867. — DUPRIEZ, *Op. cit.*, t. I, p. 256 et s.

sentants, la Constitution a donc rejeté le jugement par le Sénat. Rappelons une raison qui disqualifiait cette assemblée aux yeux du Congrès; le projet de Constitution prévoyant un Sénat de nomination royale, on ne voulut pas en faire le juge des ministres du Roi. On conféra donc ce droit à la Cour de cassation qui en resta investie, bien qu'un vote du Congrès eût rendu le Sénat électif. L'esprit de parti est moins redoutable pour la mise en accusation que pour le jugement. L'initiative laissée à la Chambre apparaît comme une nécessité politique, à titre de sanction de la responsabilité ministérielle; mais la même nécessité ne s'impose pas quant au jugement. Conçoit-on d'ailleurs, dans notre système de procédure qui confie au parquet l'exercice des poursuites répressives et qui met ce parquet sous l'autorité du ministre de la justice, conçoit-on un ministre maître d'une action contre ses propres collègues, contre lui-même peut-être? Que si l'on invoque au contraire la possibilité de l'action publique intentée par une personne lésée sous forme de citation directe, l'intervention de la Chambre se justifie encore, puisque nul mieux qu'elle ne représente la Nation, laquelle est forcément atteinte par tout délit d'un ministre. Donc à ces points de vue, la mise en accusation doit rester d'initiative parlementaire. Mais le jugement par une magistrature proprement dite, non par un corps élu, se recommande pour éviter l'esprit de parti dans une question où l'honneur, la liberté, la vie d'un citoyen peuvent être engagés.

Le système de la Constitution est-il parfait à cet égard ? Il serait puéril de le prétendre, puisque l'esprit de parti peut atteindre même les rangs suprêmes de la magistrature. Mais nous croyons que des garanties plus efficaces que celles qui furent prises par nos Constituants étaient difficiles à trouver. D'ailleurs, n'oublions pas que les procès en responsabilité ministérielle semblent appartenir au passé. Leur rôle fut immense et nécessaire dans la formation du régime constitutionnel, mais ce rôle est aujourd'hui achevé. On a comparé cette arme pesante aux vieilles hallebardes qui ornent désormais les murs des musées d'artillerie.

Voici le système qui nous régit (Const. art. 90) :

Seule la Chambre des représentants a le droit d'accuser les ministres; seule la Cour de cassation a le droit de les juger. Il faut donc un vote de la majorité de la Chambre pour que les poursuites soient possibles. L'inculpé est renvoyé devant les chambres réunies de la Cour de cassation. La Constitution pré-

voit qu'une loi réglera cette matière (art. 139, 5°). Cette loi pourra établir à cette procédure une double exception, « quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée et quant aux crimes et délits que des ministres auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions » (art. 90 al. 1). On comprend en effet que l'intervention de la Chambre comme accusatrice et de la Cour suprême comme juge ne soit point nécessaire, lorsqu'il s'agit d'intérêts privés ou tout au moins étrangers au rôle politique de l'accusé.

La loi en question n'est pas encore faite à l'heure actuelle. Il ne faut guère s'en plaindre, car c'est la preuve de son inutilité. Il suit de là que la règle de l'article 90 ne fléchit, ni dans le cas d'une action civile intentée contre un ministre, ni dans le cas d'un délit commis par lui hors de l'exercice de ses fonctions.

Le Congrès national attachait à cette matière toute l'importance qui lui revenait au début d'un régime nouveau, quand nul ne pouvait savoir en quelles mains tomberait l'exercice du pouvoir et quand le souvenir des abus d'autorité de la veille était présent à toutes les mémoires. Le programme à suivre par le législateur est ainsi tracé par le Constituant : « Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des représentants, soit sur la poursuite des parties lésées » (art. 90 al. 2). Et comme si l'on se doutait du temps qu'il faudrait pour que cette loi fût faite, la disposition transitoire suivante a été introduite dans la Constitution : « Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion (1), sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales » (art. 134). Tel est donc le régime encore applicable en Belgique. Il permet des poursuites en dehors des cas prévus par le Code pénal, ce qui est rationnel, certains faits d'ailleurs sans gravité pouvant devenir délictueux par les circonstances politiques dans lesquelles ils se reproduisent.

Une fois seulement, le législeur s'est occupé de la question, à propos d'un duel entre le ministre de la guerre et un député, en 1865. On a considéré que le délit avait été commis hors de

(1) La durée de la réclusion est de 5 à 10 ans. Code pénal, art. 13.

l'exercice des fonctions ministérielles, mais les Chambres ont déclaré la Cour de cassation chambres réunies seule compétente pour en connaître, tout en réservant, pour les poursuites, l'autorisation préalable de la Chambre des représentants ; d'ailleurs l'un des inculpés faisait partie de cette assemblée, ce qui suffisait à nécessiter cette intervention (Const., art. 45). La même autorisation fut réservée pour l'arrestation préventive du ministre. Le procureur général près la Cour de cassation ou un Commissaire spécial nommé par la Chambre devait soutenir l'accusation. Les garanties ordinaires en matière répressive sont assurées au prévenu (loi du 19 juin 1865). Cette loi ne devait être applicable que pendant un an (1).

Tout acte royal contresigné par un ministre engage la responsabilité de celui-ci. Mais les actes de la vie publique prennent bien d'autres formes. Le ministre pourra être poursuivi pour concussion, pour trahison (Code pénal, art. 243, 113 et suiv.), etc. La preuve du délit résultera de faits, d'écrits, de témoignages, selon le droit commun. Libre à la Cour de cassation de qualifier la prévention comme elle le veut. Si le délit n'est pas prévu au Code pénal, elle devra seulement limiter la peine à la réclusion, suivant l'art. 134 déjà cité ; sinon, elle appliquera la loi.

§ **144. Règles accessoires de cette Responsabilité.** — Les tribunaux se déclarent incompétents à l'égard des ministres, même dans les actions civiles en responsabilité, lorsque le fait relève de leur vie publique. Ainsi un officier de l'armée reçoit sa démission « à sa demande » ; il nie avoir adressé sa démission au ministre de la guerre et poursuit celui-ci en dommages-intérêts, pour la lésion qu'il prétend subir par la faute du ministre (Code civil, art. 1382). La juridiction civile déclara l'action non recevable, vu les articles 90 et 134 de la Constitution (2). Elle a même rejeté l'exception présentée par un journaliste poursuivi pour calomnie par un ministre, alors que cette exception mettait en cause un acte politique du ministre (3) !

(1) La loi réserve pour les simples contraventions commises par un ministre, les règles ordinaires de compétence et de procédure. Elle est déclarée obligatoire le lendemain de sa publication et applicable aux infractions antérieures à cette date, même si les poursuites n'étaient pas commencées (art. 9 et 10). Ces mesures caractérisent bien une loi de circonstance, comme l'était en effet la loi du 19 juin 1865. — L'affaire fut jugée par la Cour de cassation, chambres réunies, le 12 juillet 1865 ; *Pasicr.*, 1865, I, 258.

(2) Bruxelles, 24 mai 1843, *Belg. jud.*, 1843, col., 847 et 923.

(3) Civ. Bruxelles, 17 novembre 1910, *Pasicr.*, 1910, III, 28.

Pour les procès civils intéressant les ministres en tant que particuliers, la compétence des juridictions ordinaires n'a jamais été déclinée par eux. On ne conçoit pas un citoyen belge récusant la justice de son pays sur une question de succession, de propriété, de location, etc., parce qu'il est ministre, alors que le Roi lui-même a plaidé tant de questions d'intérêts privés, comme demandeur ou défendeur, devant la justice belge (1).

Il va de soi que l'immunité constitutionnelle couvre le ministre même après qu'il a démissionné ou qu'il a été révoqué, pourvu que les faits se rapportent à l'époque où il exerçait ses fonctions. Au point de vue du droit public, cette hypothèse est la plus intéressante, car les procès intentés aux ministres le sont en général par leurs adversaires politiques et ceux-ci n'obtiennent la mise en accusation que lorsqu'ils sont majorité à la Chambre ; or, la chute du cabinet est alors un fait accompli, du moins sous le régime parlementaire qui est le nôtre. D'autre part, toute collusion entre le Roi et le ministre coupable est écartée, dès que la démission n'empêche pas l'action en responsabilité.

Un corollaire de la disposition relative à la responsabilité juridique des ministres est écrite à l'art. 91 de la Constitution : « Le Roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation que sur la demande de l'une des deux Chambres ». Le but est évident ; ni avant ni après, l'acte ne peut être couvert par le Roi (comp. art. 89).

§ **145. Durée et Fin de la Fonction** — Le ministre entre en fonction dès sa prestation de serment, même avant la publication de l'arrêté de nomination ; ceci serait le cas notamment, s'il contresignait son propre arrêté de nomination, ce qui est possible.

La durée des fonctions de ministre est illimitée. Il apartient au Roi d'y mettre fin, selon son bon plaisir. En fait, il faut un événement politique ou une raison de convenances personnelle au ministre, pour que celui-ci démissionne. Car c'est par voie de démission et non de révocation que cesse toujours le mandat. Parfois, la démission offerte n'est pas acceptée par le Roi. Parfois, la démission n'est qu'une « fausse sortie » combinée entre les hommes d'un même parti, afin de permettre un remaniment du ministère : tous les membres du Cabinet se re-

(1) Ceci bien entendu sous réserve de ce que nous avons dit de la liste civile plaidant au nom du Roi. *Supra*, § 128.

tirent et quelques-uns d'entre eux rentrent dans le nouveau Cabinet ; souvent ils changent alors de portefeuille. Ce sont là jeux habituels, en politique.

Il est de tradition que tous les ministres offrent leur démission, lorsque le chef de l'Etat change ; mais la même tradition veut que le Cabinet soit maintenu. Les choses se passèrent ainsi à l'avènement de Léopold II et d'Albert (1).

§ **146. Ministres d'Etat.** — A côté des ministres proprement dits, peut-il y avoir des ministres d'Etat ? Jamais on n'en a douté en Belgique, mais la position de ces personnages a donné lieu à bien des controverses que justifie le silence de la Constitution et des lois.

L'existence de ministres d'Etat remonte à l'époque du Congrès national, si l'on considère comme tel un ministre sans portefeuille qui assiste au conseil de Cabinet avec voix délibérative. Si, au contraire, on ne considère comme ministre d'Etat que celui qui ne fait pas partie du Conseil et qui n'est donc pas appelé à ses délibérations, alors le premier exemple remonte à 1834. La série en est depuis lors ininterrompue. A l'heure actuelle (1914), le Roi a donné ce titre à treize hommes politiques, dont un seul siège au Conseil (2).

Il ne faut pas confondre un ministre d'Etat avec un ministre *ad interim*, lequel exerce pendant un court laps de temps toutes les fonctions d'un ministre à portefeuille. Le plus souvent, un ministre malade ou absent charge de son portefeuille l'un de ses collègues du Cabinet, qui cumule ainsi ses attributions normales avec celle qu'il exerce *ad interim*.

Tout ministre d'Etat appelé à participer à l'exercice effectif du pouvoir est en tous points assimilé à un autre ministre. La question de sa situation juridique ne se pose plus : il faut qu'il prête serment entre les mains du Roi (3) et l'acte qu'il contresigne engage sa responsabilité. Mais en dehors de ce cas, on doit reconnaître que le titre de ministre d'Etat est purement honorifique. Une fois seulement, en juillet 1870, tous les ministres d'Etat ont été appelés en Conseil de cabinet pour discuter s'il fallait convoquer les Chambres en session extraordinaire ou pro-

(1) *Moniteur* des 21 décembre 1865 et 30 décembre 1909.

(2) La liste des ministres d'Etat jusqu'à 1885 est jointe à une mercuriale sur ce sujet, du procureur général Faider. Cass., 11 mai 1885, *Pasicr.*, 1885, I, 13.

(3) *Infra*, § 210.

céder à leur renouvellement intégral, conformément à l'acte de dissolution que le Roi venait de signer (1).

On a pu dire des ministres d'Etat qu'ils exercent « en puissance » un rôle dans le conseil de la Couronne, le Roi pouvant, quand il lui plaît, faire appel à leur expérience et les charger de présenter et de défendre un projet devant les Chambres. Mais pareilles missions peuvent d'ailleurs être confiées par le Roi à toute personne de sa confiance, sans qu'elle soit ministre d'Etat : le Roi prend conseil où il lui plaît et charge qui il veut de transmettre ses desseins au Parlement, à titre de commissaire du Roi (Règlements de la Chambre des Représentants, art. 17, et du Sénat, art. 21). La règle constitutionnelle de la responsabilité ministérielle n'en reste pas moins debout (2).

§ **147. Fonctions administratives des Ministres.** — Les ministres occupent dans le pouvoir exécutif une place d'autant plus éminente qu'il n'y a pas en Belgique de Conseil d'Etat. Ils ont des fonctions propres. en dehors des actes royaux dont ils se rendent responsables par le contre-seing : certaines nominations et certaines révocations aux emplois subalternes sont de leur compétence ; ils peuvent, par des circulaires transmises par la voie hiérarchique, imprimer à l'administration une direction conforme à leur politique. Souvent la loi leur délègue directement certaines fonctions exécutives, d'où dérive pour eux le droit de prendre des arrêtés ministériels. C'est eux qui gèrent le patrimoine de l'Etat, qui représentent sa personnalité juridique dans les actes authentiques, dans les instances judiciaires, etc. Les subdélégations ne leur sont permises, comme au Roi lui-même, que si la loi les y autorise expressément.

Le défaut de contentieux administratif organisé en Belgique étend considérablement le rôle juridictionnel des ministres. Nous reviendrons sur ce point en traitant du pouvoir judiciaire.

(1) Le *Moniteur belge* du 17 juillet 1870 relate le fait. La décision du Conseil de cabinet, auquel les ministres d'Etat avaient été appelés, fut de maintenir l'arrêté royal de dissolution et de procéder en conséquence à des élections dans le pays entier.

(2) La question des ministres d'Etat a été discutée par les professeurs Vauthier et Vanden Heuvel, dans la *Revue sociale et politique*, Bruxelles, 1893, p. 538, et 1894, p. 19 et suiv. Cf. Reynaert, *Histoire de la Discipline parlementaire*, t. II, p. 192 et suiv.

CHAPITRE V

LE POUVOIR JUDICIAIRE

SECTION I

En général.

§ **148. Sa Position dans l'Etat.** — L'une des caractéristiques de notre Constitution est la place importante qu'y occupe le pouvoir judiciaire. Non seulement, le Congrès a voulu assurer une grande action dans l'Etat à l'autorité qu'il considérait comme la plus indépendante et la plus apte à résister à l'arbitraire gouvernemental, mais il a tenu encore à ce que cette action fût garantie par des textes constitutionnels, afin de mettre ainsi la justice à l'abri de toute atteinte du législateur aussi bien que de l'exécutif.

La théorie des trois pouvoirs séparés et égaux entre eux domine cette partie de notre Constitution. La justice n'est pas considérée, chez nous, comme une branche de l'administration générale du royaume. De sérieuses mesures ont été prises pour empêcher pareille confusion ; on a tenté de tracer les limites entre ces deux domaines voisins, tâche particulièrement difficile, comme le démontre le grand nombre de conflits inévitables sur ce terrain.

Sans doute, est-ce en cette matière que nous rencontrons quelques-unes des différences les plus notables entre le régime français et le régime belge. D'une façon générale, on peut dire que la balance des pouvoirs penche, en France, du côté de l'administration à la fois active, délibérante et juridictionnelle (1),

(1) *Infra*, § 166.

et, en Belgique, du côté de la justice. Par tradition autoritaire et centralisatrice, nos voisins du sud s'accommodèrent longtemps d'un régime qui date en grande partie du premier Empire mais qui évolue et s'adapte progressivement, coutumièrement pourrait-on dire, au régime politique nouveau. Chez nous au contraire, la révolution de 1830 a rompu violemment certaines entraves impériales qu'avait tenté de maintenir le roi des Pays-Bas ; à bien des égards, nous nous rapprochons ici plutôt des idées anglo-saxonnes.

La science juridique trouve entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif les différences essentielles que voici :

1° L'administration agit spontanément ; la justice, au contraire, doit être saisie soit par un intéressé, soit par la collectivité représentée par le ministère public. A cette règle, deux exceptions sont apportées, dans notre procédure pénale : la chambre des mises en accusation, c'est-à-dire une chambre de la cour d'appel chargée de l'instruction préparatoire des affaires répressives, peut ordonner d'office des mesures d'instruction. (Code d'instruction criminelle, art. 235) ; la cour d'appel elle-même, jugeant comme juridiction pénale, peut ordonner des poursuites, en cas d'inaction du ministère public (loi du 20 avril 1810, art. 11 ; même code, art. 9).

2° L'administration agit d'une façon générale, par mesures réglementaires ; la justice, au contraire, statue dans des cas particuliers. Elle règle des situations juridiques en se fondant sur des droits déjà acquis ; on peut dire que son domaine est celui du passé. Il lui est défendu de prononcer par voie de dispositions générales et réglementaires ou sur des causes qui ne lui sont pas soumises (Code civil, art. 5). Cette règle empêche nos cours de rendre des « arrêts de règlement » comme les anciens parlements ; ces arrêts liaient tous les juges du ressort pour l'avenir, ce qui leur donnait une importance quasi législative et constituait une cause de confusion entre les pouvoirs.

§ **149. Sa Composition.** — Le recrutement de la magistrature préoccupa à bon droit le Congrès, l'un des reproches que les Belges faisaient aux juges des Pays-Bas étant précisément leur excessive docilité envers le pouvoir. On conserva pourtant le principe de la nomination royale, en le combinant parfois avec l'élection par les intéressés ou avec certains droits de présentation conférés à des corps électifs et aux cours elles-mêmes. Ainsi sont alliés, dans une mesure restreinte il est vrai, les systèmes de la nomination, de la cooptation et de l'élection.

Mais ce fut surtout sur l'inamovibilité et sur la large compétence du jury que le Congrès fonda ses espérances.

Nous verrons que, par le jugement des conflits et de la légalité des actes administratifs, la magistrature belge a vis-à-vis du pouvoir une position qui fut longtemps unique sur le continent ; à certains égards, elle est supérieure à l'exécutif.

La pluralité des juges est de règle. Sauf le juge de paix, le président du tribunal de première instance et le président du tribunal de commerce statuant en référé, les magistrats belges forment toujours des collèges de 3, 5, 7 et jusqu'à 13 personnes, selon qu'il s'agit des tribunaux civils, correctionnels et de commerce, ou d'une cour d'appel ou enfin de la Cour de cassation, ces deux dernières juridictions siégeant parfois deux chambres réunies (1). Le contrôle mutuel offre des garanties de moralité et d'impartialité plutôt que de capacité, car, d'une part, la besogne effective incombe presque toujours à un seul magistrat rapporteur et, d'autre part, les responsabilités partagées et anonymes ne stimulent guère les facultés d'un chacun. Le grand nombre de juges entraîne chez nous l'abaissement du niveau intellectuel des magistrats : on ne peut se faire l'illusion de trouver dans un petit pays tant d'éminents jurisconsultes. Leur multiplicité entraîne de lourdes charges pour le budget, ce qui oblige à mesurer parcimonieusement leur traitement. Assez mal payée, la magistrature belge ne se recrute pas toujours parmi les hommes les mieux doués ; ceux-ci peuvent facilement, par le barreau ou dans les affaires, se créer vite des ressources supérieures à celles que leur procure un rang même élevé dans l'ordre judiciaire. Cependant, l'institution du juge unique soulève une très grave objection : le danger de partialité est alors plus grand, ce qu'il faut éviter dans un pays où la politique influe sur toutes les nominations et où de nombreuses causes ont elles-mêmes un caractère politique.

§ 150. Abolition de la Vénalité des Offices. — Les fonctions judiciaires ne rapportent plus aujourd'hui aucun casuel, comme les charges de jadis, au temps où une part des amendes revenait aux juges et où les plaideurs leur remettaient des rémunérations directes, appelées « épices ».

(1) Voir sur tous ces points, la loi sur l'organisation judiciaire du 18 juin 1869, tit. I, notamment les articles 1, 28, 57, 84, 85, 133 et 135. Ces derniers articles prévoient même que, pour juger les ministres (Const., art. 90), les chambres réunies de la Cour de cassation doivent siéger en nombre pair et être composées de 14 membres au moins.

L'ancien régime connaissait la vénalité des offices c'est-à-dire que les places de magistrat se vendaient et s'achetaient, ce qui n'empêchait pas certaines qualifications intellectuelles d'être requises, alors comme aujourd'hui. Cette vénalité des offices était considérée comme une garantie d'indépendance vis-à-vis du pouvoir, inapte à priver un juge de sa charge valablement acquise. Cependant, cette vénalité est contraire au principe de la souveraineté nationale qui domine tout notre droit public (Const., art. 25) ; elle est donc entièrement abolie, même pour les charges de notaire, où le régime hollandais l'avait maintenue (arrêté du régent de Belgique du 16 mars 1831) (1).

§ 151. Inamovibilité. — Il est rare qu'au moment d'une révolution, l'inamovibilité ne soit pas suspendue pour la magistrature, afin de la mettre en harmonie avec le régime nouveau, de l'apurer, comme on dit. Difficilement en effet, un gouvernement conserve, dans un service de l'importance de la justice, des adversaires déclarés. Mais, sous le royaume des Pays-Bas, on était allé plus loin ; l'inamovibilité n'était constitutionnellement assurée que pour la magistrature supérieure ; encore un *statu quo* provisoire, élisif de toutes garanties constitutionnelles, avait-il perduré jusqu'en 1830.

Notre Gouvernement provisoire usa de la plénitude de souveraineté dont il jouissait forcément, avant la réunion du Congrès national, pour charger son comité de justice d'un travail d'épuration, à l'égard de la magistrature léguée par le régime hollandais (arrêté du 1er octobre 1830). Il en usa modérément.

Dans la Constitution, le principe de l'inamovibilité est proclamé pour tous les juges (art. 100). Le texte même en déduit les conséquences suivantes : Aucun juge ne peut être privé de sa place ou suspendu qu'en vertu d'un jugement (art. 100 al. 2) ; seule la Cour de cassation est compétente sur ce point (2). Aucun juge ne peut être déplacé qu'en suite d'une nomination nouvelle et de son consentement (art. 100 al. 3), afin d'éviter ces révocations déguisées que sont certains déplacements : en effet,

(1) Les charges de notaire passent, de fait, à telle personne que le titulaire désigne au Gouvernement, le plus souvent de père en fils. On conçoit donc que si la vénalité est exclue par la loi, elle n'est pas étrangère aux combinaisons entre notaires et candidats notaires : toutefois, le Gouvernement n'y participe que par la nomination du successeur désigné et sans en tirer le moindre profit.

(2) *Infra*, § 162.

des raisons de convenance ou d'intérêt majeur peuvent empêcher tel magistrat d'accepter tel poste ; l'y envoyer serait l'obliger à démissionner.

En outre, les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont à l'abri des fluctuations ministérielles, étant fixés par la loi (Const., art. 102). D'ailleurs ils sont assez réduits, variant de 4.000 francs pour les juges de paix de la dernière classe à 16.000 francs, traitement initial du président de la Cour de cassation (lois des 16 juin 1869, art. 224 et suiv. ; 25 novembre 1889 ; 5 juin 1890 ; 21 juillet 1899).

§ **152. Incompatibilités.** — Enfin, une autre garantie encore d'impartialité est donnée aux justiciables, par la séparation presque absolue entre les fonctions judiciaires et administratives : on pense par là écarter du prétoire les influences gouvernementales. La loi détermine les cas d'incompatibilité qui s'étendent, en règle générale, à toute fonction rétribuée de l'ordre administratif, y compris l'état militaire ou ecclésiastique. Elle interdit tout cumul de fonctions judiciaires. Les juges ne peuvent être ni avoués, ni avocats, ni se charger de la défense des intérêts des parties. Le négoce sous toutes ses formes leur est également prohibé (loi du 18 juin 1869, art. 174 et suiv.). En réalité, la loi et les mœurs dépassent ici la Constitution, qui se borne à statuer : « Aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, et sauf les cas d'incompatibilité déterminés par la loi » (art. 103). C'est par application de cette réserve finale que la loi sur l'organisation judiciaire a édicté les dispositions étendues ci-dessus rappelées.

Il va de soi que ne sont pas considérées comme tombant sous l'application de la loi les simples missions temporaires, même rémunérées, telles que participation à des commissions, à des jurys de concours ou d'examen, à des conseils techniques, etc.

§ **153. Eméritat.** — La règle impérative de la Constitution, disant : « les juges sont nommés à vie », a donné lieu à une difficulté. Que faire lorsque l'âge ou la maladie affaiblit les facultés du juge ? Il ne peut s'agir de lui infliger une déchéance, dont le caractère disciplinaire serait une criante injustice. On avait cru pouvoir s'en remettre aux corps eux-mêmes pour décider de la retraite de leurs membres (loi du 20 mai 1845, art. 8) ; mais l'indulgence naturelle et même forcée entre collègues paralysa l'exécution de la loi. Une mesure plus radicale fut prise en 1867, par la loi sur l'éméritat dans la magistrature, fixant un

âge légal de retraite et obligeant les juges de démissionner lorsqu'ils ont atteint cet âge, qui varie de 70 à 75 ans (loi du 25 juillet 1867). A défaut de démission volontaire, celle-ci doit leur être imposée par un jugement. Même avant l'âge légal, une infirmité grave et permanente peut motiver une décision analogue. La constitutionnalité de cette loi a été contestée : elle semble en effet inconciliable avec le principe de l'inamovibilité. Toutefois, puisque un jugement intervient à défaut de démission volontaire, le texte de l'article 100 est respecté ; son esprit n'est, d'autre part, pas contrarié par une sage mesure qui atteint également tous les juges et exclut jusqu'au soupçon de partialité gouvernementale.

Nos magistrats tiennent à honneur d'obéir à la loi en démissionnant, quand l'heure de la retraite a sonné pour eux. L'émérital leur conserve le titre honorifique de leurs fonctions avec le traitement moyen des cinq dernières années de service (loi sur l'émeritat, art. 9).

SECTION II

L'Organisation judiciaire (1).

§ **154. Ordre des Juridictions.** — La Constitution trace les grandes lignes de notre organisation judiciaire, en laissant à la loi le soin d'en déterminer le détail. Ainsi, elle crée différents ordres de juridiction, sans fixer leur compétence autrement que par les noms qu'elle leur donne : tribunaux de commerce, cours d'appel, etc. C'est donc la loi encore qu'il faut consulter sur les règles de compétence, comme sur le nombre des tribunaux, l'étendue de leur ressort et leur fonctionnement. Il ne peut même être créé de nouveaux sièges de magistrat sans une loi, le traitement devant figurer au budget (ex. loi du 12 sep-

(1) Nous n'examinons ici ni la procédure ni la compétence des diverses juridictions. Voici quelques sources à cet égard : G. BELTJENS, *Code de Procédure civile annoté*, Liège-Paris, 1897, 2 vol. — TH. BORMANS, *Commentaire législatif et doctrinal du Code de Procédure civile belge*, Bruxelles, 1884, 2 vol. — P. DE PAEPE, *Etude sur la Compétence civile*, Bruxelles, 1889-1891, 2 vol. — C. SCHEYVEN, *Traité pratique des Pourvois en Cassation*, Bruxelles, 1885.

tembre 1913). Nous nous bornons à quelques indications générales, qui seules peuvent trouver leur place ici (loi sur la compétence du 25 mars 1876 ; Code de procédure civile de 1806 ; loi sur l'organisation judiciaire du 18 juin 1869, etc.).

1° Il y a par canton un juge de paix avec un ou plusieurs suppléants. Le nombre des justices de paix est actuellement de 227.

Les juges sont nommés par le Roi, parmi les docteurs en droit de nos quatre universités, âgés de 25 ans au moins.

A chaque justice de paix est attaché un greffier nommé et révocable par le Roi.

Le juge de paix est compétent en matière civile et de simple police ; il exerce aussi une juridiction gracieuse étendue.

2° Nous avons autant de tribunaux de première instance que d'arrondissements judiciaires ; leur nombre est de 26. Ils comprennent de une à neuf chambres. Chacun d'eux compte un président, éventuellement un ou des vice-présidents, des juges et des juges suppléants. Un ou plusieurs juges sont spécialement désignés comme juges d'instruction.

Le tribunal comprend encore des greffiers et des greffiers-adjoints, et un parquet composé d'un procureur du Roi et de ses substituts.

Pour pouvoir être nommé juge, juge suppléant ou procureur du Roi, il faut être âgé de 25 ans, être docteur en droit et avoir exercé pendant deux ans des fonctions judiciaires ou avoir appartenu au barreau, ou avoir enseigné le droit à une université de l'Etat. Les substituts peuvent n'être âgés que de 21 ans.

Le Roi nomme librement les juges ; il nomme les vice-présidents et présidents, d'après un système de présentations dont il sera question ci-après,

Le tribunal de première instance siège au nombre fixe de trois juges. Il a la plénitude de compétence au civil. Comme tribunal correctionnel, il connaît des délits et des crimes correctionnalisés. En outre, sa compétence gracieuse est assez étendue. Enfin, il remplace le tribunal de commerce dans les arrondissements où celui-ci n'est pas institué.

3° Le président du tribunal de première instance a, comme tel, une juridiction civile propre, dite des référés. Il statue seul, assisté d'un greffier, par voie d'ordonnance, sur les cas urgents et à titre provisoire.

4° La Constitution établit trois cours d'appel pour le royaume ; la loi détermine leur siège et leur ressort (art. 104) : la cour de Bruxelles est compétente pour les provinces du Brabant, d'An-

vers et du Hainaut ; celle de Gand l'est pour les deux Flandres ; celle de Liège, pour les provinces de Liège, Namur, Limbourg et Luxembourg.

Pour devenir président ou procureur général à l'une de ces cours, il faut être âgé de 30 ans, être docteur en droit et avoir pendant cinq ans au moins été magistrat, avocat ou professeur de droit dans une université de l'Etat. On peut être nommé conseiller ou avocat général aux mêmes conditions à 27 ans et substitut du procureur général à 25 ans.

Les nominations à la cour se font sur listes de présentation dont il sera question ci-après. Nous croyons inutile d'insister sur les nominations au greffe et au parquet, qui suivent partout les mêmes règles.

Outre leur compétence ordinaire en degré d'appel, les cours connaissent exceptionnellement, mais en premier et en dernier ressort, des délits commis par les membres de la magistrature ; elles constituent la juridiction disciplinaire d'appel pour les barreaux de leur ressort. Elles prononcent sur les demandes en réhabilitation, et donnent leur avis sur les demandes d'extradition. Nous verrons qu'en matière administrative, leur compétence contentieuse, considérablement élargie, est aujourd'hui importante.

Les cours d'appel siègent au nombre fixe de cinq conseillers en matière civile, de trois conseillers en matière correctionnelle et en certaines matières administratives.

5° Il y a, pour toute la Belgique, une Cour de cassation (Const., art. 95). Elle siège à Bruxelles. Nous en parlerons ci-après.

Voici les autres juridictions prévues par la Constitution :

1° Les cours d'assises, pour juger au criminel, sont organisées par province (art. 98) et se réunissent au chef-lieu. Nous en reparlerons plus loin.

2° Les tribunaux militaires comprennent les conseils de guerre et la cour militaire (art. 105 al. 1), dont il sera question en même temps que de l'armée (1).

3° Les tribunaux de commerce (art. 105 al. 2) sont au nombre de 14. Dans les arrondissements qui n'en n'ont point, le tribunal civil en tient lieu.

La juridiction consulaire est exercée par des commerçants ou anciens commerçants, élus par les commerçants eux-mêmes, mais ils doivent être nommés par le Roi. Pour être électeur, il

(1) *Infra*, §§ 276-7.

suffit d'être commerçant patenté à raison de 25 francs par an et de figurer sur les listes électorales communales ; ceci exclut les femmes. Pour être éligible, il faut exercer ou avoir exercé le commerce pendant cinq ans avec honneur et être âgé de 25 ans au moins ; l'exclusion des femmes va de soi. L'élection se fait pour deux ans. Pour la formation des listes électorales, pour les opérations des bureaux et la validation des élus, des règles analogues à celles qui régissent nos élections politiques sont en vigueur. La nomination par le Roi n'est qu'une sorte d'investiture.

Le tribunal de commerce siège au nombre de trois juges, assistés d'un référendaire nommé par le Roi et qui doit être docteur en droit. Celui-ci exerce sur les décisions du tribunal une influence souvent prépondérante.

4° Parmi les diverses juridictions administratives dont la Constitution prévoit la possibilité (art. 93), celle-ci n'en institue qu'une seule de façon expresse : la Cour des comptes, en matière de comptabilité publique (art. 116). Nous y reviendrons, en traitant de ce sujet (1).

§ **155. Recrutement de la Magistrature.** — Observons que, parmi les règles relatives au recrutement de la magistrature, dont nous venons d'esquisser le tableau, il en est peu qui soient fixées constitutionnellement. Elles se trouvent pour la plupart dans la loi organique du 18 juin 1869. Voici les seules prescriptions constitutionnelles à cet égard :

Pour les juges de paix et les juges des tribunaux de première instance, c'est la nomination directe par le Roi. Pour les conseillers aux cours d'appel, les présidents et les vice-présidents des tribunaux de première instance de leur ressort, c'est la nomination par le Roi sur deux listes doubles de candidats, présentées, l'une par ces cours, l'autre par les conseils provinciaux. Pour les conseillers à la Cour de cassation, c'est encore la nomination par le Roi, sur deux listes doubles, présentées, l'une par le Sénat, l'autre par la Cour elle-même. Les candidats portés sur une liste peuvent également être portés sur l'autre. Toutes les présentations sont publiées au *Moniteur*, quinze jours avant la nomination. Les cours choisissent dans leur sein leurs présidents et vice-présidents (Const., art. 99).

Nous avons fait remarquer, dans ce système, une heureuse combinaison de la cooptation avec l'intervention d'éléments re-

(1) *Infra*, §§ 191-3.

présentatifs : le Sénat et les conseils provinciaux. Il semble même que l'opinion publique soit invitée à se prononcer sur le mérite des candidats pendant les quinze jours qui doivent s'écouler entre l'insertion de leur nom au *Moniteur* et l'arrêté de nomination.

Les présentations des cours précèdent celles des assemblées délibérantes (loi du 13 avril 1869, art. 73). Longtemps, ces dernières se bornèrent à ratifier les choix des magistrats, ce qui doublait l'importance de la cooptation. Mais la politique s'en est mêlée : la haute magistrature ayant passé pour appartenir en majorité à l'opinion libérale, on a voulu « rétablir l'équilibre » par des nominations de l'autre bord, devenues possibles depuis que le Sénat et beaucoup de conseils provinciaux appartiennent en majorité au parti catholique ; leurs listes de présentation diffèrent souvent de celles des cours, ce qui laisse plus de latitude au ministre de la justice. Si la concordance entre les listes de présentation semble, en ces derniers temps, rétablie, c'est que les cours elles-mêmes partagent en majorité l'opinion du Gouvernement.

§ 156. Parquet. — Les officiers du ministère public près des cours et tribunaux sont tous librement nommés et révoqués par le Roi (Const., art. 102). Ils ne font pas partie de la magistrature proprement dite, puisqu'ils ne jugent pas : la règle de l'inamovibilité ne leur est donc pas applicable. En fait, cependant, les cas de révocation de membres du parquet pour motifs politiques sont d'une extrême rareté ; rien n'est plus fréquent que leur entrée dans la magistrature assise.

Le rôle principal du parquet se rapporte à notre système d'accusation. Ses membres exercent l'action publique, au nom de la société, devant toutes les juridictions répressives : tribunaux de simple police, tribunaux correctionnels, cours d'appel, d'assises et de cassation. Ils dépendent hiérarchiquement du ministre de la justice, qui peut enjoindre ou empêcher des poursuites, mais jamais les arrêter, une fois que la justice en est saisie. Cette intervention possible d'un homme politique est corrigée par l'action directe donnée au lésé et par le droit d'injonction des cours d'appel en cas d'inaction du Parquet.

Le parquet de simple police se compose d'un commissaire de police, dont nous reparlerons à propos de l'organisation communale (1), et de ses adjoints ; le parquet de première instance

(1) *Infra*, §§ 318 et 321.

se compose d'un procureur du Roi et de sès substituts; les parquets près des cours d'appel et de la Cour de cassation comprennent chacun un procureur général, des avocats généraux, et en appel, des substituts du procureur général (loi du 18 juin 1869, art. 151).

Le ministère public exerce encore une autre fonction importante. En dehors de ses réquisitions répressives, il donne des avis au civil, dans les procès qui intéressent les incapables, l'Etat, l'ordre public, etc., ou chaque fois qu'il le juge opportun (Code de procédure civile, art. 83 et 470). Dans certains cas, les réquisitions du ministère public peuvent, même au civil, mettre en mouvement l'action judiciaire (loi du 20 avril 1810, art. 46). Les avis de « l'organe de la loi », lorsqu'il est partie jointe au civil, ne lient jamais le juge. Le ministère publie exerce ce rôle consultatif devant les tribunaux civils, les cours d'appel et la Cour de cassation.

Les tribunaux militaires ont eux aussi leur parquet, dont les membres relèvent également du ministre de la justice (1).

§ **157. Auxiliaires de la Justice.** — Pour compléter notre exposé, disons quelques mots des auxiliaires principaux de la justice.

1° Les avoués sont chargés de la représentation des parties en justice (2). Ils sont nommés par le Roi ; la cour ou le tribunal auprès duquel ils exercent jouit d'un certain droit de présentation. Ils sont généralement docteurs en droit. Devant beaucoup de tribunaux, les fonctions d'avoué se combinent avec celles d'avocat. D'ailleurs, il est permis de se demander jusqu'à quel point ces deux professions doivent coexister et si elles ne se confondront pas dans une future réforme de la procédure. Les avoués sont soumis à une discipline particulière. La vénalité de leur charge est abolie en Belgique.

2° Les avocats forment une corporation, le Barreau, jouissant de la personnalité civile et « maître de son tableau » (3). Il décide quels sont les docteurs en droit qui, après avoir satisfait aux obligations d'un stage, figurent au tableau de l'ordre. Les femmes n'y ont pas, jusqu'ici, obtenu leur inscription. Le Barreau est libre de toute attache gouvernementale. Il a sa disci-

(1) *Infra*, §§ 276 à 278.

(2) Ch. Douxchamps, *De la Profession d'Avocat et d'Avoué*, Bruxelles-Paris, 1904.

(3) Duchêne et Picard, *Manuel pratique de la Profession d'Avocat en Belgique*, Paris-Bruxelles, 1869. — Ch. Douxchamps, *Op. cit.*

pline, son conseil présidé par un bâtonnier ; les sentences de cette juridiction peuvent être déférées à la cour d'appel. Près de certains tribunaux de première instance, le Barreau, peu nombreux, se confond en partie avec le corps des avoués ; c'est le tribunal qui fait office de juridiction disciplinaire. Le titre d'avocat est pénalement protégé (loi du 30 août et ar. roy. du 20 octobre 1913).

3° Les huissiers ont pour mission de signifier les actes judiciaires et d'en poursuivre l'exécution. Leur organisation rappelle celle des avoués : les uns et les autres sont, pour leurs services, soumis à des tarifs légaux, ce qui n'est pas le cas pour les avocats.

4° Les notaires sont des officiers publics chargés de la rédaction des actes authentiques, de leur garde, de la délivrance de leurs copies ou extraits ; ils sont dépositaires des pièces ou des valeurs qui leur sont confiées ; leurs actes peuvent entraîner la voie parée. Les notaires sont nommés par le Roi, parmi les candidats ayant fait des études universitaires spéciales. Leur discipline est semblable à celle des avoués.

§ **158. Prorogations de Juridiction.** — En vertu de la Constitution, c'est la loi seule qui organise la justice ; elle institue les tribunaux et règle leur compétence. Si le Congrès affirme, une fois de plus, le droit exclusif du législateur, c'est afin d'écarter toute action arbitraire du Gouvernement et de maintenir l'indépendance du judiciaire à l'égard de l'exécutif.

Une garantie du même ordre est écrite à l'article 8 de la Constitution qui dit : « Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ». Par un abus fréquent dans l'ancien droit, l'autorité désignait, pour la connaissance des litiges, telle juridiction qu'il lui plaisait ; mais cette pratique n'a jamais été admise dans nos provinces. Un autre abus consistait, pour les juridictions supérieures, pour les grands conseils de notre pays comme pour les parlements français, à « évoquer » les affaires, c'est-à-dire, à les enlever à la compétence de quelque juridiction inférieure, afin de s'en saisir d'office. On comprend quels mobiles politiques ou intéressés poussaient dans cette voie les princes ou les hauts magistrats.

On a coutume de dire que chacun doit être jugé par son juge naturel, en faisant de ce terme le synonyme de juge désigné par la loi. Dans aucun cas particulier, les règles de compétence ne peuvent donc fléchir ; elles s'imposent aux justiciables, aux corps judiciaires et au Gouvernement. Elles s'imposent même au lé-

gislateur, en ce sens qu'il ne peut changer, pour un procès déterminé, la compétence judiciaire : cela équivaudrait, à notre avis, à instituer un tribunal extraordinaire, ce que la Constitution défend (art. 94). En effet, nous ne voyons point de différence entre un tribunal créé *ad hoc* et une compétence *ad hoc* accordée à un tribunal existant (1).

Si l'article 8 de la Constitution dit que nul ne peut être distrait « contre son gré » du juge que la loi lui assigne, il ne faut pas en inférer *a contrario* que, volontairement, tout plaideur a le choix du juge qui lui convient. En règle, les attributions de compétence sont d'ordre public et il ne peut y être dérogé (Code civil, art. 6). Seulement, dans les cas où la loi permet ces dérogations, comme en matière de compétence territoriale — en cas d'élection de domicile, par exemple — la prorogation de juridiction est loisible aux parties (loi du 25 mars 1876, art. 42, 43, etc.).

§ 159. Prohibition des Juridictions extraordinaires. — La loi peut, en respectant les règles constitutionnelles, établir tels tribunaux et juridictions contentieuses qu'exigent les besoins sociaux. Mais il est interdit même à la législature « de créer des commissions ou des tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit » (Const., art. 94).

Par « tribunaux extraordinaires », il faut entendre des organes judiciaires durables, permanents même, mais dont l'objet spécial est enlevé à la compétence des juridictions ordinaires pour un motif politique. Ce sont ces tribunaux qui jugèrent les délits contre la religion établie, contre l'autorité du souverain, aux époques de despotisme et d'intolérance. Nous les avons connus, en Belgique, au XVI^e^ siècle, sous le nom de Conseils des troubles ; dans les premiers temps de la domination française, sous le nom de Tribunaux révolutionnaires ; et même sous le royaume des Pays-Bas, sous le nom de Cours spéciales (2). On peut dire

(1) Ainsi la loi française des 1-2 mars 1899, dessaisissant la chambre criminelle de la Cour de cassation de la revision des procès criminels, pour donner compétence aux chambres réunies de la même cour, eût été considérée, en Belgique, comme inconstitutionnelle, en tant qu'elle eût été appliquée à une procédure déterminée, entamée à ce moment. Cette loi de circonstance a été abrogée par celle des 4-5 mars 1909.

(2) Sur ces dernières, voir la loi du 10 avril 1815 et l'arrêté royal du 20 avril 1815. Les cours spéciales prononçaient des peines rigoureuses contre ceux qui suscitaient la haine entre les citoyens, par la presse ou la parole, etc.

que les tribunaux extraordinaires sont des moyens de gouvernement.

Par « commissions », il faut entendre de simples collèges temporaires, révocables à volonté, jugeant « par ordre » un ou plusieurs cas déterminés ; ce sont des juridictions de circonstance. Le type de la commission de ce genre est celle qui jugea sommairement à Paris le duc d'Enghien, en 1804.

L'interdiction prononcée à l'article 94 s'adresse au législateur aussi bien qu'à l'exécutif. Mais elle doit être restreinte au but politique que poursuivait le Congrès, lorsqu'il voulut priver le despotisme d'un de ses moyens d'action les plus redoutables, alors qu'il emprunte, pour commettre ses crimes, les formes de la justice (1).

La Constitution ne nous semble donc pas faire obstacle à la création, par le législateur, de juridictions non prévues par elle mais répondant à des besoins d'ordre social et juridique, notamment à des besoins nouveaux. C'est ainsi que l'ont compris nos Chambres dès 1848, alors qu'un grand nombre de constituants y siégeaient encore. Il s'agissait de réorganiser la juridiction des prud'hommes, qui règle les questions de salaire et de travail entre ouvriers et patrons. La légalité de cette institution n'a plus été contestée depuis (2).

Une autre juridiction, gracieuse il est vrai et non contentieuse, fut créée par la loi sur les conseils de l'industrie et du travail, en 1887. Quand fut discutée la loi sur les accidents du travail, on songea à instaurer une juridiction spéciale en cette matière, mais le projet n'eut pas de suites (3). Enfin, la loi sur la protection de l'enfance institue le « juge des enfants » (4).

§ **160. Garanties de Forme.** — L'importance des garanties de

(1) Rapport de RAIKEM au Congrès national, HUYTTENS, t. IV, p. 95 ; Rapport et discussions de la loi du 7 février 1859 sur les conseils de prud'hommes, *Moniteur belge*, 21 avril 1842, *Pasinomie*, 1859, p. 43 et suiv. THONISSEN, *Constitution belge annotée*, n° 405, p. 276. — Voir surtout LECLERCQ, *Un Chapitre du Droit constitutionnel des Belges*, 2e étude, t. XXXI, p. 5, des Mémoires in-4° de l'Académie royale de Belgique, 1852-1857, reproduit *Belg. jud.*, 1889, col. 1286. — DULLAERT, De la Constitutionnalité d'un Tribunal spécial de Police. *Rev. catholique de Droit*, Louvain, 1909, p. 213.

(2) La loi actuelle date du 15 mai 1910 ; *infra*, § 497.

(3) Sur la loi du 16 août 1887 (conseils de l'industrie et du travail) et sur celle du 24 décembre 1903 (accidents du travail), *infra*, §§ 490 et 488.

(4) Loi du 15 mai 1912 ; *infra*, § 381.

forme en matière judiciaire ne pouvait échapper à nos Constituants. Ils mirent donc quelques principes au-dessus de l'atteinte des pouvoirs constitués.

1° « Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs; dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. — En matière de délits politiques et de presse, le huis clos ne peut être prononcé qu'à l'unanimité » (Const., art. 96).

La règle de la publicité est jusqu'ici étrangère à l'instruction préparatoire des affaires répressives et ne s'applique qu'à l'instruction définitive. Même là, elle avait été écartée sous le régime hollandais, jusqu'à la plaidoirie du moins (arrêté du 28 avril 1814). La mesure constitutionnelle reproduit un arrêté pris par le Gouvernement provisoire dès le 7 octobre 1830. La disposition particulière aux délits politiques et de presse montre le Congrès, comme toujours, préoccupé de sauvegarder l'opinion publique contre les entreprises du pouvoir. Toutefois, comme la cour d'assises est ici compétente, observons que c'est cette cour et non le jury qui prononce le huis clos.

La publicité a comme complément le droit, pour la presse, de reproduire les débats.

2° « Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique » (Const., art. 97).

Les motifs sont une garantie et une satisfaction données au plaideur. Ils permettent au juge de montrer sa science et sa conscience. Ils concourent à améliorer les décisions ultérieures.

Cette obligation s'impose à tout corps judiciaire et même aux corps administratifs, lorsqu'ils rendent des jugements proprement dits. Ainsi en est-il de la Cour des comptes, des députations permanentes des conseils provinciaux, des conseils de discipline, du Roi lui-même, statuant au contentieux. Les verdicts des jurys criminels ne sont pas motivés ; encore ne constituent-ils pas, à proprement parler, des jugements : ils servent plutôt de motifs aux arrêts de cours d'assises, qui seuls entraînent une condamnation.

Quant au prononcé en séance publique, il est fait parfois exception notamment pour les arrêts de la Cour des comptes, ce qui semble difficile à justifier, sauf par la force de la tradition et par le mécanisme de cette cour (1). Pour certaines juridic-

(1) Cass., 2 janvier 1880, *Pasicr.*, 1880, I, 45.

tions administratives, la règle de la publicité a été introduite dès avant le prononcé du jugement. Ainsi pour l'instance en validation des élections communales par la députation permanente du conseil provincial, la publicité est obligatoire dès l'exposé de l'affaire (loi du 12 septembre 1895 ,art. 73). Pour les réclamations en matière de milice, que juge en appel le conseil de revision, il en est de même (lois coordonnées par l'arrêté royal du 16 août 1881, art. 56).

3° Signalons le principe général de l'article 30, alinéa 2 de la Constitution : « Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi », principe supérieur peut-être à une simple question de forme.

La justice en Belgique n'est pas rendue au nom du Roi, comme en Prusse, par exemple, mais au nom de la Nation, de qui émanent tous les pouvoirs (Const., art. 25).

D'autre part, le Roi seul peut imposer le respect des jugements par la voie parée, qui assure leur exécution (art. 68). Ceci explique que le nom du chef de l'Etat ne figure pas en tête des décisions judiciaires, mais seulement en tête de la formule exécutoire : « Mandons et ordonnons à... etc ».

§ **161. Cour de Cassation. Sa Mission principale.** — En adoptant le système du droit écrit et codifié, l'Etat moderne a indiqué sa préférence pour la sûreté et l'homogénéité, au détriment de la plasticité, caractéristique du régime coutumier. Pour tirer de ces avantages le meilleur parti possible, il fallait « maintenir l'unité de la jurisprudence et le respect de la loi » (décret français du 27 novembre 1790). A cette fin, une cour suprême était nécessaire ; la Constituante française le comprit. Depuis lors, l'idée ne fut plus jamais abandonnée.

La Cour de cassation est essentiellement une (1) ; elle se préoccupe de l'intérêt de la loi avant celui des parties. Elle se trouve à la tête du pouvoir judiciaire, dominant aussi bien les tribunaux ordinaires, civils et répressifs, que les juridictions spéciales : militaires, commerciales, disciplinaires, administratives. Elle ne constitue pas une dernière instance pour les plaideurs : le point de fait lui demeure étranger ; elle juge les jugements, plutôt que les procès. Estime-t-elle mal rendue une sentence qui lui est déférée, elle la casse et, s'il y a lieu, renvoie l'affaire devant un autre juge qui statuera au fond. La Constitu-

(1) Si l'Italie en a plusieurs, cela provient de cause historique et sera sans doute transitoire.

tion belge formule le principe en ces termes : « Cette cour ne connaît pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres » (art. 95 al. 2). Nous connaissons l'exception ainsi rappelée (1).

On peut aller en cassation de toute décision rendue en dernier ressort par une autorité judiciaire quelconque (loi du 25 mars 1876, art. 19 et 20). Si un corps administratif — députation permanente, Cour des comptes, etc. — statue au contentieux, sa sentence est sujette au contrôle de la cour suprême.

Les motifs de cassation sont la violation de la loi et la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité. Il s'agit ici de la loi au sens matériel du mot : ainsi une concession de chemin de fer, bien qu'octroyée par le législateur, n'est pas une loi dont la fausse interprétation donne ouverture à cassation (2). Si le moyen est accueilli, la cassation entraîne renvoi devant une juridiction du même ordre que celle dont émane la décision cassée (3) : un autre tribunal de première instance, s'il s'agit d'un jugement rendu en dernier ressort par un tribunal de première instance ; une autre députation permanente, une autre cour d'appel, etc. Si le moyen de cassation accueilli se rapporte à la nullité d'un acte, à une prescription acquise, à la fausse qualification d'un délit, ou si le jugement déféré émane d'un tribunal incompétent, la cassation sera prononcée sans renvoi. Ceci a lieu toujours en cas d'annulation « dans l'intérêt de la loi ». Le parquet peut d'office déférer à la cour suprême toute décision passée en force de chose jugée qui viole une loi ; l'arrêt de cassation est alors sans valeur pratique : il est simplement rendu pour « maintenir l'unité de la jurisprudence et le respect de la loi » (loi du 4 août 1832, art. 29). Toutefois l'arrêt peut, même alors entraîner des conséquences juridiques, dans les cas assez rares de cassation d'une décision ordonnant rectification d'un acte de l'état civil, portant sur la reconnaissance d'un acte en justice ou sa transcription à la suite d'un jugement, etc. (4).

Chaque arrêt de cassation est transcrit en marge du plumitif

(1) *Supra*, § 143.

(2) Cass., 30 avril 1908. *Rev. Adm.*, 1908, p. 435. Cf. *supra*, § 74.

(3) La juridiction de renvoi n'est liée sur le point de droit que par un second arrêt de cassation, rendu chambres réunies pour le même motif que le premier. *Supra*, § 76.

(4) Cass., 14 décembre 1911. *Rev. Adm.*, 1913, p. 18. Mercuriale du procureur général R. Janssens du 1er octobre 1908. *Belg. jud.*, 1908, col., 1169.

d'audience, dans le registre de la juridiction dont la décision est cassée.

§ 162. Ses Missions accessoires. — La grande autorité de la Cour de cassation lui vient de sa mission principale que nous venons de rappeler. D'autres attributions assez importantes témoignent de la confiance qu'inspire au législateur une juridiction qui apparaît, en Belgique, comme une sorte de pouvoir modérateur (lois du 25 mars 1876, art. 19, et du 18 juin 1869, art. 132).

1° Elle prononce sur les règlements de juges, c'est-à-dire sur les conflits positifs ou négatifs, entre juridictions (Code de procédure civile, art. 363 et suiv ; Code d'instruction criminelle, art. 525 et suiv.), qu'il ne faut pas confondre avec les conflits d'attributions dont il sera question plus loin (1). Par exemple, il y a lieu à règlement de juges, lorsque deux tribunaux civils de première instance ou bien un tribunal civil et un tribunal de commerce se trouvent simultanément saisis du même litige ; ou bien encore si la connaissance de deux infractions connexes a été renvoyée devant deux tribunaux correctionnels ou devant un tribunal correctionnel et une cour d'assises (2).

2° Elle prononce le renvoi d'un tribunal à un autre (3), en cas de parenté ou d'alliance entre juges et parties (Code de procédure civile, art. 368 et suiv. ; Code d'instruction criminelle, art. 542 et suiv.),

3° Elle prononce sur les prises à partie (4) proposées contre les juges suspectés de fraude, de concussion, de déni de justice, etc. (Code de procédure civile, art. 505 et suiv.).

4° Elle prononce enfin, au criminel, sur la revision des procès, dans les cas où la loi l'autorise (Code d'instruction criminelle, art. 483 et suiv.).

5° Elle exerce d'autre part sur la magistrature entière une action disciplinaire, indépendante de l'action répressive réservée à la première chambre de la cour d'appel. Toute condamnation prononcée par celle-ci est transmise au ministre de la justice qui peut dénoncer le fait à la Cour de cassation. Les chambres réunies statuent sur les conséquences disciplinaires, qui peuvent

(1) *Infra*, § 169.
(2) *Pandectes belges*, V° Règlement de juges, t. LXXXV (1906), p. 792.
(3) *Pandectes belges*, V° Renvoi, t. LXXXVI (1906), p. 854.
(4) *Pandectes belges*, V° Prise à partie, t. LXXX (1904), p. 41.

aller jusqu'à la déchéance du magistrat (loi du 20 avril 1810, art. 48 et suiv.)(1).

Il suffit pour se rendre compte de l'importance du rôle de la Cour de cassation en Belgique, de constater, dans toutes les matières juridiques, son intervention régulatrice. Il en est ainsi spécialement pour le droit public. C'est pourquoi nous ne manquons aucune occasion de citer sa jurisprudence, dont l'ampleur à cet égard, est comparable, en France, à celle de la Cour de cassation et de la section du contentieux du Conseil d'Etat réunies.

§ **163. Jury et Cour d'Assises.** — Le principe du jury, demeuré si vivace dans les pays anglo-saxons, est largement appliqué par notre Constitution, pour les juridictions criminelles sinon civiles, pour les juridictions de jugement sinon d'accusation. La raison tirée de l'indépendance plus grande du jury comparé à la magistrature a perdu de sa force, alors que l'inamovibilité est garantie aux juges ; il n'en reste pas moins vrai qu'un jury composé de non-professionnels reflète plus exactement l'opinion publique et se rattache partant plus directement à la souveraineté nationale, source du pouvoir judiciaire comme des autres. Aucune éducation politique n'est d'ailleurs préférable pour le citoyen à sa participation à la fonction judiciaire : il assiste ainsi à des discussions qui lui montrent comment se forme le droit.

Le royaume des Pays-Bas avait supprimé la juridiction du jury (décret du Prince-Souverain du 6 novembre 1814) par motifs politiques. Elle fut rétablie, dès la révolution de 1830, par le Gouvernement provisoire et maintenue par la Constitution « en toutes matières criminelles et pour délits politiques et de la presse » (art. 98).

Le soin de fixer les conditions pour être juré est laissé à la loi ordinaire (loi du 18 juin 1869, art. 97 et suiv.). Il faut être belge de naissance ou avoir la grande naturalisation, être âgé de 30 ans et appartenir à certaines catégories censitaires ou capacitaires : payer en impôts directs un cens différentiel variant de 250 à 90 francs, ou posséder certaines propriétés foncières ; être porteur d'un diplôme d'études supérieures, avoir exercé

(1) Cass., 6 juillet 1893, *Pasicr.*, 1893, I, 287. Leclercq, *Un Chapitre du Droit constitutionnel des Belges*, Mémoires de l'Académie royale, 2e étude, t. XXXI, 1857, reproduit à la *Belgique judiciaire*, 1889, col. 1286.

certaines fonctions, ou jouir d'une pension de l'Etat de 1000 fr. au moins.

Les assises se tiennent dans chaque chef-lieu de province, sauf désignation d'un autre lieu par la Cour d'appel, tous les trois mois et plus souvent en cas de besoin (même loi, art. 87 et suiv.) (1).

La liste des jurés est dressée par la députation permanente du conseil provincial. Un système assez complexe de tirage au sort, avec droit de récusation par la magistrature, par le ministère public et par la défense, est organisé dans la loi, afin de donner les garanties d'impartialité et d'indépendance aussi grandes que possible (même loi, art. 102 et suiv.). Le jury se compose, en règle générale, de 12 membres (art. 113).

La Cour d'assises comprend un magistrat d'appel, et deux magistrats de première instance. Le siège du ministère public est occupé par un membre du parquet, soit d'appel, soit de première instance, selon la ville où se tiennent les assises. Un greffier complète la cour.

Le jury répond par oui ou par non aux questions qui lui sont posées ; il est juge du fait. La cour applique la loi ; elle est juge du droit. Ses arrêts sont susceptibles de recours en cassation. En cas de réponse affirmative du jury sur la question principale, si cette réponse est donnée à la majorité de 7 voix contre 5 seulement, le jury est tenu de le déclarer : la cour d'assises décide, en ce cas, du point de fait, en se ralliant soit à la majorité, soit à la minorité du jury (art. 118).

§ **164. Leur triple Compétence.** — La triple compétence du jury est fixée à l'article 98 de la Constitution.

1° Il connaît de toutes les matières criminelles, c'est-à-dire des infractions punies de peines criminelles, qui sont : la mort (2), les travaux forcés, la réclusion et la détention ; ces peines entraînent privation de la liberté pour plus de cinq ans (Code pénal, art. 1 al. 1, art. 7). Nous ne parlons que des peines principales.

Par suite de l'admission d'une excuse légale ou de circonstances atténuantes, la peine pour un fait qualifié crime peut diminuer et descendre en dessous du taux des peines criminelles. D'après notre système répressif, l'infraction, dès qu'elle est punie de peine correctionnelle, cesse d'être crime et devient délit.

(1) Pour le Limbourg, la Cour de Liège désigne Tongres et non Hasselt.

(2) *Supra*, § 35.

La conséquence en est, qu'au lieu d'être justiciable de la cour d'assises, l'inculpé est alors renvoyé devant le tribunal correctionnel. On voit donc que l'autorité qui prononce sur les excuses et les circonstances atténuantes est maîtresse d'étendre ou de restreindre l'application de l'article 98 de la Constitution, en correctionnalisant avec plus ou moins de facilité les affaires. Est-ce bien là l'esprit de la Constitution ? Il semble que le régime le plus conforme aux vœux du Congrès national consisterait à laisser au jury le soin d'apprécier, sinon les excuses qui soulèvent des questions de droit, du moins les circonstances atténuantes, pures questions de fait. Mais il n'en est plus ainsi, en Belgique (loi du 4 octobre 1867 modifiée le 26 décembre 1881 et le 4 septembre 1891, republiée par arrêté royal du 22 février 1892). Pendant l'instruction, ce sont les juridictions préparatoires ; puis c'est la cour d'assises et non le jury qui apprécient les circonstances atténuantes en matière criminelle. Le motif mis en avant pour justifier ce régime est la générosité trop grande avec laquelle le jury accordait les circonstances atténuantes ; rien d'étonnant à cela, les jurés mettant par là leur conscience en repos ; l'issue du procès répondait ainsi à ce besoin de demi-mesure, si commun à la majorité des hommes. Mais la correctionnalisation par les juridictions d'instruction ne peut trouver sa vraie raison d'être que dans les acquittements trop nombreux en cour d'assises. Souvent la peine semble excessive, eu égard à la gravité de la poursuite ; le jury se porte alors vers l'excès contraire. La correctionnalisation, en déférant le litige à des magistrats professionnels, évite cette indulgence : le parquet préfère obtenir une condamnation moindre, pour ne pas risquer un acquittement.

2° Le jury est compétent pour délits politiques (1), c'est-à-dire contre l'ordre établi. La définition du délit politique est des plus difficiles : le législateur s'abstient de nous la fournir. Elle est sans intérêt pour les infractions les plus graves, au point de vue où nous nous plaçons du moins, puisque tout crime, qu'il soit ou non politique, est comme tel justiciable des assises. On comprend parmi les délits politiques « ceux qui portent atteinte à l'existence ou au fonctionnement des pouvoirs politiques et ceux qui, troublant ou entravant l'intervention de la nation dans la formation de ses pouvoirs, portent atteinte aux droits politiques

(1) PRINS, *Science pénale et Droit positif*, n° 183 et suiv. — ORBAN, *Droit constitutionnel*, t. II, n° 307, p. 643-652.

des citoyens » (1). Ainsi sont délits politiques : les délits contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, les fraudes électorales de toutes espèces, les attaques publiques et méchantes contre les pouvoirs organiques de l'Etat, les outrages contre les personnes investies de mandats politiques à raison de ces mandats, les entraves à l'exercice des libertés garanties par la Constitution, la provocation directe à la désobéissance aux lois, etc.

Il a été jugé qu'un ministre du culte qui attaque en chaire la loi sur l'enseignement primaire commet un délit politique (2). Il en est de même pour l'individu qui outrage, par des cris, le Roi ou la Reine (3), ou qui vote pour autrui, par substitution de personne, dans une élection politique (4). Au contraire, l'attaque en chaire contre un arrêté du bourgmestre, relatif à la police des inhumations (5), le fait de siffler un ministre à l'occasion d'un acte politique (6), ou le vote par substitution de personne aux élections consulaires n'ont pas le caractère d'un délit politique. La distinction est bien subtile : il faudrait être aveugle pour ne pas voir que l'esprit de parti agit ici afin de renvoyer l'affaire soit devant la cour d'assises comme délit politique, soit devant le tribunal correctionnel comme délit ordinaire. Nous avons assisté, à cet égard, à une évolution de la jurisprudence en matière de grèves. Pour disqualifier le jury, on considère celles-ci comme ayant toujours un but économique et les délits d'atteinte à la liberté du travail commis à leur occasion comme délits de droit commun. Il ne suffit pas, dit-on, pour que l'infraction revête un caractère politique, que son auteur poursuive un but politique : c'est là une simple question d'intention. Il faut que les faits délictueux constituent en eux-mêmes une atteinte directe à l'organisation politique. Ainsi fut-il jugé à propos de délits relatifs à la liberté du travail, commis à l'occasion d'une grève générale dont le but avéré devait être

(1) Réquisitoire de l'avocat général P. DE PAEPE, dans l'affaire du vicaire de Saint-Genois, Gand, 10 août 1869. *Belg. jud.*, 1869, col. 1142.

(2) Bruxelles, 9 janvier 1881, *Pasicr.*, 1881, II, 47.

(3) Cass., 26 novembre 1877, *Pasicr.*, 1878, I, 18.

(4) Bruxelles, 31 mars 1876, *Pasicr.*, 1876, II, 153.

(5) Cass., 2 novembre 1869, *Pasicr.*, 1870, I, 102. Cette affaire, qui fit grand bruit au point de vue politique, est connue sous le nom d'Affaire de Saint-Genois. Elle donna lieu à de longs débats et à plusieurs décisions judiciaires que l'on trouvera à la *Belg. jud.*, 1869, col. 353, 989, 1140 et 1870, col. 91.

(6) Bruxelles, 29 avril 1912 (inédit).

l'abolition du vote plural (1). Pourtant le caractère politique de semblable grève est reconnu par le Gouvernement, lorsqu'il annule, précisément pour ce motif, un arrêté de la députation permanente convoquant des sections du Conseil de l'industrie et du travail, en pareille occurrence (ar. roy. du 18 février 1913).

Quoi qu'il en soit, une tendance se manifeste à écarter de la cour d'assises les affaires qui peuvent exciter les passions politiques, ce qui se justifie, si l'on se place au point de vue objectif du droit, mais ce qui nous paraît peu conforme à l'esprit constitutionnel ; en 1830, on cherchait précisément, pour les délits politiques, la juridiction qui reflétât le plus directement l'opinion publique !

3° Le jury est compétent en matière de presse, comme nous l'avons déjà vu en traitant de celle-ci (2).

(1) Liège, 8 novembre 1902 et Cass., 29 décembre 1902, *Rev. Adm.*, 1903, pp. 250 et 378. C'est une question de fait qui échappe au contrôle de la Cour de cassation faute de définition constitutionnelle ou légale. Cass., 24 mars 1908 et 5 mai 1913, *Pasicr.*, 1909, I, 142, *Rev. Adm.*, 1913, p. 486. Par un raisonnement des plus subtils, le caractère politique a été refusé au faux témoignage en matière électorale. Bruxelles, 8 juillet 1909. *Rev. Adm.*, 1910, p. 140.

(2) *Supra*, § 48.

CHAPITRE VI

LES RAPPORTS ENTRE LA JUSTICE ET L'ADMINISTRATION

SECTION I

Le Contentieux administratif.

§ **165. — Séparation de l'Administration et de la Justice.** — Il serait contradictoire que l'Etat eût pour mission essentielle de réaliser le droit et qu'il n'y fût pas soumis lui-même. Le principe est évident, mais l'application est difficile, le droit n'étant assuré que s'il peut compter sur la force, dont l'usage appartient, en civilisation, à l'Etat seul. Il faudrait donc supposer que l'Etat pût se contraindre lui-même, ce qui serait absurde. C'est pourquoi la soumission de l'Etat au droit apparaît comme un postulat politique, plutôt que comme une règle juridique (1).

Une raison d'ordre positif, technique pour ainsi dire, empêche l'Etat d'être comme un particulier contraint à se soumettre au droit : elle est tirée de la séparation des pouvoirs. Ce principe, qui domine notre droit public depuis que le régime constitutionnel s'est substitué à l'absolutisme, arrête l'action du juge à l'égard de l'administration ; et dès que l'administration n'est plus un justiciable comme les autres, elle échappe à l'application du droit commun.

Sans revenir sur les raisons politiques en faveur de la sépa-

(1) Duguit, L'Acte administratif et l'Acte juridictionnel, *Revue du Droit public et de la Science politique*, Paris, 1906, p. 424. — R. Marcq, *La Responsabilité de la Puissance publique*, Bruxelles, 1911. — M. Bourquin, *La Protection des Droits individuels contre les Abus de Pouvoir de l'Autorité administrative en Belgique*, Bruxelles, 1912.

ration des pouvoirs (1), qui fut le levier nécessaire pour soulever et faire se briser l'ancienne monarchie, bornons-nous à citer les textes principaux qui consacrèrent cette règle de droit public au début de la Révolution française : ce sont la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (art. 16) et la Constitution des 3-14 septembre 1791 (titre III), les décrets des 16-24 août 1790 (titre II, art. 13) et du 16 fructidor an III. Le rôle politique auquel avaient aspiré les anciens parlements, qu'on avait vu parfois compromettre l'ordre public, était présent à toutes les mémoires : c'est contre de pareils abus commis par des cours de justice que le législateur a voulu garantir l'exécutif. Si les choses ont changé depuis et si les empiètements du pouvoir judiciaire ne sont plus à craindre, la règle a persisté cependant ; elle domine encore la Constitution belge.

Notre Congrès a témoigné au pouvoir judiciaire une rare confiance. L'entourant de garanties particulièrement efficaces, il a fait pencher de son côté la balance des attributions, chaque fois que cela était possible. Spécialement à l'encontre de l'administration, il a élargi sa compétence au point de lui donner, dans notre droit public, une position prépondérante sur elle. Nous verrons que nos juges sont loin d'abuser de leur puissance, au contraire.

La Constitution affirme la compétence judiciaire dans ses articles 92 et 93. « Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. — Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. » On le voit, cette compétence est de règle absolue, s'il s'agit de droits civils ; elle est de règle encore, s'il s'agit de droits politiques, mais la loi peut ici établir des exceptions, ce qui équivaut à une interdiction au pouvoir exécutif de prendre pareille mesure.

La distinction des droits civils et politiques nous vient de l'Assemblée constituante et passa dans le langage législatif, sous le Consulat (arrêté du 19 fructidor an X, art. 64). Elle est basée sur la distinction analogue des lois, en civiles et politiques. L'application des premières devait être confiée aux tribunaux ; celle des secondes, aux corps administratifs. Le système est critiquable, puisque les lois politiques aussi bien que les lois civiles donnent lieu à des contestations qui sont de la compétence

(1) *Supra*, § 70.

du pouvoir judiciaire. Force fut donc aux législateurs de la Révolution d'organiser, à côté des juridictions ordinaires, des juridictions spéciales appelées à connaître des contestations en matière de droits politiques. Nous avons hérité de ce système.

Comme il est impossible de trouver, à ce point de vue, un critérium exact pour distinguer les droits politiques des droits civils, on aboutit, en pratique, aux résultats les plus arbitraires : telle contestation est attribuée à la juridiction administrative, sans qu'il soit possible d'en donner une bonne raison. C'est ainsi que les procès relatifs aux impôts directs et indirects suivirent deux voies, deux procédures radicalement divergentes (décret des 7-11 septembre 1790, art. 1 et 2) qui subsistent encore (1).

§ **166. Organisations française et belge.** — Afin de rendre l'administration française indépendante de la justice, la première fut proclamée juge en sa propre cause : chaque fois qu'elle était en jeu, les tribunaux devaient se déclarer incompétents, quel que fût l'objet du litige. Mais, d'autre part, des garanties analogues à celles des tribunaux ordinaires furent assurées au plaideur, forcé de demander justice à son adversaire lui-même.

De là dérive la remarquable organisation française du contentieux administratif. C'est ainsi que l'on désigne l'ensemble des procès qui ont leur source en des actes de l'administration, procès attribués par la loi à des juridictions particulières, rattachées au pouvoir administratif. On donne aussi ce nom à l'ensemble de ces juridictions mêmes.

L'administration apparaît ainsi sous une triple forme : délibérante, pour prendre les résolutions qui sont de sa compétence ; active, pour exécuter ces résolutions ; juridictionnelle enfin, pour vider les contestations auxquelles cette exécution donne lieu. Le contentieux administratif appartient donc à l'administration juridictionnelle. De plus en plus, cette dernière se spécialise et se distingue du reste de l'administration pour se rapprocher de la justice ordinaire. Les conseils de préfecture, le Conseil d'Etat surtout — juridiction administrative française par excellence — ont toutes les allures des tribunaux civils : depuis le premier acte jusqu'au dernier, les procès s'y déroulent

(1) *Infra*, § 168. Cf. TIELEMANS, *Répertoire de l'Administration et du Droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, 1834, V° Conflits d'Attributions, t. V. p. 295.

e façon analogue et ce n'est certes pas par la science des conseillers, par le talent du parquet et du barreau, par la valeur juridique des décisions, que le Conseil d'Etat de France reste inférieur à la Cour de cassation. Tel est le résultat d'un lent travail de perfectionnement qui se poursuit encore et que caractérise la jurisprudence éminemment progessive de ces vingt dernières années.

Quelle est donc la différence entre les juridictions administratives et les juridictions judiciaires, en France ? Elle réside en ce que l'inamovibilité n'est pas assurée à leurs membres. Un conseiller de préfecture, un conseiller d'Etat même sont des fonctionnaires révocables, ce qui les soumet aux influences politiques. Mais ceci est vrai plutôt en théorie qu'en pratique, en ce sens tout au moins que les cas de révocation politique sont extrêmement rares. D'ailleurs, l'influence politique est-elle bannie des corps judiciaires inamovibles ? En revanche, le contact constant avec l'administration délibérante rend l'administration juridictionnelle, dont le personnel est le même, bien plus apte à connaître les affaires administratives, bien plus hardie en ses solutions, bien plus compétente, en un mot, que les juges professionnels.

En Belgique, où pareille organisation fait défaut, la compétence judiciaire proprement dite est plus étendue qu'en France. Pourtant, dans bien des cas, règne encore chez nous l'arbitraire administratif et même, quand un recours juridictionnel est assuré aux intéressés, la solution manque d'ampleur, les juges craignant de s'aventurer dans un domaine où l'administration reste maîtresse absolue (1). Seul le législateur pourrait les y amener (2).

On remarquera que les juridictions administratives existant en Belgique tendent à perdre encore de leur compétence et de leur influence. Leur organisation étant disparate ou plutôt fragmentaire et même rudimentaire, elles se sont atrophiées ; il leur manquait un chef tel que le Conseil d'Etat de France. Ce qui en reste est moindre que ce que prévoyaient nos politiciens du milieu du siècle passé. La violence de l'esprit de parti n'est pas étrangère à cette régression : on se méfia de toute administration

(1) P. Errera, Pour nos Libertés (Discours rectoral), *Revue de l'Université*, Bruxelles, 1910-11, p. 27.

(2) P. Leclercq, Du Pouvoir judiciaire (mercuriale), *Journ. Trib.*, 1911, col. 893. Cf. *Rev. Adm.*, 1912, p. 341.

juridictionnelle qui dépendait directement du Gouvernement ou du corps électoral (1).

§ **167. Droits civils et politiques.** — La question liminaire, dont la solution est loin d'être aisée, est de définir les droits civils et les droits politiques (2).

a) Les premiers sont les droits patrimoniaux, qui font partie de l'avoir individuel des citoyens, et les droits de famille, en rapport avec leur personnalité juridique ; ils dérivent des relations d'homme à homme et sont régis, en général, par le droit privé (Code civil, Code de commerce, etc.). Ils constituent des droits acquis. Ainsi l'indemnité qui revient à l'exproprié est un droit civil, indépendant de la cause de l'expropriation : l'utilité publique (3). Le même caractère a été reconnu à des avantages résultant d'actes administratifs, tels qu'un raccordement à l'égout (4). Les corps politiques, l'Etat notamment, sont titulaires de droits civils : ils ont un patrimoine productif, des créances, des dettes ; autant de droits civils pour lesquels ils sont soumis, en Belgique, à la juridiction ordinaire, en vertu de l'article 92 de la Constitution. A ce point de vue, il faut même faire rentrer dans le terme droits civils *sensu lato*, tout ce qui dérive de l'application de la loi commerciale et de la loi pénale : ici encore la justice ordinaire est exclusivement compétente. On a pu dire, mettant cette notion en rapport avec les articles 4 al. 2 et 128 de la Constitution, que les droits civils appartiennent également aux nationaux et aux étrangers, tandis que les droits politiques sont réservés aux seuls nationaux.

b) Le terme droits politiques comprend tout ce qui a trait à l'exercice de la souveraineté, aux ordres ou aux défenses de l'autorité qui affectent la personne ou les biens du citoyen : impôts, service militaire, comptes de gestion des fonctionnaires, etc. Il implique donc un lien entre gouvernants et gouvernés sur quelque objet d'utilité générale. Ce qui le rend d'une détermina-

(1) ZWENDELAER, Un Conseil d'Etat, *Journ. Trib.*, 9 et 12 janvier 1908, col. 17 à 42. — *Supra*, § 73. Le Conseil de législation a remis à l'étude en 1912 la question de la création d'un Conseil d'Etat, juge du contentieux administratif.

(2) M. LECLERQ, *Un Chapitre de Droit constitutionnel*, Mémoires de l'Académie royale, 1re étude, t. XXVII, 1852, reproduit *Belg. jud.*, 1889, col., 1265. Cette antithèse entre les droits civils et politiques ou civiques correspond à celle que l'on peut établir entre le droit privé et le droit public. *Rev. Adm.*, 1912, p. 291.

(3) *Infra*, § 231.

(4) Cass., 30 avril 1908. *Rev. Adm.*, 1908, p. 432.

tion si difficile, c'est qu'aucune démarcation ne le sépare du simple intérêt, dont la sauvegarde est étrangère aux règles du droit. La lésion du simple intérêt privé par l'autorité publique n'est pas matière contentieuse ; elle ne peut servir de base à une action proprement dite. L'intéressé n'a qu'à se plaindre du tort qu'il a subi et qui parfois est des plus graves, devant l'administration elle-même, mais semblable recours est purement gracieux ; il est parfois organisé hiérarchiquement et souvent entouré de garanties de forme. Toutefois, l'autorité la plus haute est ici le Roi, c'est-à-dire, en fait, le ministre, homme de parti, rarement enclin à oublier son rôle politique. Ce mal est, cependant, considéré chez nous comme un mal nécessaire. Dans cette matière, l'immixtion d'un tribunal civil ou administratif n'entraînerait-elle pas confusion entre les fonctions de juger et de gouverner (1) ?

Le problème se complique encore parce que les notions d'intérêt et de droit varient : ce qui, à un moment donné, est considéré comme un simple intérêt peut être par la suite élevé à la dignité de droit : pas de distinction absolue, pas de frontière infranchissable ! On sera sans doute surpris, un jour, de la gravité de certains objets laissés encore à la merci de l'arbitraire administratif. Ainsi, aucun recours n'est possible contre la décision de l'autorité communale qui ordonne la démolition d'un bâtiment menaçant ruine (2) ou l'évacuation de logements qu'elle déclare insalubres (3) ; aucune action n'est ouverte contre l'inscription d'une femme, par la même autorité, sur les registres de la prostitution (4) ; contre les décisions des commissions médicales et du Roi en matière d'examens (5).

Pareilles lésions d'intérêts peuvent se produire aussi d'administration à administration ; nous rencontrons alors les mêmes difficultés. Ainsi, les contestations entre communes sur l'application des règles du domicile de secours n'ont pas jusqu'ores été déférées à des tribunaux proprement dits (loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique, art. 33) (6).

(1) Cass., 11 décembre 1905, *Pasicr.*, 1906, I, 57.

(2) Loi des 16-24 août 1790, tit. XI, art. 1er. Cass., 17 juin 1861, *Pasicr.*, 1861, I, 339.

(3) Même loi. Cass., 6 février 1851, *Pasicr.*, 1851, I, 287.

(4) Loi communale, art. 96. Cass., 19 décembre 1887, *Pasicr.*, 1888, I, 43.

(5) Bruxelles, 3 mars 1909, *Belg. jud.*, 1909, col. 481.

6) *Infra*, § 377.

§ **168. Juridictions administratives belges.** — Comme juridiction administrative, c'est-à-dire en rapport avec les droits politiques, la Constitution ne mentionne que la Cour des comptes (art. 116) dont il sera question ailleurs (1). On peut rappeler aussi la compétence des Chambres pour la vérification des pouvoirs de leurs membres (art. 34). Depuis 1831, des lois organiques ont fixé la compétence contentieuse de certaines autorités administratives en matière de droit politique. Nous aurons à en reparler ; bornons-nous ici à les énumérer. On verra par là combien sont exacts les qualificatifs de rudimentaire et fragmentaire appliqués à notre contentieux administratif. Le rôle longtemps important des députations permanentes des conseils provinciaux a été successivement réduit, surtout en matière électorale ainsi qu'en matière d'impôts et de milice.

1° Pour les élections provinciales et communales, la validation des opérations et des pouvoirs des élus dépend, à la province, des conseils provinciaux eux-mêmes, assimilés en cela aux Chambres législatives (loi électorale provinciale du 22 avril 1898, art. 30); à la commune, de la députation permanente du conseil provincial, sous réserve d'appel au Roi, qui statue en dernier ressort (loi électorale communale du 12 septembre 1895, art. 73 et 74).

2° Pour la comptabilité communale, les receveurs voient leurs états définitivement arrêtés par la députation permanente (loi communale, art. 79).

3° Pour la comptabilité des hospices civils et des bureaux de bienfaisance, la même autorité est compétente en dernier ressort (loi communale, art. 79).

4° Pour celles des fabriques d'églises, le Roi est compétent sur toutes espèces de réclamations (loi du 4 mars 1870, art. 9).

5° En matière de milice, les réclamations des hommes contre leur inscription et leur incorporation sont portées devant un conseil de milice ou, s'il s'agit de l'aptitude physique au service, devant un conseil d'aptitude (arrêté royal du 1er octobre 1913, coordonnant les dispositions sur la matière, en vertu de la loi du 30 août 1913, art. 6, 10 litt. F., 23 et suiv.). Les questions de libération sont jugées par un conseil de milice supérieur (*ibid.*, art. 19, litt. F.). L'appel ces décisions des conseils d'aptitude est porté devant un conseil de revision ; l'appel des décisions des conseils de milice est porté devant une cour d'appel (*ibid.*, art. 37 et s.).

(1) *Infra*, § 191 et suiv. Du reste, chacun des objets qui vont être passés en revue est examiné en détail, dans une autre partie de cet ouvrage (Voir aux Tables).

6° En matière de garde civique, toutes les questions relatives à l'inscription des gardes, etc., relèvent du conseil civique de revision (loi du 9 septembre 1897, art. 18 et suiv.). Aucun appel n'est institué. Le recours en cassation est naturellement ouvert : cela est de règle générale pour toutes les décisions contentieuses des juridictions administratives.

7° Quelques contestations en matière d'impôts ressortissent encore du contentieux administratif, mais c'est ici surtout que cette compétence a été restreinte par des lois récentes.

Les réclamations relatives aux impôts directs payés à l'Etat sont portées devant les directeurs provinciaux des contributions directes (loi du 6 septembre 1895, art. 5), fonctionnaires faisant office de juges ; leurs décisions sont motivées et susceptibles d'être déférées à la cour d'appel qui décide en dernier ressort, toujours sous réserve de cassation.

Les mêmes juridictions sont compétentes au sujet des centimes additionnels aux contributions directes perçus par la province ou la commune. Quand il s'agit d'impôts indirects, au contraire, la justice civile ordinaire est seule compétente.

8° En matière de taxes provinciales et communales, pour autant que ce soient des impositions directes, les autorités provinciales et locales elles-mêmes statuent (loi du 22 juin 1865) : les conseils communaux et les députations permanentes revêtent alors un caractère juridictionnel tout différent du caractère délibérant qui leur est propre lorsqu'ils décrètent la taxe.

9° Les questions relatives aux monnaies, à leur titre, à leur poinçonnage, etc., relèvent de la commission des monnaies dont les décisions ont un caractère judiciaire (loi du 30 décembre 1885, art. 6).

10° Les pensions des fonctionnaires de l'Etat sont établies, quant à leur base et à leur montant, par le Roi, dont l'arrêté a ici tous les caractères d'une décision judiciaire (loi du 21 juillet 1844, art. 1). Une fois le titre ainsi fixé, la pension devient un élément patrimonial pour le titulaire ; les questions relatives au paiement sont alors de la compétence des tribunaux ordinaires. Il en est de même pour le paiement du traitement proprement dit des fonctionnaires, des magistrats, des ministres des cultes, etc.

Telles sont les principales juridictions administratives que nous ayons en Belgique. Elles manquent de cohésion, d'unité, ce qu'il faut déplorer sans doute. Si le Gouvernement se trouve presque toujours dans l'heureuse impuissance d'agir directement sur la décision des litiges administratifs, les justiciables sont sou-

vent privés de tout recours, au grand dam des progrès du droit administratif autant que de leur intérêt individuel. On a souvent observé qu'en Belgique, le domaine de l'arbitraire administratif est d'autant plus vaste qu'il ne trouve de limites nettement tracées que du côté de la justice proprement dite.

SECTION II

Les Conflits d'Attributions.

§ **169. En France et dans les Pays-Bas.** — Tout ce que nous savons des juridictions administratives en général trouve son application à propos des conflits d'attributions. Ce n'est qu'avec une forte organisation du contentieux administratif, en face du pouvoir judiciaire proprement dit, que l'on arrive à donner à ces conflits une solution scientifique et pratique, comme en France. Là, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat se combinent dans le Tribunal des conflits chargé de cette mission suprême (loi française du 24 mai 1872, art. 25). Ce n'est pas seulement pour vider les conflits positifs ou négatifs entre la justice civile et la juridiction administrative qu'est institué ce tribunal, mais encore pour déterminer si l'administration a agi en tant que pouvoir gouvernemental ou si l'acte relève de l'administration juridictionnelle. Tout choc entre deux pouvoirs, spécialement entre l'administratif et le judiciaire, peut donc avoir sa répercussion devant le Tribunal des conflits. Celui-ci a repris le rôle de modérateur réservé jadis au monarque.

La Loi fondamentale des Pays-Bas voulut réagir contre un système qui donnait au gouvernement une place prépondérante dans l'Etat (art. 165, 183 et suiv.). Mais les aspirations autoritaires du roi Guillaume firent rétablir le système des conflits, tel qu'il existait en France, depuis l'an VIII, le pouvoir exécutif pouvant entraver le pouvoir judiciaire pour défendre sa liberté d'action et affirmer son irresponsabilité (arrêtés royaux des 16 juillet 1820 et 5 octobre 1822).

§ **170. En Belgique.** — Notre Constitution reprend le système de la Loi fondamentale en l'entourant de garanties telles, qu'un retour aux errements consulaires et hollandais est devenu im-

possible (1). Pour faire pencher la balance du côté du pouvoir judiciaire, la Cour de cassation est érigée en juge des conflits d'attributions : « La Cour de cassation prononce sur les conflits d'attributions, d'après le mode réglé par la loi » (Const., art. 106).

Mais ce principe demeure lettre morte, faute d'une loi organique instituant une procédure et indiquant l'autorité compétente pour élever le conflit. La seule disposition prise à cet égard est écrite dans la loi d'organisation judiciaire : « Les conflits d'attributions sont jugés chambres réunies » (loi du 18 juin 1869, art. 132 al. 3). C'est insuffisant.

Est-ce à dire que la Belgique ne connaisse point de conflits d'attributions ou qu'ils soient restés sans solution depuis 1831 ? Evidemment non. La pratique a introduit un moyen d'atteindre le même résultat, sans heurter l'esprit de la Constitution et même en en respectant plus ou moins le texte. Ce moyen c'est le déclinatoire de compétence, moyen d'ordre public soulevé au cours d'un procès par l'une des parties en cause — le plus souvent par l'administration ou par celui qui la représente — ou soulevé d'office par le juge. La question se pose donc toujours de savoir si le litige est de la compétence du pouvoir judiciaire ; la réponse doit être négative dès qu'il s'agit d'un acte d'autorité, échappant au contrôle des tribunaux. Toute question de compétence étant une question de droit, liée à l'application d'un texte de loi, le recours en cassation est possible, contre la décision en dernier ressort, quelle qu'elle soit. Si l'avis de la Cour de cassation n'est pas partagé par la juridiction éventuelle de renvoi, un second recours en cassation est possible, lequel est porté devant les chambres réunies : leur arrêt, nous l'avons vu, lie, sur ce point de droit, la seconde juridiction de renvoi (2). Ainsi, le pouvoir judiciaire reste juge du conflit d'attributions et il se peut que ce soit la Cour de cassation, chambres réunies, qui dise le dernier mot en la matière.

Une jurisprudence très nombreuse affirme la volonté des tribunaux de s'abstenir de toute immixtion en matière administrative. L'idée française de « l'acte de gouvernement » échappant au contrôle du pouvoir judiciaire, a pris chez nous toute l'extension que lui donnent des magistrats respectueux de nos l'excès, de l'autonomie du pouvoir exécutif. Le domaine laissé à peut-être à

(1) TIELEMANS, *Répertoire*, V° Conflits d'Attributions, t. V. p. 294 et suiv.

(2) *Supra*, § 76.

l'arbitraire gouvernemental est donc très vaste ; mais cette appréciation ne peut être séparée de ce qui sera dit à l'instant de l'art. 107 de la Constitution.

SECTION III

Les Règlements illégaux et les Lois inconstitutionnelles (1).

§ **171. Les Juges connaissent de la Légalité des Arrêtés et Règlements.** — L'une des dispositions longtemps considérée comme des plus typiques de notre droit public est celle qui interdit aux tribunaux d'appliquer aucun acte administratif qui ne soit conforme à la loi. On en retrouve l'homologue dans le droit anglo-américain ; les législations du continent, se montrèrent hésitantes à appliquer le principe dans toute son ampleur. En France, il a semblé contraire à la séparation des pouvoirs. Pourtant, depuis un siècle, les peines sanctionnant les règlements de police municipale ne sont appliquées par les juges de paix que si la légalité de ces règlements est reconnue (loi des 16–24 août 1790, tit. XI ; Code pénal de 1810, art. 471, 15°). L'exception s'est étendue, au point d'être devenue une véritable règle du droit administratif français (2), grâce surtout à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'excès de pouvoir (3). Nos Constituants l'ont formulée dans les termes les plus larges et les plus exprès (4) : « Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois » (art. 107). Nous avons ici une preuve de plus de la confiance que le Congrès témoignait au pouvoir judiciaire et de la défiance dont il entourait l'exécutif.

Il ne faut pas y voir une immixtion du juge dans la fonction administrative : il n'ordonne rien, il ne défend rien, il n'entrave

(1) J. LE JEUNE, *Etude sur la Constitution belge. Du Droit des Tribunaux de vérifier la Légalité des Actes administratifs.* Bruxelles, 1857.

(2) Cass., française du 22 juillet 1899, *Dalloz périodique*, 1901, I, p. 432.

(3) Voir, pour le contentieux de l'annulation : BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 7e éd., Paris 1913, p. 961 et suiv. ; DUGUIT, *Tr. Droit constitutionnel*, Paris 1911, I, p. 274 et suiv.

(4) TIELEMANS, *Répertoire*, Vo Compétence, t. V, p. 190.

même pas directement l'exécution de l'acte. Seulement, le particulier qui refuse d'y obtempérer échappe à toute responsabilité pour inobservation du règlement ou de l'arrêté que le juge compétent ne déclare pas légal. L'acte subsiste, mais il faut reconnaître qu'ainsi frappé, il perd la plus grande partie de sa force. L'effet de la chose jugée ne s'étend pas, il est vrai, au delà de ses limites normales (Code civil, art. 1351); une autre juridiction, la même peut-être, appelée à connaître itérativement de la légalité du même acte, statuera dans le sens de sa validité; on a vu bien des fois des fluctuations de ce genre, auxquelles les courants d'idées politiques ne sont pas étrangers.

A quoi se réduit donc le pouvoir du juge, puisqu'il ne peut ni annuler l'acte, ni même dispenser, pour l'avenir, de son application? Son pouvoir se borne à régler la situation juridique des parties comme si cet acte n'existait pas et à allouer des dommages intérêts à celui dont le droit a été lésé par l'application de l'acte illégal. On aperçoit sans peine l'insuffisance de ce système. Les « injonctions » du droit anglo-américain ne sont-elles pas préférables? Elles constituent, nous le savons, une immixtion du juge en matière administrative, mais combien sont-elles plus efficaces qu'une réparation qui doit d'abord laisser s'accomplir le dommage pour indemniser ensuite la victime! Rappelons un exemple demeuré classique: Une étrangère fut expulsée, au mépris de certaines garanties légales; elle dut obtempérer à l'ordre, le juge étant incompétent pour le révoquer ou l'annuler; mais l'expulsée obtint ensuite des dommages intérêts pour le tort que lui avait causé cet acte arbitraire (1).

§ **172. Conditions d'Application de la Règle.** — Voici les conditions d'application de l'art. 107 :

a) Le droit ou plutôt le devoir d'examiner la légalité de l'acte administratif incombe à toute autorité judiciaire, civile, pénale ou même administrative, lorsqu'elle statue en matière contentieuse. Si, par exemple, un litige relatif à la perception d'une taxe directe est porté devant la députation permanente du conseil provincial, celle-ci doit examiner la légalité de la taxe avant d'en ordonner le paiement. Pareille question est forcément une question de droit, sujette au contrôle de la Cour de cassation.

(1) Affaire Miss Jones. Bruxelles, 14 août 1845 et 4 juillet 1846. *Pasicr.*, 1845, II, 285 et 1847, II, 44. Cf. Gand, 18 mars 1905 et avis du ministère public, *Rev. Adm.*, 1905, p. 330.

Aussi, est-ce dans la jurisprudence de cette compagnie que se concentre principalement l'application de l'art. 107 de la Constitution.

b) Pour que l'acte administratif soit appliqué par les tribunaux, il ne suffit pas qu'il soit non contraire à la loi ; il faut qu'il soit conforme à elle. Ceci indique la nécessité pour toute autorité administrative de puiser dans la loi la source de sa compétence; ses actes doivent assurer l'exécution de la loi (Const., art. 67). A la question : l'acte rentre-t-il dans la compétence de cette autorité, la réponse n'est pas : oui, sauf si la loi le défend ; mais bien : non, à moins que la loi le permette. Le Roi même n'a plus, chez nous, le résidu de souveraineté : son pouvoir est d'attribution. Sur les matières non prévues par la loi, dans les domaines nouveaux de la police que le progrès ouvre tous les jours à la vie sociale et à la réglementation, des actes administratifs n'ont pas été validés par le pouvoir judiciaire, faute de loi préexistante sur la matière (1).

c) Aucune distinction n'est faite entre les actes antérieurs et postérieurs à la Constitution belge. La règle s'applique donc aux uns comme aux autres (2) ; mais pour apprécier l'acte, on tiendra compte du régime politique du moment et de l'étendue, jadis bien plus grande, des prérogatives du pouvoir exécutif. Ceci est vrai surtout pour le premier Empire. D'ailleurs si l'acte est contraire à la Constitution même, il est abrogé aux termes de celle-ci (art 138).

d) Le plaideur qui soulève le moyen tiré de l'article 107 contre l'acte dont il a à se plaindre — qu'il le fasse par voie d'action ou par voie d'exception — est soumis aux règles communes à toute partie agissant en justice : l'intérêt est la mesure de son action. Il doit invoquer la lésion d'un droit patrimonial ou personnel, civil ou politique (3), lésion dont réparation lui est due. On ne peut, d'une façon académique, faire proclamer l'illégalité d'un acte administratif : point d'action populaire à cette fin (4). Cette notion quelque peu étroite de l'intérêt personnel va se perdant de plus en plus, en France ; le contentieux administratif de l'annulation prend des allures si géné-

(1) *Supra*, § 138.

(2) Cass., 30 décembre 1897, *Pasicr.*, 1898, I, 50.

(3) La jurisprudence va jusqu'à dire qu'il faut lésion d'un droit civil. Cass., 30 mai 1908, *Rev. Adm* , 1908, p. 442. Mais ce terme est trop restrictif.

(4) Cass., 29 décembre 1898, *Pasicr.*, 1899, I, 68.

rales, que le Conseil d'Etat est bien près de reconnaître à tout citoyen le droit de proposer semblable moyen.

§ **173. Sa portée.** — La Constitution, en parlant des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, entend tous les actes administratifs (1), mais ces actes-là seulement. Si l'autorité centrale, provinciale ou locale prend une décision contentieuse, celle-ci est couverte par la présomption de chose jugée, à l'égal d'une décision judiciaire proprement dite, peu importe qu'elle émane du Roi ou d'un corps administratif. Il en est de même si l'acte, à un titre quelconque, n'est pas administratif de sa nature. En voici un exemple : En vertu de ses prérogatives souveraines, le Roi intervient dans des sphères dépassant celle de l'administration et caractérisée par les trois termes de l'article 107 : « arrêtés généraux, provinciaux et locaux ». Ainsi un traité conclu par le Roi nous semble échapper au contrôle du pouvoir judiciaire. L'article 107 se rattache à l'article 67 de la Constitution dont il est la meilleure sanction, mais il est étranger à l'article 68 (2). On a tenté une distinction entre les traités soumis à la validation des Chambres et ceux qui ne le sont pas En assimilant les premiers à une loi, on rend l'article 107 inapplicable ; les seconds, identifiés à un arrêté royal, tombent sous l'application de ce texte. Ceci nous semble erroné, la nature de l'acte ne changeant pas avec ses conditions formelles, peut-être variables. Ainsi l'acte du mineur ne devient pas un acte du tuteur, un acte du conseil de famille, un jugement de tribunal civil, selon les approbations auxquelles il est soumis. Le budget d'une commune ne devient pas un acte provincial pour avoir été approuvé par la députion permanente. De même, nous n'appelons pas « loi » le traité soumis au vote des deux Chambres : il est et reste un traité dans lequel le Roi et éventuellement le Parlement interviennent comme représentants de la Nation souveraine. Dans les cas où le Roi agit seul, il ne le fait donc pas simplement comme administrateur suprême du royaume. L'acte échappe ainsi au contrôle de la justice (3).

(1) Une décision du Conseil des mines, en matière d'unions professionnelles, par exemple. Cass., 27 novembre 1911, *Journ. Trib.*, 1912, col. 133.

(2) *Supra*, § 131.

(3) La distinction a été proposée par le ministère public devant le tribunal de première instance de Bruxelles, dans le procès de la succession de la Reine. *Supra*, § 125. Le contrat de mariage du duc de Brabant et de l'archiduchesse d'Autriche, revêtu des formes d'un traité international, tombait-il sous le contrôle du pouvoir judiciaire, en vertu de l'article 107 de la Constitution ? Cette thèse n'a pas été examinée par le tribunal. Ju-

L'examen du tribunal devant lequel un acte administratif est invoqué doit porter sur la compétence de l'autorité de qui l'acte émane, sur le fond et sur la forme. Quant à la compétence, elle doit toujours être vérifiée par le juge. Ainsi dans l'exemple d'expulsion arbitraire d'une dame anglaise, l'arrêté était l'œuvre de l'administrateur de la sûreté publique, fonctionnaire du ministère de la justice qui, jadis, était à la tête de la police des étrangers, sans avoir, toutefois, le droit de les expulser. L'acte était donc illégal (1).

Il se peut que les conditions intrinsèques de l'acte, imposées par la loi, aient été méconnues par l'autorité compétente. Ce serait le cas, par exemple, si l'exploitation d'une mine était concédée par le Gouvernement en dehors des termes de la loi, si les garanties en faveur des tiers étaient méconnues, si la redevance n'était pas imposée, etc. Le concessionnaire invoquant pareil acte administratif, bien qu'émanant de l'autorité compétente et revêtu des formes légales, n'obtiendrait pas gain de cause (2).

Les nullités de forme entraînant non-application d'un acte administratif par le pouvoir judiciaire ont trait notamment au défaut de publication, d'habilitaton, ou à l'omission des formalités substantielles exigées par la loi : telle l'enquête préalable pour toute concession de péage (3).

§ **174. Ses Limites.** — En indiquant sur quoi doit porter l'examen du juge, nous disons implicitement sur quoi son examen ne peut pas porter. Il ne connaît pas de l'opportunité, de la valeur politique de l'acte, mais seulement de sa conformité à la loi. Le pouvoir judiciaire sortirait de sa mission et usurperait celle des autorités gouvernementale, provinciale ou locale, si sa critique s'adressait à l'utilité de la mesure prise. Il ne recherche même pas la légalité du mobile ou du but réel, pouvant imprimer à l'acte le caractère d'un « détournement de pouvoir ». Cette notion est jusqu'ici étrangère à notre droit (4).

gement du 3 avril 1904, *Pasicr.*, 1904, III, 150. L'arrêt de cassation n'est pas très net sur ce point : il ne rejette pas l'assimilation d'un traité à un acte administratif. Arrêt du 25 janvier 1906, *Pasicr.*, 1906, I, 95. En France, un traité n'est jamais assimilé à un acte administratif; il échappe à tout recours contentieux. Arrêt du Conseil d'Etat du 12 février 1904, *Revue du Droit public et de la Science politique*, Paris, 1904, t. I. p. 78.

(1) *Supra* § 171, *in fine*.

(2) Cass., 11 juin 1868, *Pasicr.*, 1868, I, 374.

(3) Gand, 7 juillet 1876, *Pasicr.*, 1876, II, 375.

(4) On peut le regretter. P. ERRERA. Pour nos Libertés. *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1910-11, pp. 27 à 39.

S'agit-il de l'expulsion d'un étranger, de la concession d'un péage ou d'une mine, de la création d'une taxe, d'une mesure de police interdisant ou réglementant un cortège, etc., jamais l'opinion du juge ne peut, sur l'opportunité de la mesure ou sur le motif qui l'a déterminée (1), se substituer à celle des agents du pouvoir exécutif. L'arbitraire administratif entouré de certaines garanties politiques et dominé par le régime électif des corps délibérants et par le régime parlementaire, semble préférable encore à l'arbitraire judiciaire, généralement timoré et échappant à toute responsabilité.

L'article 107 ne tend pas à substituer les arrêts de justice aux sanctions que prévoient nos lois administratives, pour certaines règles, pour certaines défenses. Les recours hiérarchiques, le droit d'annulation réservé parfois au Parlement lui-même (Const., art. 108, 5°) ne peuvent être éludés par ce moyen détourné. Supposons qu'un conseiller communal, intéressé dans une affaire prenne part à la délibération sur cet objet ; l'annulation doit être prononcée par l'autorité supérieure (2). Si toutefois cette autorité reste inactive, l'acte, même entouré de conditions illégales, sera appliqué, sans qu'il appartienne aux tribunaux de se prévaloir, dans l'espèce, de l'art. 107. De même, une nomination à laquelle prend part, contrairement au vœu de la loi, le proche parent d'un des candidats, si elle n'est annulée administrativement, ne peut pas faire l'objet d'un débat judiciaire (3).

L'art. 107 s'applique à tout règlement communal qui serait contraire à un arrêté royal ou provincial. Ceci est conforme à la hiérarchie de ces diverses autorités entre elles. Toutefois, par application de l'art. 107, le juge fera prévaloir l'acte de l'autorité inférieure, si l'acte de l'autorité supérieure est lui-même illégal. On a vu un conseil provincial réglementer un objet réservé par la loi au pouvoir local : les conseils communaux de la province n'en restèrent pas moins en droit de statuer sur cet objet. Le cas s'est présenté à l'occasion d'une poursuite pour fermeture tardive d'un cabaret (4).

(1) Bruxelles, 25 janvier 1911. *Rev. Adm.*, 1912, p. 163.

(2) *Infra*, § 341. Cass., 29 janvier 1906, *Pasicr.*, 1906, I, 114.

(3) Cass., 20 janvier 1906, *Rev. Adm.*, 1906, p. 361. — On trouverait aisément, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat de France, des exemples analogues ; mais la solution est tout opposée, vu l'étendue du contentieux de l'annulation dans ce pays. Espérons que notre Cour suprême entrera dans la même voie : en elle est la dernière garantie de la légalité.

(4) GIRON, *Dictionnaire*, V° Actes illégaux, n 6, t. I, p. 9.

§ **175. Les Juges ne connaissent pas de la Constitutionnalité des Lois.** — Nos tribunaux connaissent-ils de la constitutionnalité des lois (1) ? En pratique, la question a été soulevée à l'occasion de lois d'une constitutionnalité douteuse. On sait le rôle joué à cet égard par la Cour suprême des Etats-Unis, par les juridictions des différents Etats de la grande république américaine, et même par certaines cours d'Europe. Nous n'avons à rappeler ici ni les raisons historiques et juridiques qui ont permis à l'institution de s'introduire et de fonctionner dans le Nouveau Monde ni les raisons du même ordre qui ont empêché jusqu'ici la plupart des pays du Vieux Monde de suivre cet exemple (2).

En Belgique, l'incompétence des tribunaux s'appuie sur des raisons d'ordre général — séparation des pouvoirs, suprématie du Parlement dans un pays de souveraineté nationale — et sur des raisons de texte. Outre l'art. 107, il faut invoquer l'art. 138, qui déclare abrogés à compter du jour où la Constitution est devenue exécutoire, « toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires ». Cette disposition bien plus étendue que l'art. 107, mais restreinte au passé, exclut, elle aussi, l'inapplication des lois inconstitutionnelles postérieures à 1831. Ici encore, on peut argumenter *a contrario*. En réalité, le Congrès n'a pas songé à la question, illusion bien excusable au début d'une ère politique nouvelle. Dans toute sa rigueur, la théorie des pouvoirs d'attribution (art. 25 et suiv.) entraîne cette conséquence, que le pouvoir législatif, s'il viole la Constitution, excède sa compétence, tout comme le tribunal s'il fait de la police ou le Roi s'il juge un procès. Une loi inconstitutionnelle n'est pas une loi, dit-on, et le juge n'a donc pas à l'appliquer. Mais c'est là raisonner en dehors des réalités contingentes. Ils serait dangereux de donner un pareil pouvoir d'interprétation aux magistrats, dont l'esprit conservateur est nourri des strictes méthodes juridiques ; mieux vaut laisser aux représentants de la Nation le soin d'appliquer la Constitution dans l'esprit du moment, selon les nécessités sociales, ce qui maintient aux institutions la plasticité qui leur est indispensable (3). D'ailleurs

(1) CH. FAIDER, *Etudes sur l'Application des Lois inconstitutionnelles*, Bruxelles, 1849 et 1851.

(2) Communication du prof. LARNAUDE, *Bulletin de la Société de Législation comparée*, Paris, 1902, p. 240 et suiv. *Id.* du prof. POLITIS, pour la Grèce et du prof. JÈZE pour la Roumanie, où la solution américaine tend à prévaloir, *Revue du Droit public*, etc. Paris, 1906, p. 795, et 1912 pp. 153 et 365.

(3) GROAT, *Attitude of American Courts*, etc., New-York, 1911, pp. 362, 377 et 395.

nos Constituants l'ont compris ainsi, en réservant au pouvoir législatif l'interprétation des lois par voie d'autorité (art. 28).

L'opinion contraire à la nôtre n'a plus guère de partisans chez nous ; elle devrait probablement être défendue à nouveau, le jour où une loi impopulaire, violant manifestement la Constitution, serait votée. Ce reproche a déjà été fait, à plus d'une reprise : mais on pouvait invoquer, en faveur des textes incriminés, des raisons sérieuses d'ordre politique ou social. L'esprit de parti prévalait tantôt dans la critique, tantôt dans la mesure critiquée (1).

(1) Voici quelques lois belges dont la constitutionnalité fut mise en question dans les discussions parlementaires ou après leur vote :

Loi du 11 juillet 1832, instituant l'ordre *civil* de Léopold, malgré l'article 76 de la Constitution qui donne au Roi le droit de conférer les ordres *militaires*.

Le Traité des XXIV articles de 1839, entraînant abandon d'une partie du territoire belge tel que le fixait l'article 1er de la Constitution et dont le Roi avait juré de maintenir l'intégrité (art. 80 al. 3).

Loi du 1er février 1844 sur la police de la voirie, conférant au juge le droit d'ordonner la démolition d'ouvrages illégalement construits « s'il y a lieu » (art. 10), ce qui a semblé contraire aux principes de la séparation des pouvoirs et à la mission de l'autorité judiciaire.

Lois du 26 mai 1848 et du 12 mai 1872 sur les incompatibilités entre le mandat législatif [et les fonctions salariées de l'Etat, lois restreignant l'éligibilité (Const., art. 50 et 56) et contredisant l'article 36 relatif à la réélection imposée aux députés ou sénateurs qui acceptent un emploi salarié du Gouvernement.

Loi du 18 avril 1851 sur la faillite, donnant au curateur le droit d'ouvrir les lettres adressées au failli (art. 478), malgré l'inviolabilité du secret des lettres (Const., art. 22).

Loi du 7 février 1859, actuellement du 15 mai 1910, sur les conseils de prud'hommes, juridiction non prévue par la Constitution et dont les membres ne sont pas inamovibles, ce qui a paru instituer des tribunaux extraordinaires (Const., art. 94 et 100).

Loi du 16 mars 1865 donnant au Conseil d'administration de la Caisse d'épargne une compétence contentieuse jusqu'à 500 francs sur les livrets (Const., art. 92).

Loi du 25 juillet 1865 sur l'émérital des magistrats, lesquels ne restent donc plus toute leur vie en fonction (Const., art. 100).

Code pénal belge de 1867, art. 268, punissant le ministre d'un culte qui, dans l'exercice de ses fonctions, attaque directement par des discours, le Gouvernement, une loi, un arrêté royal, etc., ce qui est contraire à l'égalité devant la loi pénale, à la non-intervention de l'Etat en matière religieuse et à la libre manifestation des opinions en général (Const., art. 6 et 14).

Loi du 31 mai 1888 sur la libération conditionnelle, permettant au ministre de la justice de faire cesser et recommencer une incarcération (Const., art. 6 et 9).

Loi du 27 novembre 1891 sur le vagabondage et la mendicité, en vertu

SECTION IV

La Responsabilité des Fonctionnaires.

§ 176. Garantie administrative française. — C'a été une conséquence de la conception moderne de la souveraineté, que d'enlever tout caractère contractuel aux rapports entre l'Etat et ses agents. Jadis, dans la charge, apparaissait surtout l'élément patrimonial, les places appartenant à leurs titulaires. Aujourd'hui cet élément a disparu entièrement de toutes les fonctions essentielles du gouvernement, de celles qui ont trait à son action nécessaire ; si on le retrouve, ce n'est qu'à l'égard des agents d'ordre secondaire, chargés de missions qui pourraient aussi bien être remplies par des particuliers (1). Peut-être la rigueur de la théorie a-t-elle ici prévalu plus qu'il ne le fallait : les fonctionnaires et les agents y ont perdu, quant à la stabilité de leurs emplois, ce qui est dangereux, là surtout où la politique dirige les nominations, l'avancement, etc. Cependant des correctifs sont possibles. Signalons l'organisation de concours pour conférer les places, l'établissement de barèmes pour régulariser les traitements et leurs augmentations, le recours aux juridictions administratives sinon judiciaires — tel le *Rechtsweg* allemand, — enfin un système de pensions et d'assurances, conférant aux intéressés des droits civils proprement dits.

La responsabilité des fonctionnaires publics et des agents dépend de la conception que l'on se fait de la fonction elle-même.

de laquelle le juge de paix agit comme auxiliaire de l'administration (Const., art. 29 et 30).

Loi du 17 juillet 1905, sur l'interdiction de faire travailler le dimanche, alors que toute contrainte pour l'observance des jours de repos d'un culte quelconque est interdite (Const., art. 15).

Loi du 30 mars 1906, art. 6, constituant un fonds spécial pour la construction des forts d'Anvers, fonds réparti entre plusieurs budgets (Const., art. 115).

Loi du 18 octobre 1908, approuvant l'acte additionnel au traité de reprise du Congo, en tant qu'un fonds de 50 millions est mis à la disposition de la Couronne, comme une sorte de liste civile ou en dehors des règles des dépenses de l'Etat (Const., art. 77, 64, 115).

(1) DUGUIT, *L'Etat, les Gouvernants*, etc., Paris, 1903, p. 40 et suiv.

Le régime qui coïncide avec la notion de souveraineté absolue de l'Etat est celui de la garantie administrative, dont l'expression la plus forte est dans la constitution française de l'an VIII (art. 75). Le fonctionnaire ne pouvait être poursuivi qu'avec l'autorisation du Conseil d'Etat ; l'action, pénale aussi bien que civile, dépendait donc de cette haute autorité. On comprend que bien des intérêts aient été ainsi sacrifiés, si l'on songe à la pression exercée par le Gouvernement impérial sur ses agents. Ce régime entraîna des abus au cours du XIX^e^ siècle et en particulier sous le second Empire. Aussi l'un des premiers actes du Gouvernement de la Défense nationale française fut-il l'abrogation de l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII (décret du 19 septembre 1870) (1). Mais l'idée de la garantie administrative était ancrée dans le droit français, au point qu'on la vit réapparaître bientôt sous une forme indirecte ; si elle n'offre plus aucun danger, cela tient surtout à la composition et à l'indépendance du Tribunal des Conflits réorganisé par la loi du 24 mai 1872.

Sous la Loi fondamentale des Pays-Bas se produisit un phénomène que nous connaissons déjà. Le régime de garanties et de décentralisation, établi au début (arrêté royal du 4 février 1816), fut remplacé par un régime tout opposé (arrêté royal du 5 octobre 1822), grâce auquel le roi des Pays-Bas revint à la garantie administrative, par le moyen des conflits que les gouverneurs pouvaient élever en cas de poursuite contre un fonctionnaire public.

§ **177. Son Abolition en Belgique.** — Le Congrès national voulut réagir à nouveau contre un système dont les dangers sont surtout sensibles dans les moments de crise politique. Il le fit, selon son habitude, de façon à rendre impossible tout retour offensif du régime autocratique, en interdisant dans la Constitution même la garantie administrative : « Nulle autorisation préalable n'est nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des ministres » (art. 24).

L'histoire de ce texte mérite d'être rappelée.

Il ne se trouvait pas dans l'avant-projet de Constitution ; il est dû à un amendement de deux membres avancés du Congrès.

(1) Nous comprenons mal, en Belgique, qu'il ait fallu, en 1870, abroger un article de la Constitution de l'an VIII, alors que la Charte de 1814, et bien d'autres depuis s'étaient substituées à elle. Il est vrai qu'en France, dès la Restauration, certains soutinrent que l'art. 75 n'existait plus.

Cet amendement tendait à faire inscrire, à la fin du titre « des Belges et de leurs droits », un article consacrant le droit d'insurrection, sous la forme négative d'une proscription du principe de l'obéissance passive des citoyens envers l'autorité. Le Congrès ne s'y rallia point, non qu'il fût d'un avis contraire, mais parce qu'il lui semblait inutile et dangereux de rappeler au peuple un droit que les circonstances suffisent à affirmer, le cas échéant, et qu'aucun texte ne peut circonscrire et réglementer ; or, il était dans l'esprit de notre Congrès de ne pas proclamer des principes abstraits, mais d'en garantir l'application par des mesures concrètes. L'amendement fut donc rejeté, mais on retint l'idée de la libre poursuite des fonctionnaires par les citoyens, c'est-à-dire le recours à l'autorité judiciaire, cette *ultima ratio* des particuliers dont les droits sont méconnus. Ainsi s'expliquent le texte de l'article 24 et la place qu'il occupe dans notre Constitution (1). La manière de voir du constituant a reçu du législateur belge une sanction nouvelle, lors du vote de notre Code pénal. Un des éléments du délit de rébellion est que le fonctionnaire ou agent de l'autorité, auquel obéissance a été refusée, agisse « pour l'exécution des lois, des ordres ou ordonnances de l'autorité publique, des mandats de justice ou jugements » (Code pénal, art. 269). La désobéissance n'est donc pas punissable, à défaut de cette condition. Mais, en fait, les poursuites du chef de rébellion finissent rarement par un acquittement, les juges correctionnels n'étant guère disposés à entendre de cette oreille. D'ailleurs, les actes de rébellion sont généralement accompagnés d'outrages ou de voies de fait envers les agents de l'autorité, délits indépendants de la question de légalité de l'ordre donné (Code pénal, art. 275 et suiv.) (2).

La Constitution excepte du droit commun l'action en responsabilité ministérielle (3). Pour tout autre fonctionnaire, l'action pénale ou civile se poursuit dans les conditions ordinaires. La distinction entre l'administration puissance publique, et l'administration personne morale, ou encore entre les actes d'autorité et les actes de gestion, n'a d'importance que s'il s'agit de la responsabilité de cette administration elle-même et de l'action

(1) *Supra*, § 14.

(2) NYPELS et SERVAIS, *Code pénal belge interprété*, Bruxelles, 1896 à 1899, t. II, p. 198 et suiv. ; p. 229 et suiv.

(3) *Supra*, § 143.

intentée contre elle. Quant au fonctionnaire, il ne perd jamais cette qualité, lorsqu'il agit au nom de l'administration, que l'acte soit de puissance ou de gestion, n'importe. Naturellement, le fonctionnaire n'est plus qu'un simple citoyen, s'il agit dans son intérêt personnel : s'il achète ou loue une maison, s'il divorce ou dote son enfant, s'il emprunte ou garantit la dette d'un ami. L'art. 24 est alors hors cause (cf. Const., art. 6). Mais dès qu'un agent de l'autorité intervient comme tel, il faut examiner si sa responsabilité personnelle est ou non engagée, selon les principes généraux de la faute, combinés avec certaines règles particulières, que nous allons essayer de résumer.

§ **178. Entraves aux Poursuites contreles Fonctionnaires.** — Un fonctionnaire poursuivi en justice peut se justifier en invoquant l'ordre d'un supérieur pour un objet du ressort de celui-ci, objet sur lequel il lui devait obéissance hiérarchique (Code pénal, art. 152 et 260). En ce cas, le supérieur est responsable de l'acte par lui ordonné. Le texte même de la loi pénale indique les conditions assez strictes de cette répercussion (1) laquelle peut, en remontant l'échelle hiérarchique, atteindre le ministre. S'il couvre son subordonné, ce dernier échappe donc à toute responsabilité et, comme l'action contre le ministre est exceptée de l'art. 24, notre texte risque fort de demeurer, en bien des cas, lettre morte. Telle est la raison pour laquelle peu de procès sont intentés aux fonctionnaires publics belges : la discipline des partis et la loyauté de nos hommes politiques amènent un résultat auquel, certes, nos Constituants ne songeaient guère. Reste l'action spéciale contre le ministre ; mais celle-ci, nous le savons, est presque impraticable. Le seul succédané possible dans notre régime parlementaire est la question posée au ministre ou l'interpellation par un député. Et c'est en effet ce qui se passe le plus souvent, lorsque des fautes sont reprochées à des fonctionnaires. Le résultat politique peut être excellent, mais il est rare que la personne lésée en tire quelque avantage.

Une autre raison, qui rend l'issue des procès contre les fonctionnaires douteuse et partant les prévient souvent, nous est fournie par l'adaptation même que la théorie de la faute a dû subir en cette matière. Comment ne pas confondre la faute de l'agent avec l'acte incriminé ? et comment laisser l'admi-

(1) PRINS, *Science pénale et Droit positif*, n° 343, p. 201.

nistration irresponsable, tout en déclarant responsable l'agent ?

La chose est possible, si la faute est assez grave pour cesser d'être administrative et devenir personnelle. Nous nous rapprochons ici de la notion de la faute professionnelle ; l'irresponsabilité du médecin, du pharmacien, de l'avocat, du juge même a ses limites, bien qu'il faille aller fort loin pour les trouver. Et nul ne songe à rendre l'Etat responsable des prévarications d'un juge, par exemple.

Nos tribunaux ne condamnent guère personnellement un fonctionnaire que s'il agit dans l'intention de nuire ou avec une incurie et une incapacité extrêmes. Souvent les torts des agents résultent des imperfections mêmes du service (1). C'est, selon le langage classique, le dol ou la faute lourde qui seuls sont punis. En voici quelques exemples : Un bourgmestre ordonne-t-il l'arrestation d'un citoyen ; celui-ci pourra le poursuivre en dommages-intérêts (2). Un receveur de l'enregistrement porte-t-il sur la liste des protêts un effet non accepté : le tiré, un négociant, peut l'actionner en réparation (3). Un conseiller communal calomnie-t-il en séance publique un fonctionnaire de la commune : la justice a admis une poursuite civile contre lui, l'immunité parlementaire étant ici hors cause (4).

Enfin, il semble que notre jurisprudence ait subi l'influence de la théorie française du détournement de pouvoirs dans une décision relative à l'interdiction par un bourgmestre d'habiter une maison déclarée par lui insalubre : Le tribunal a admis la responsabilité de ce fonctionnaire, si le caractère vexatoire de l'acte apparaît de façon évidente (5). C'est une voie dans laquelle la justice ne s'engagera chez nous qu'avec une extrême prudence.

Rares sont les procès en responsabilité de nos fonctionnaires, pour un motif d'un tout autre ordre encore. Si l'on obtient contre eux une condamnation de quelque importance, est-on certain d'être payé ? Souvent ils ne sont pas riches et leur traitement est modique. Si, au contraire, on s'en prend à l'administration, au patrimoine collectif, on a devant soi des ressources sérieuses, des

(1) Civ., Bruges, 17 juillet 1911. *Rev. Adm.*, 1912, p. 483.

(2) Cass., 25 février 1833, *Pasicr.*, 1832-1836 (Cassation), p. 47.

(3) Bruxelles, 9 janvier 1903, *Rev. Adm.*, 1903, p. 333 ; Cf. Etudes sur ce sujet, *ibid.*, 1879, p. 153, et 1890, p. 119.

(4) Bruxelles, 20 octobre 1902, *Pasicr.*, 1903, II, 261.

(5) Civ., Bruxelles, 10 avril 1901, *Rev. Adm.*, 1901, p. 442.

chances de paiement, et le procès n'a pas le caractère odieux qu'il revêt dans l'autre hypothèse. Le juge lui-même n'accordera-t-il pas plus aisément des dommages-intérêts contre une administration impersonnelle que contre un particulier, dont ce sera peut-être la ruine et dont la carrière sera par là entravée sinon brisée ?

SECTION V

La Responsabilité de l'Administration.

§ **179. L'Etat, Sujet de Droit. Comment l'assigner ?** —La personnalité juridique de l'Etat est un postulat politique : nous ne pouvons concevoir l'Etat ne possédant rien, ne contractant pas, n'agissant pas en justice. D'autre part, dès que nous lui reconnaissons les aptitudes nécessaires à ces fins, sa personnalité juridique va de soi. Or, l'Etat est, dans notre droit, la source même de cette reconnaissance. De là, cette conséquence qu'il devrait proclamer sa propre personnalité, nul autre que lui-même n'étant compétent pour le faire. On pourrait, il est vrai, distinguer entre le pouvoir législatif, qui dirait le droit sur ce point, et le pouvoir exécutif, qui apparaîtrait comme le support de cette personnalité. Mais la distinction nous paraît oiseuse, puisque l'exécutif serait ici le représentant de la souveraineté de qui émane également la puissance législative.

On chercherait en vain un texte qui confère à l'Etat sa personnalité juridique, mais nous en pourrions citer un grand nombre qui la présupposent et en font les applications les plus diverses, en droit administratif, en droit civil, en procédure, etc. Il faut dire que cette vérité est sous-entendue dans toute loi, dans tout arrêté, dans tout jugement intéressant l'Etat.

La manifestation la plus normale de l'État personne civile, est sa comparution en justice. Chaque assignation de l'Etat ou à l'Etat se fait au nom du ministre qui a dans ses attributions le service public mis en cause. S'agit-il d'un procès relatif à l'exécution d'un travail d'utilité publique, ce sera le ministre des travaux publics ; d'une commande de munitions, ce sera le ministre de la guerre ; pour une question intéressant le domaine, ce sera le ministre des finances, etc. A l'égard de ce dernier,

observons pourtant que le grand nombre de contestations auxquelles donne lieu la perception des impôts a fait plier la règle en déconcentrant ce service : l'Etat est alors, comme demandeur ou comme défendeur, représenté par le fonctionnaire du ministère des finances — receveur des contributions indirectes, directeur provincial des contributions directes, etc. — dans la compétence territoriale duquel rentre le litige (1).

§ **180. Limites de sa Responsabilité : Actes d'Autorité et de Gestion.** — L'une des questions les plus délicates de notre droit public est celle des limites de la responsabilité civile de l'Etat. Le principe même de cette responsabilité n'est guère mis en doute. Mais jusqu'où peut-on assimiler les rapports entre la souveraineté et l'individu à des rapports contractuels ou quasi-contractuels ? C'est ici que la politique confine au droit. La frontière entre les deux domaines est impossible à tracer, et pourtant son étendue s'allonge à mesure que se multiplient les services publics d'ordre économique, que le patrimoine collectif augmente, que disparaissent les anciennes barrières entre l'intérêt privé et l'intérêt commun (2).

Deux privilèges sont invoqués par l'Etat, comme par toute autorité publique, dans ses relations juridiques avec les particuliers : 1° ses actes bénéficient de l'exécution préalable, c'est-à-dire que le particulier qui se croit lésé doit obéir d'abord, quitte à réclamer après ; 2° il n'y a pas contre l'Etat ou contre les administrations publiques d'exécution forcée: leurs biens sont insaisissables (3). Les règles administratives de comptabilité, notamment celles qui ont trait aux inscriptions budgétaires, sont ici seules applicables (4).

Nous pouvons tirer de là une double conséquence. 1° Le tort que cause un acte de l'autorité n'est réparé que dans la mesure où sont possibles les restitutions *ex post* et les indemnisations en argent. 2° L'obéissance de l'Etat ou des autorités publiques aux sentences judiciaires prononcées contre eux est un postulat poli-

(1) Code de procédure civile, art. 69 ; lois modificatives, en note de cet article, dans les *Codes annotés* par SERVAIS et MECHELYNCK, Bruxelles, 1913. — *Supra*, § 141 et *infra*, §§ 252 et 260.

(2) ANT. MENGER, *L'Etat socialiste* (traduction Milhaud), Paris, 1904, p. 218, et les autorités citées. *Supra*, § 165, note 1.

(3) Code civil, art. 537 et suiv. *Infra*, §§ 224-5. Cf. pour les communes, les avis du Conseil d'Etat de France du 12 avril 1807 et du 26 mai 1813. GIRON, *Dictionnaire*, V° Dettes des Communes, n° 4, t. I, p. 291.

(4) Civ., Bruxelles, référé du 24 mai 1904, *Pasicr.*, 1904, III, 335.

tique. Il nous apparaît comme nécessaire, mais il manque de sanction. Il arrive parfois, en Belgique, que des droits individuels lésés par des actes administratifs restent irréparés, faute d'indemnisation possible ; il arrive aussi que des condamnations demeurent inexécutées, en présence du mauvais vouloir invincible d'une administration publique (1).

Ces questions de responsabilité sont chez nous du ressort des tribunaux. Leur jurisprudence établit quelques règles qui semblent précises de prime abord, mais dont l'application est des plus délicates et donne lieu à des solutions souvent contradictoires. Lorsque l'autorité agit en vertu de son *imperium*, elle est irresponsable ; elle ne l'est pas lorsqu'elle apparaît comme simple personne civile, traitant d'égal à égal avec le citoyen ou avec une autre administration. La puissance publique se retrouve dans toute fonction d'autorité (2) exercée en vertu d'une délégation souveraine ; elle consiste en une participation à la souveraineté. Supposons qu'un tribunal, dans l'un de ses jugements, insère un attendu déshonorant pour une des parties en cause ou pour un tiers : personne n'imaginera de donner au lésé une action contre l'Etat. La personnalité civile apparaît, au contraire, dans toute fonction de gestion conférée en vertu d'actes contractuels. Le fonctionnaire occupe alors une position, un emploi tels que les particuliers peuvent en confier. Si l'aiguilleur d'une locomotive de l'Etat fait une fausse manœuvre et provoque un accident, ce fait doit être comparé en tous points à la maladresse du chauffeur d'une automobile privée : ceci revient à dire qu'il faut envisager l'acte en soi, indépendamment de l'autorité qui l'ordonne et du titre auquel elle agit (3). Ici la responsabilité de l'Etat suit les règles du droit commun.

Il est intéressant de constater combien les idées peuvent varier, même à propos de ces termes extrêmes. Les pays qui admettent

(1) Le ministère des chemins de fer est peut-être celui à qui les plus justes reproches aient pu être adressés à cet égard. Le public est mis au courant de ces choses, par des interpellations aux Chambres.

(2) Cette distinction entre la fonction d'autorité et la fonction de gestion a dominé, pendant longtemps, le droit administratif français. BERTHÉLEMY, *Traité de Droit administratif*, Paris, 1913, p 19. et s. Cette distinction est aujourd'hui abandonnée par le Conseil d'État. Les dénominations : acte unilatéral et acte contractuel sont substituées à celles d'actes d'autorité et de gestion, par le prof. L. DUGUIT, *Manuel de Droit public*, Paris, 1907, pp. 428 et 441 ; Droit Const., 1911, I, p. 233 et s.

(3) Sur cette « théorie de l'acte », voir Observations sur Cass., 8 février 1912 et Liège, 14 mars 1911, *Rev. Adm.*, 1912, pp. 193 et 224. Cf. Bruxelles, 24 décembre 1912, *Rev. Adm.*, 1913, p. 406.

que la détention préventive, en cas d'acquittement, peut donner lieu à une indemnité en faveur du prévenu reconnu innocent, font prévaloir sur toute notion d'*imperium*, impliquée forcément dans l'exercice de la fonction judiciaire, la notion de droit civil du quasi-délit (Code civil, art. 1382). D'autre part, au début de l'exploitation de nos chemins de fer par l'Etat, l'idée d'un service public dont la rémunération participait à la nature de l'impôt, prévalait à ce point, que notre jurisprudence a hésité à condamner l'administration à des dommages-intérêts envers un voyageur victime d'un accident. Pour le transport des marchandises, les règles commerciales édictées pour le voiturier et le principe de l'art. 1384 du Code civil proclamant la responsabilité du commettant à l'égard de ses employés, furent appliqués d'emblée ; mais pour le transport des personnes, un magistrat éminent, le procureur général Leclerq, engagea la Cour de cassation à affirmer l'irresponsabilité de l'Etat, considéré même ici comme pouvoir public. Son avis, il est vrai, ne fut pas suivi et un arrêt des chambres réunies fixa la jurisprudence dans le sens de la recevabilité de l'action en dommages-intérêts du voyageur (1).

La même solution est intervenue pour l'action en dommages-intérêts d'un employé du chemin de fer, lui-même victime d'un accident causé par un défaut de construction de la ligne ou du matériel (2). Depuis que les services exploités en régie se multiplient, surtout dans le domaine communal, la nécessité de proclamer l'administration responsable s'affirme de plus en plus. Il serait absurde que le même procès fût jugé différemment, selon que le défendeur est une compagnie concessionnaire ou une administration publique, alors que tout — gestion, comptabilité, procédés d'exploitation, réglementation du travail, etc. — est identique dans les deux cas (3).

§ **181. Réparation pour Actes politiques.** — Les hésitations de la jurisprudence provenaient surtout de la séparation des pouvoirs, principe qui domine notre droit public sans suffire à l'éclairer. Pour ne pas se mêler d'administration, nos tribunaux

(1) Cass., chambres réunies, 27 mai 1852, *Pasicr.*, 1852, I, 370. Depuis, la jurisprudence n'a pas varié. Voir notamment, pour une action civile en dommages-intérêts intentée à l'Etat, concurremment aux poursuites pénales contre l'auteur de l'accident : Cass., 21 janvier 1875, *Pasicr.*, 1875, I, 95

(2) Exemple : Cass., 7 mai 1869, *Pasicr.*, 1869, I, 330.

(3) Arrêts de Bruxelles du 16 janvier 1907, *Pasicr.*, 1908, II, 15 et suiv.

évitent les questions qui leur sont soumises, dès qu'elles intéressent les services publics. L'irresponsabilité de l'administration résulte le plus souvent, chez nous, de jugements d'incompétence : nous n'avons pas à distinguer, à cet égard, entre l'Etat et les pouvoirs subordonnés, les communes notamment. Quand le déclinatoire de compétence est proposé — et il l'est presque toujours — par l'autorité attraite en justice, les juges sont enclins à l'admettre, même s'il s'agit d'actes de gestion des mieux caractérisés. Ils peuvent alors se prévaloir des enseignements les plus progressifs de la science : « Est-il un seul acte de l'Etat moderne, dit le professeur Nys, qui puisse être assimilé à l'acte d'un simple particulier et dans lequel nul élément ne tende au but élevé de l'Etat ? Peut-ou contester que l'agrandissement de la sphère d'activité de l'Etat contemporain ait en vue, non pas le désir de posséder des biens ou de s'enrichir par des opérations habiles, mais la volonté d'augmenter le bien-être matériel ou moral de ses sujets ? » (1).

Cette thèse appelle pourtant certaines réserves. Elle est dangereuse pour les droits et même les libertés individuels, qui peuvent se trouver sacrifiés sans nécessité. On comprend qu'en cas de conflit, l'intérêt de tous prévaille sur celui d'un seul : mais une indemnité peut bien être accordée à l'individu, en compensation du sacrifice qui lui est imposé. Pourquoi doit-il souffrir seul pour le bien de tous ? Cela est contraire au principe d'égalité. Alors que les règles de l'assurance et de la solidarité s'affirment de plus en plus dans le droit privé, au point de faire oublier les normes du droit traditionnel et les convenances de l'individualisme, ces mêmes règles seront-elles bannies du prétoire, dès que l'Etat ou une administration publique est en cause ? (2)Nos tribunaux ne sont pas toujours indifférents à des raisons aussi puissantes ; ils se montrent surtout les défenseurs du droit de propriété. Dès que le déclinatoire de compétence est écarté et que l'on aborde le fond, le juge condamne aisément à des dommages-intérêts l'administration en cause, chaque fois qu'elle lèse un droit légitimement acquis. C'est toujours, répétons-le, en une compensation pécuniaire que se résolvent ces questions de responsabilité.

On pourrait sans peine rassembler, dans la jurisprudence de

(1) E. Nys, *Droit international*, Bruxelles, 1906, t. II, p. 291.

(2) C'est la thèse que R. Marcq, *Op. cit.*, p. 357, appelle « l'égalité des charges ».

peu d'années, des exemples typiques à cet égard : Le juge alloue des dommages-intérêts quand, dans l'exécution d'un travail d'utilité publique, l'autorité compétente lèse le droit d'un particulier, peu importe que la lésion provienne du mode d'exécution ou des conditions mêmes imposées par l'administration ; mais il ne peut ni ordonner la suppression de ce travail, ni condamner l'autorité à y apporter des changements. Ainsi jugé à propos d'un égout construit par une commune, égout qui se déversait dans un ruisseau alimentant l'étang d'un particulier, cet étang se trouvant par là contaminé (1). Ainsi jugé à propos du nivellement d'une rue qui cesse d'assurer un accès commode aux maisons antérieurement bâties (2). Les concessions de services publics donnent également naissance à des droits civils que protège une action judiciaire (3). D'autre part, une mesure de police ne peut, même dans la façon dont elle est accomplie, entraîner la responsabilité de la commune dont elle émane et qui la fait exécuter par ses agents (4). L'autorité publique a été déclarée exempte de toute responsabilité lorsque l'acte constitue l'exécution d'un ordre qu'elle seule pouvait donner, tel que tirer le canon à une fête (5). La rémunération qu'elle peut recevoir, dans l'organisation d'une foire, par exemple, ne modifie pas le principe (6).

§ **182. Etats et Administrations étrangers.** — Si la compétence de nos tribunaux s'affirme à l'égard de l'autorité publique et notamment de l'Etat, quand il s'agit d'actes de gestion assimilés à des actes contractuels, la règle s'étend, dans ces li-

(1) Civil Liège, 21 décembre 1907, *Rev. Adm.*, 1908, p. 133 ; cf. conclusions du ministère public et observations. Liège, 5 juillet 1905, *Rev. Adm.*, 1906, p. 306.

(2) Bruxelles, 27 décembre 1906, *Journ. Trib.*, 1907, col. 69. Cf. Cass., 7 janvier 1906, *Rev. Adm.*, 1906, p. 316.

(3) Bruxelles, 4 février 1907, *Pasicr.*, 1907, II, 87, et Cass. 13 février 1908, *Pasicr.*, 1908, I, 112.

(4) Cass., 22 octobre et 31 décembre 1908, *Pasicr.*, 1908, I, 333 et 1909, I, 69. *Contrà* les juridictions du fond, dont les décisions furent cassées et qui admettent la distinction entre la mesure de police et sa réalisation, *Pasicr.*, 1908, II, 15 et 1909, III, 23 ; Bruxelles, 19 décembre 1908, *Pasicr.*, 1909, II, 320,

(5) Bruxelles, 13 décembre 1911, *Pasicr.*, 1912, II, 88. Cf. Bruxelles 7 mars 1913. *Rev., Adm.*, 1913, p. 416.

(6) Bruxelles, 2 janvier 1912, *Pasicr.*, 1912, II, 92. — Jugé toutefois qu'une commission hospitalière est responsable des conséquences dommageables d'un accident survenu à l'hôpital à un malade payant, le service public s'effaçant ici devant la convention privée. GAND, 10 mars 1913, *Rev. Adm.*, 1913, p. 408.

mites, aux administrations et même aux Etats étrangers (1). Notre jurisprudence a statué plus d'une fois sur des contrats passés par ou avec des Etats étrangers, au sujet de fournitures de canons, d'émissions d'obligations (2). Mais s'il s'agit d'actes de puissance, telle que la révocation d'un fonctionnaire, par exemple, l'Etat étranger est certain de réussir devant nos tribunaux, s'il plaide leur incompétence (3).

(1) P. de Paepe, *Etude sur la Compétence civile à l'égard des Etats étrangers*, Bruxelles, 1894.

(2) Civ. Bruxelles, 4 janvier 1896 et 3 février 1898, *Pasicr.*, 1896, III, 252; 1898, III, 305; Cass., 11 juin 1903, *Pasicr.*, 1903, I, 294; Bruxelles, 22 novembre 1907, *Pasicr.*, 1908, II, 55.

(3) Bruxelles, 1er juillet 1891, *Pasicr.*, 1891, II, 419.

TITRE V

LES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE PREMIER

LES BUDGETS ET LES COMPTES DE L'ÉTAT (1)

§ **183. Nature des Lois de ce genre.** — En organisant la représentation nationale provinciale et communale, la Constitution assure en même temps le contrôle des finances publiques et exclut la possibilité de toute taxation non consentie par les contribuables. Ainsi se justifie, nous semble-t-il, l'art. 113 qui dit « qu'aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la province ou de la commune ». Le principe est appliqué en Belgique dans toute sa rigueur, bien que la Constitution permette au législateur de l'enfreindre. Le texte commence en effet par ces mots : « hors les cas formellement exceptés par la loi... » Peut-être l'expérience démontrera-t-elle l'utilité de ces infractions au profit de certains groupements intercommunaux qui se chargeraient du service hospitalier, par exemple, de certains services scolaires, etc. L'article 113 prévoit d'ailleurs une exception sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir (2).

L'accord entre gouvernants et gouvernés sur les sacrifices d'argent acceptés par ceux-ci, sur les motifs invoqués et les avan-

(1) E. Dubois, *Etude sur le Système belge en matière de Budget de l'Etat*, Bruxelles-Paris, 1904. — J.-A Stouse, *Commentaire législatif et administratif de la Loi sur la Comptabilité de l'Etat*, Bruxelles, 1904. — Henri Matton, *Précis de Droit budgétaire belge*, Bruxelles-Paris, 1908. *Recueil des Lois et Arrêtés relatifs à la Comptabilité publique*, Bruxelles, 1903.

(2) *Infra*, §§ 203 et 458.

tages promis par ceux-là, s'est transformé en une discussion sur la politique générale et sur la marche des services publics de l'Etat. Là est la raison, en tous cas la meilleure, de l'annalité des budgets.

Un principe est certain, c'est que l'intervention de la représentation nationale dans le vote du budget et dans l'apurement des comptes, bien que revêtant les formes extérieures de la loi et en prenant le nom, est étrangère à la fonction législative proprement dite. La loi fixe les impôts, leur nature, leur quotité, leur perception, d'une manière permanente, c'est-à-dire jusqu'à modification par une loi nouvelle ; la loi fixe, d'autre part, la dépense des services publics et permet à l'Etat de s'engager contractuellement. Mais tout cela n'est pas le budget et le compte, qui présupposent les lois en question, lois indépendantes des votes que les Chambres émettent annuellement à ce propos. Il s'agit ici d'une habilitation donnée au Gouvernement par les représentants de la Nation, en tant que souveraine, pour des actes, qui, de leur nature, relèvent de la fonction exécutive et constituent la réalisation incessante de règles une fois établies. L'intervention de l'organe législatif n'altère pas la nature de l'acte, pas plus que l'habilitation ou l'approbation des autorités centrale ou provinciale n'enlève à certains actes locaux leur caractère communal (1). Le budget et le compte d'une commune, d'une province, d'un établissement public sont évidemment des actes administratifs ; comment le budget et le compte de l'Etat ne le seraient-ils pas ? Nous n'insistons pas, tant la chose paraît aujourd'hui incontestée.

Voici comment la Cour des comptes, dans un cahier d'observations publié en 1840 (2), caractérise l'ensemble des projets que le Gouvernement est amené à soumettre à la représentation nationale ; nous nous servirons comme elle du terme « loi » qui est dans la Constitution, sous le bénéfice de la remarque faite ci-dessus, quant à son impropriété théorique :

1° La loi des dépenses et des besoins repose sur des données purement éventuelles, et fixe approximativement les sommes nécessaires pour assurer les services généraux de l'Etat pendant une année. Cette loi se subdivise en autant de parties qu'il y a de services généraux pour former une série de lois répondant

(1) Nous avons déjà rappelé ce principe à propos des traités internationaux, *Supra*, § 174.

(2) *Observations présentées à la Chambre des Représentants*, Bruxelles, 1840, p. 141. *Infra*, § 192.

aux budgets des divers ministères. Nous verrons que quelques services généraux donnent lieu à des budgets à part. L'ensemble de ces lois indique au Gouvernement les crédits sur lesquels il peut compter et dans les limites desquels il doit se renfermer pour chaque catégorie de dépenses.

2° La loi annuelle des voies et moyens repose sur les mêmes incertitudes que les dépenses auxquelles elle doit faire face ; elle fixe approximativement les revenus de l'Etat, le produit des impôts à recouvrer. Comme la loi précédente, elle doit être portée par prévision, avant l'ouverture de l'exercice aux besoins duquel elle pourvoit. La loi des voies et moyens est unique, ce qui différencie la partie active du budget de la partie passive qui ne connaît pas cette unité.

3° Cette situation resterait provisoire, comme l'est forcément l'évaluation de dépenses et de recettes futures, si un acte législatif ne venait régulariser les faits accomplis en vertu de ces dispositions provisionnelles. Une loi votée *a posteriori*, la loi des comptes, est destinée à transformer ce régime provisoire en un règlement définitif. Elle arrête les chiffres des recettes et des dépenses effectuées pendant l'exercice écoulé ; elle doit être considérée comme le complément des deux autres, ou plutôt comme se substituant à elles.

On le voit, l'unité qui n'existe en matière budgétaire que pour les recettes ordinaires et non pour les dépenses ordinaires est pleinement réalisée pour les comptes de l'Etat.

Le caractère provisionnel des lois de budget signalé ci-dessus se révèle en ce que chaque allocation autorise le Gouvernement à faire une certaine dépense ; mais c'est là pour lui une faculté, non une obligation. On a dit que les votes du Parlement en cette matière ne sont pas impératifs. Ils ne le sont que pour empêcher le Gouvernement de dépasser les sommes prévues.

§ **184. Principe de l'Annalité.** — Si le principe de la périodicité du vote est établie dans tous les pays constitutionnels pour les budgets et les comptes de l'Etat, l'annalité n'existe pas partout ; elle est cependant de règle et forme le droit commun en la matière ; aussi l'applique-t-on dans les Etats où la constitution est muette sur ce point, en Italie par exemple. En Belgique, la question est tranchée par des textes exprès, le Congrès ayant voulu réagir contre le budget ordinaire décennal du royaume des Pays-Bas. « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. — Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées » (Constitution, art. 111).

« Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget » (art. 115). C'est là un point fondamental du gouvernement de cabinet : il fait sentir au ministère sa dépendance à l'égard de la majorité parlementaire.

La période d'une année renferme le cycle normal des besoins, tels que les ramène la marche des saisons ; elle sert de base aussi à notre vie économique et intellectuelle ; s'en écarter serait aller au-devant de difficultés insurmontables. Mais quand doit commencer l'année budgétaire ? Rien ne semble la lier à notre calendrier. Au contraire, si on la rattache à la périodicité des besoins, il semble préférable de la faire commencer au renouveau, comme on le fait dans certains pays, en Allemagne notamment. Des raisons techniques relatives au travail parlementaire militent en ce sens : nous verrons en effet que l'allocation de crédits provisoires s'est établie comme une règle à peu près nécessaire, les budgets étant rarement votés entre la rentrée des Chambres (2e mardi de novembre) et le 1er janvier.

Il appartient au Gouvernement de présenter annuellement le projet de budget et la loi des comptes. Seul il peut prendre cette initiative, disposant seul des éléments nécessaires à cet effet. C'est là pour lui un devoir constitutionnel ; de même que c'en est un de faire passer les budgets et les comptes à la Chambre d'abord, puis au Sénat (Const., art. 27 al. 2). Le projet du budget doit être distribué à la Chambre au plus tard le 1er octobre précédant l'année à laquelle il se rapporte (loi du 24 juillet 1900).

La sincérité en cette matière s'impose au Gouvernement, puisqu'il lui est interdit de se réserver des fonds secrets : « Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes » (Const., art. 115 al. 2).

Le principe de l'unité budgétaire tel qu'il est établi en Prusse n'existe pas chez nous. Une tentative pour l'introduire fut faite en 1883 par le ministre des finances Graux, mais elle échoua devant l'opposition du parti conservateur, qui revint au pouvoir l'année suivante et demeura toujours fidèle au régime des budgets multiples, encore en vigueur.

§ 185. Exceptions. — Nous n'avons point chez nous de recettes ou de dépenses qui échappent à la règle du vote annuel, rien de comparable au « fonds consolidé anglais », dépenses permanentes constituées en vertu d'actes du Parlement et qui forment comme un bloc de crédits à part dans les finances britanniques (1). Toutefois, la nécessité fait fléchir cette règle quant aux

(1) E. DUBOIS, *Op. cit.*, p. 101.

dépenses trop importantes pour être supportées par un seul budget, ou trop normales pour demander un nouvel engagement annuel. Ce n'est pas que la législature ne soit appelée à voter sur elles chaque année, mais une obligation politique pèse sur ces votes, comme une obligation constitutionnelle pèse sur le vote annuel de la liste civile.

La loi de comptabilité de l'Etat a prévu le cas d'engagements financiers dépassant une année, en établissant certains tempéraments à la règle, pour les dépenses qu'il est plus avantageux de fixer pour un terme plus long, notamment pour les baux de location ou d'entretien des biens domaniaux (loi du 15 mai 1846, art. 19 al. 2) (1). D'ailleurs, l'année financière se prolongeant jusqu'au 1er octobre suivant, pour la liquidation et l'ordonnance des dépenses, la durée des contrats peut être de 22 et non de 12 mois dans tous les cas. Nous verrons, en parlant des travaux publics, que certaines dérogations sont introduites *utilitatis causa* pour quelques fournitures et marchés, par la loi de comptabilité elle-même et par certaines lois spéciales (2). Tantôt la dérogation porte sur des catégories déterminées de marchés d'importance secondaire ; tantôt elle porte sur un travail unique d'importance capitale. Telles la loi du 30 mars 1906 répartissant sur sept exercices le coût des nouveaux travaux de défense de la place d'Anvers, et celle du 5 juillet 1909 pour l'armement d'Anvers, instituant un fonds spécial à imputer sur six budgets successifs. Ce n'est pas là une innovation : dès les premières années de notre indépendance, des votes analogues eurent lieu, sans soulever d'objections de la part des nombreux membres du Congrès national qui siégaient alors aux Chambres. Pourtant, la chose est difficile à concilier avec les textes constitutionnels, avec le régime financier de l'Etat et avec la liberté parlementaire qui en est un des éléments essentiels (3). Il faut reconnaître qu'en fait, il est des travaux qui entraînent des dépenses excédant les possibilités d'un seul budget : force est donc de les couvrir par un emprunt ou de les répartir sur un certain nombre d'exercices, ce qui semble préférable, dès qu'il s'agit de dépenses improductives et qui s'échelonneut d'elles-mêmes, puisque la durée du travail dépassera certes une année. D'autre part, il est

(1) Cette loi est complétée par un règlement général. Arrêtés royaux des 10 décembre 1868 et 9 octobre 1908.

(2) *Infra*, § 237.

(3) Dupriez, Chronique constitutionnelle belge, *Revue du Droit public, etc.*, Paris, 1906, p. 302.

de règle depuis 1886 que les crédits sur ressources extraordinaires soient à la disposition du Gouvernement jusqu'à épuisement, mais au plus pendant trois ans (1) ; pour le Congo, la règle est même étendue jusqu'à cinq ans (2). Ainsi, la loi du 18 août 1907 sur les recettes et les dépenses extraordinaires (art. 16) permet de faire pendant trois ans des imputations sur certains crédits qu'elle ouvre (arrêté royal du 18 août 1907 et tableau de répartition joint). Ces reports sont évidemment contraires au principe de la stricte annalité des budgets, mais ils sont inévitables. Aussi sont-ils déjà prévus par la loi de comptabilité générale du 15 mai 1846 (art. 32). Mais nous assistons en ces derniers temps à une extension assez large de la compétence exécutive à l'égard de ces « rattachements » : c'est ainsi que l'on nomme les imputations de dépenses reportées d'un exercice antérieur sur les crédits de l'exercice courant et la réunion de divers crédits concernant un même objet. Le résultat de tous ces procédés est de laisser au Gouvernement les coudées plus franches et de lui permettre de faire face, au moins temporairement, à des dépenses ordinaires grâce à des ressources extraordinaires. Une autre exception au principe de l'annalité a été faite à l'occasion du fonds de 50 millions institué par l'acte additionnel au traité de cession du Congo en 1908 (3).

D'autre part, pour un très grand nombre d'articles du budget, la liberté parlementaire est toute nominale, dès qu'il s'agit d'engagements pris par l'Etat. Suppose-t-on qu'un vote puisse refuser des crédits nécessaires pour un travail antérieurement approuvé? Ce serait une manière de faillite.

Tout bien considéré, le droit du Parlement en matière budgétaire se limite à voter certaines augmentations et certaines diminutions de recettes ou de dépenses que l'on pourrait qualifier de facultatives. Quant au rejet des dépenses normales ou du budget entier, il nous apparaît comme un procédé que sa violence même rend illusoire et, en pratique, il est tout à fait irréalisable, dans un pays où ministère et majorité marchent politiquement d'accord.

§ 186. **Dispositions hétérogènes dans les Lois de Budget.** — La nature de la loi du budget, différente des lois ordinaires, doit faire proscrire de ses dispositions tout élément extrinsèque, tels

(1) MATTON, *Op. cit.*, p. 6.

(2) Budget des voies et moyens et des dépenses du Congo belge pour 1910 ; loi du 26 février 1910, art. 7, al. 2.

(3) *Infra*, § 519.

que changement des bases de l'impôt ou de sa perception, modification dans l'organisation d'un service public, etc. Cette règle n'est pas toujours suivie, les gouvernements trouvant dans les lois budgétaires un moyen de faire passer inaperçues ou du moins sans grande discussion, certaines réformes financières et autres. On peut arriver à constituer ainsi les assemblages les plus hétérogènes (1). Evidemment, si pareilles dispositions se glissent dans une loi de budget, elles sont étrangères à l'article 111 al. 2, de la Constitution : elles demeurent en vigueur jusqu'à abrogation, comme toutes les lois du pays. Il arrive parfois que la loi du budget contienne forcément quelques modifications du taux de perception d'un impôt ; tel est le cas dès qu'une recette se calcule d'après le produit effectué l'année précédente ; semblable modification ne tombe pas sous la critique que nous venons de formuler. La loi sur les mines connaissait des redevances variables calculées de cette façon (2).

Si le Parlement n'avait la faculté de modifier annuellement le taux de perception des impôts ou le montant des dépenses, son droit d'amendement serait éludé. Malgré les dangers que ce droit peut entraîner, il faut le reconnaître essentiel dans le régime représentatif. On a essayé de le restreindre, afin de protéger les services publics contre la désorganisation qu'entraînerait un bouleversement dans l'actif ou le passif du budget. Comment nier qu'une demande de réduction au profit des contribuables, ou d'augmentation au profit des employés de l'Etat ne soit un moyen facile pour un député de flatter ses électeurs ? Notre parlementarisme n'a pourtant jusqu'ici pris aucune mesure analogue à l'interdiction qui frappe en Angleterre les amendements tendant à augmenter les allocations en faveur des services publics. Dans ce pays, le Gouvernement seul peut en proposer de semblables, alors que l'initiative parlementaire est limitée aux réductions.

§ **187. Douzièmes provisoires et Crédits extraordinaires.** — Nous avons signalé la difficulté pour les Chambres de voter les budgets avant le 1er janvier ; en fait, cette date n'est pas respectée. Force est donc de recourir aux crédits provisionnels, c'est-à-dire de voter certaines allocations à imputer sur le budget

(1) Voir le budget des voies et moyens pour 1913, contenant des dispositions relatives aux poursuites en matière fiscale, à la fabrication des alcools au service postal des chèques, au fonds communal spécial. Loi du 28 décembre 1912. Le taux est fixé depuis la loi du 1er sept. 1913.

(2) *Infra*, § 469.

quand celui-ci passera. Ces « douzièmes provisoires », et pour les recettes et pour les dépenses ordinaires, sont normaux chez nous (1) comme dans un grand nombre d'autres pays : ils permettent à la machine gouvernementale de fonctionner sans interruption. On les comprendrait comme un remède extraordinaire au cours d'une session encombrée de projets urgents, mais leur fréquence sans motif découvre un vice de notre organisation parlementaire. On y remédierait peut-être en reportant à quelques mois plus tard le début de l'année budgétaire. En tous cas, les crédits provisoires ne peuvent être affectés qu'à des dépenses antérieurement votées par la législature et admises dans le budget précédent.

Toute dépense non prévue au budget et dont la nécessité est reconnue au cours de l'année, donne lieu au vote d'un crédit extraordinaire, vote analogue à celui du budget lui-même. Si, pendant les vacances parlementaires, un ministre croit devoir effectuer une dépense en dehors du budget, il le fait sous sa responsabilité juridique et politique : le vote de ratification qu'il devra obtenir des Chambres aura le caractère d'un bill d'indemnité (2).

§ **188. Spécialisation des Articles.** — Une grande importance s'attache à la spécialité des articles budgétaires, c'est-à-dire à l'affectation des sommes prévues à l'objet indiqué dans le libellé de l'article. C'est ici, nous le verrons, que s'exerce le contrôle de la Cour des comptes. Plus le libellé est vague et plus est grande la liberté ministérielle. Le chiffre prévu peut être réparti selon les vues du Gouvernement, même sans tenir compte des discussions ou des promesses parlementaires. Si, par exemple, une somme a été votée globalement pour travaux à exécuter aux ports de mer, il sera loisible au ministre d'en affecter telle part au port d'Ostende, telle autre au port de Heyst, etc., quand

(1) Sur les budgets de 1914, les crédits provisoires votés par une loi du 30 décembre 1913 s'élèvent, pour les différents ministères, à 342 millions, plus 90 millions environ pour le service de la dette publique, 2 340.000 francs pour les dotations, 1 million pour les non-valeurs et 1.596.000.000 pour les recettes et dépenses pour ordre. Parfois plusieurs lois successives allouent des crédits provisoires au cours d'un même exercice (exemple : lois des 22 avril et 12 août 1903). Il arrive aussi que le budget des voies et moyens ne soit pas voté à temps et que la perception des impôts se fasse en vertu d'une loi allouant des douzièmes provisoires (ex. : loi du 29 décembre 1903). Après avoir essayé de réagir contre ces inconvénients, le Parlement est retombé dans les mêmes errements.

(2) *Supra*, § 16.

bien même d'autres chiffres auraient été par lui indiqués devant les Chambres, lors de la discussion du budget. De même pour les tableaux explicatifs qui accompagnent les budgets, mais qui ne sont pas soumis au vote du Parlement (arrêté royal du 19 février 1848) : le Gouvernement n'est pas lié par leurs indications. Si l'allocation budgétaire est imprécise au point de laisser un doute sur l'emploi des fonds, un arrêté royal interviendra pour spécifier ou individualiser la dépense : on peut considérer cet acte comme nécessaire pour l'exécution de la loi (Const., art. 67). Pareil arrêté royal n'est pas annuel comme le budget, c'est-à-dire qu'il lie le ministre pour l'emploi des fonds portés l'année suivante à l'article libellé de la même manière (1). Cette hypothèse se présentera si un budget prévoit la construction d'un bâtiment pour tel service général, la création de voies de communication, etc., sans autre détermination ou localisation.

Dans les budgets, certains articles portent l'indication : « Crédit non limitatif ». Ce sont ceux dont le montant est impossible à fixer, tels que les indemnités aux victimes d'accidents de chemin de fer, les frais de poursuites en matière d'impôt, les pensions. On en peut voir des exemples au buget du ministère des finances pour 1907 (2). Aucun vote nouveau n'est requis des Chambres en cas de dépassement de ces crédits, si la nature de la dépense est bien justifiée et rentre dans l'objet indiqué. Ces dépassements éventuels figurent à la loi des comptes sous la rubrique : « crédits complémentaires » et sont alors ratifiés par les Chambres (3).

Des transferts peuvent être prévus d'un article à un autre, quand leurs objets sont liés de façon telle qu'il soit impossible de fixer à l'avance leur montant relatif. C'est le cas notamment pour un assez grand nombre d'articles du budget des chemins de fer, grande entreprise industrielle plutôt que service public proprement dit (4).

§ **189. Enumération des Budgets.** — Voici l'énumération des différentes lois de budget (5) :

(1) *Cahier d'Observations de la Cour des comptes pour* 1856, p. 38

(2) Loi du 18 août 1907, art. 13, 14, 26, 31, 32, etc.

(3) Exemple : loi du 7 août 1911, contenant le règlement du budget de 1906, art. 3.

(4) Exemple : loi du 26 août 1907, art. 43 et 46, 57 *in fine*, où dix articles sont ainsi groupés.

(5) Ces lois se trouvent tous les ans à la *Pasinomie* à leur date.

1° Budget des voies et moyens, évaluant le montant des recettes ordinaires de l'Etat : impôts, revenus des domaines, remboursement de créances, etc. Ce budget s'élève pour 1914 à 807.300.000 francs (loi du 30 décembre 1913) (1) ; il est destiné à faire face aux dépenses ordinaires des différents services de l'Etat ;

2° Budget des dotations, comprenant la liste civile du Roi, les dotations princières, quand il y en a, celles du Sénat, de la Chambre des représentants et de la Cour des comptes. Ce budget s'élève à 5.600.000 francs (loi du 30 décembre 1913) ;

3° Budgets des services publics de l'Etat correspondant aux différents ministères (2) sauf celui de la gendarmerie, laquelle dépend à la fois de plusieurs départements :

a) Budget de la guerre : 90 millions (loi du 25 mai 1914).

b) Budget de la gendarmerie : 11 millions (loi du 25 mai 1914).

c) Budget des affaires étrangères : 5 millions (loi du 11 juin 1914).

d) Budget de l'industrie et du travail : 27 millions (loi du 26 mai 1914).

e) Budget de l'agriculture et des travaux publics : 35 millions (loi du 25 mai 1914).

f) Budget de la justice : 32 millions (loi du 26 mai 1914).

g) Budget de l'intérieur : 8 millions (loi du 25 mai 1914).

h) Budget des sciences et des arts : 47 millions (loi du 25 mai 1914).

i) Budget des colonies : 1 1/2 million (loi du 25 mai 1914).

j) Budget des chemins de fer, marine, postes et télégraphes : 301 1/2 millions (loi du 1er juin 1914).

k) Budget des finances : 27 millions (loi du 25 mai 1914).

4° Budget de la dette publique, comprenant les intérêts à 2 1/2 0/0 sur une partie de la dette hollandaise mise à charge de la Belgique, plus une rente de 80.000 francs provenant d'un majorat créé en faveur du duc de Wellington depuis la bataille de Waterloo (3), plus les intérêts à 3 0/0 sur la dette belge, y compris un léger amortissement et les intérêts notablement plus

(1) Ce chiffre, comme les suivants, est approximatif. D'ailleurs, il varie tous les ans.

(2) Sur la compétence des différents ministères, *supra*, § 141.

(3) P. ERRERA, La Dotation du Prince de Waterloo, *Revue de l'Université*, 1911-12, p. 225.

élevés sur les bons du Trésor, soit au total 220 millions (loi du 25 mai 1914).

5° Budget des recettes et des dépenses extraordinaires. Celui-ci est des plus variables. Il comprend, en recettes, mais pour des sommes toujours relativement minimes, le produit des ventes de certains domaines, des indemnités touchées par l'Etat, etc. Il s'élève pour 1914 à 183 1/2 millions principalement affectés à des travaux publics, au réseau des chemins de fer et aux dépenses militaires (loi du 25 mai 1914, art. 1). Ces dernières sont occasionnées par l'instauration du service général nécessitant le casernement, l'armement et l'entretien d'un nombre d'hommes bien plus considérable qu'auparavant. Certains crédits s'élevant à 11 millions environ, en dehors des chiffres du budget sont spécialement affectés à l'exécution de conventions antérieurement conclues et de travaux en cours (même loi, art. 2 à 5). Des expropriations nécessitées par d'autres travaux sont ensuite autorisées (art. 7). Quelques minimes imputations sur les crédits ci-dessus servent à régulariser des comptes en suspens au ministère des chemins de fer (art. 8). La loi autorise encore le Gouvernement à garantir des obligations émises par la Société nationale des chemins de fer vicinaux (art. 9). Enfin, après l'énumération de quelques recettes extraordinaires s'élevant à 800.000 francs environ (art. 10), nous retrouvons la formule habituelle avec ses euphémismes de style : « l'excédent des dépenses... sur les recettes... sera couvert soit au moyen des excédents du budget ordinaire, soit au moyen d'un emprunt. — Le ministre des finances est autorisé à créer à concurrence de l'emprunt, à contracter éventuellement des bons du Trésor portant intérêt et payables à une échéance qui ne pourra pas dépasser 5 ans » (art. 11). Malgré la création d'impôts nouveaux en 1913 et malgré l'emprunt contracté récemment par l'Etat, l'émission de bons du Trésor est donc encore prévue.

Le législateur prévoit, cette année aussi, une série de rattachements par arrêtés royaux et des reports pendant 3 ans, permettant ainsi de confondre en une seule masse plusieurs articles distincts du budget et de n'en utiliser le montant qu'en plusieurs années budgétaires successives.

6° Budget des non-valeurs et remboursements, comprenant les cotes d'impôts irrécouvrables, les restitutions faites par le trésor, etc. Il s'élève à 2.826.000 frs (loi du 27 mars 1914).

7° Budget des recettes et des dépenses pour ordre, représentant le chiffre d'affaires de l'Etat — si l'on nous permet cette

assimilation à une maison de commerce. En effet, l'Etat est le dépositaire de fonds appartenant à d'autres administrations ou à des particuliers, à l'égard desquels il se gère en banquier. Ce budget comprend tous les cautionnements versés par les comptables publics à la Caisse des dépôts et consignations, les fonds de pension, les masses des détenus, le Fonds provincial et le Fonds communal, l'actif énorme de la Caisse d'épargne, les recettes effectuées pour le compte des compagnies des chemins de fer n'exploitant pas elles-mêmes leurs lignes, etc. (1). Ce budget se solde en recettes et en dépenses par un chiffre d'au delà de 3.830.690.000 francs (loi du 31 mars 1914).

Nous ne parlons pas ici des différents budgets de la Colonie dont les finances sont distinctes de celles de la métropole (2).

§ **190. Clôture du Compte.** — Il se peut que des rectifications à la loi des comptes soient nécessaires et qu'un exercice ne se clôture définitivement qu'après plusieurs années. Un vote des Chambres doit alors intervenir. Citons l'exemple de la loi du 5 mai 1905 pour l'exercice 1901. Ainsi encore, les comptes de l'exercice 1905 n'ont été définitivement clôturés que par une loi du 7 août 1911. Une autre loi de la même date autorise des régularisations et des transferts et alloue des crédits supplémentaires aux budgets de l'exercice 1906.

La loi générale sur la comptabilité de l'Etat énumère les indications suivantes que doit fournir « le tableau du budget clos » (loi du 15 mai 1846, art. 26). Pour la dépense : 1° les crédits ouverts par la loi du budget ; 2° les droits acquis aux créanciers de l'Etat, c'est-à-dire les créances mandatées mais non encore encaissées ; 3° les paiements effectués ; 4° les dépenses restant à payer. Pour la recette : 1° les évaluations ; 2° les droits constatés sur les contributions et revenus publics ; 3° les recouvrements effectués ; 4° les produits restant à recouvrer.

(1) Cet *item* tend à disparaître, *Infra*, § 436.
(2) *Infra*, § 529.

CHAPITRE II

LA COUR DES COMPTES

§ 191. Ses Rapports avec la Chambre des Représentants. —

Afin de compléter le contrôle des finances de l'Etat par la représentation nationale, il faut s'assurer de l'obéissance du Gouvernement aux lois de budget. Pour une question aussi importante, il ne suffit pas de prendre des mesures préventives ; une surveillance continue s'impose. Cette surveillance, pour être effective, doit rester entièrement indépendante du pouvoir à contrôler ; il est logique, au contraire, de la faire dépendre de celui qui représente la Nation dont les intérêts sont ici en jeu.

Ces principes ont inspiré la disposition constitutionnelle sur la Cour des comptes, autorité à la fois judiciaire et administrative qui surveille la gestion financière de l'Etat et connaît de certaines contestations auxquelles cette gestion peut donner lieu.

Fidèle à la tradition qui réserve à la Chambre des représentants un rôle prédominant en cette matière, le Congrès national fait de la Cour des comptes une émanation de cette partie du pouvoir législatif : il lui accorde la nomination des conseillers (art. 116 al. 1). Leur mandat est temporaire, ce qui permet à la Chambre de ne pas le renouveler, si sa confiance en eux est ébranlée. En fait, le cas ne se présente pas et les nominations peuvent être considérées comme à vie. La loi organique de la Cour des comptes, prévue par la Constitution (art. 116 al. 3), date du 29 octobre 1846. Il faut y rattacher le règlement d'ordre qui date encore du 9 avril 1831, et qui ne peut être modifié que du consentement de la Chambre (loi organique, art. 20). La loi organique sur la comptabilité de l'Etat du 15 mai 1846 et le rè-

glement général, formant l'objet de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 qui la complète, doivent être combinés avec ces dispositions.

Les conseillers, au nombre de six, ainsi que le président sont nommés pour six ans et toujours révocables. Il leur est adjoint un greffier et une hiérarchie d'employés, groupés en plusieurs directions, qui correspondent aux diverses fonctions de la Cour. Voici ces fonctions :

§ **192. Fonctions administratives.** — 1° La Cour des comptes dresse le compte général de l'Etat, préparé par les ministres, chacun dans le ressort de son département. Le travail de la Cour des comptes est accompagné, tous les ans, d'un cahier d'observations présenté aux Chambres, cahier dans lequel elle consigne les remarques et les critiques que l'expérience lui suggère et qui sont souvent fort intéressantes. Les représentants peuvent en faire leur profit, surtout pour la discussion des lois de budgets et de comptes ; les bureaux du ministère des finances y attachent une grande importance ; des réformes ont quelquefois été provoquées par elles.

La Cour peut s'entourer à cet effet de tous renseignements ; elle correspond directement avec les divers ministères, etc. Elle a même le droit d'enquête.

2° C'est par le visa des bons de paiements émis sur le trésor public que la Cour exerce sa principale mission de contrôle. Elle vérifie, dans chaque cas, si la somme ne dépasse pas le crédit correspondant porté au budget. Cette corrélation doit ressortir du mandat lui-même : il faut que la cause du paiement soit indiquée de manière suffisante pour permettre de fixer l'article du budget sur lequel il doit être imputé. S'il y a doute à cet égard ou si la Cour juge que l'indication est inexacte et peut cacher quelque virement, c'est à elle à décider de ce point ; elle est, comme on l'a dit aux Chambres dans les discussions de la loi de 1846, juge de l'interprétation du budget. Elle exerce ce droit pour compte du Parlement qui peut toujours, en dernier ressort, statuer par voie de loi interprétative.

Jamais la Cour des comptes n'a à se préoccuper de l'opportunité d'une dépense ; elle doit apposer son visa dès qu'il appert que l'ordonnance émane de l'autorité compétente et ne dépasse pas le crédit budgétaire : telle est la double condition à vérifier par elle.

Pour simplifier les choses, certaines dépenses sont exemptées du visa, à cause de leur périodicité : ce sont les états collectifs

trimestriels de traitements et de pensions. Chaque département ministériel communique les états qui le concernent au ministre des finances qui mandate la dépense. Ces états sont aussi transmis à la Cour des comptes, afin qu'elle puisse les inscrire en débet et tenir à jour les registres, grâce auxquels il lui est possible de vérifier à chaque instant si aucun article budgétaire n'a été dépassé.

Des conflits peuvent naître entre la Cour des comptes et les différents ministres, si le visa est refusé, dans le cas par exemple où la Cour estime qu'un article des dépenses est dépassé ou qu'un transfert a eu lieu. Ce que la Constitution (art. 15 al. 2) appelle « transfert » est dit plus exactement « virement » : c'est un jeu d'écritures qui fait passer dans un article non encore épuisé une dépense se rapportant à un autre article n'offrant plus de disponibilité. Le virement peut tendre aussi à dissimuler l'importance d'une dépense. En cas de conflits de ce genre, le mandat revient sans visa à celui dont il émane, avec les motifs du refus. Le Conseil des ministres est saisi de la question et peut ordonner le paiement sous sa responsabilité ; la Cour vise alors avec réserves. « Le caissier de l'Etat » (1) doit ensuite payer, mais la Cour est tenue de signaler le fait à la Chambre des représentants (loi de 1846, art. 14).

C'est là un des rares cas où le Conseil des ministres exerce une fonction collective en Belgique. On a voulu que les questions de comptabilité de ce genre reçussent une solution plus prompte que celle d'une loi interprétative. D'ailleurs, par la responsabilité ministérielle, le Parlement garde toujours le dernier mot, à l'égard des ministres sinon à l'égard des créanciers de l'Etat.

3° La Cour des comptes est chargée de la garde et de la tenue du double du grand livre de la dette publique. Tous les emprunts contractés par l'Etat et représentés par des obligations soit nominatives, soit au porteur — ce que l'on appelle la rente belge — ainsi que les bons du trésor, qui sont des émissions passagères de rente sur l'Etat, sont inscrits dans ce livre où figurent, d'autre part, les amortissements, les remboursements, les conversions.

L'original du grand livre se trouve au ministère des finances (même loi, art. 16).

§ 193. Fonctions juridictionnelles. — Enfin la Cour des comptes,

(1) Nous parlons de la Banque Nationale, à propos des institutions de crédit, *infra*, § 421.

en tant que juridiction administrative, exerce un contrôle sur tous les comptables du Trésor. Le caractère contentieux de ses décisions la fait participer ici à l'exercice de la fonction judiciaire. Aussi son action est-elle entourée de quelques-unes des garanties constitutionnelles qui accompagnent cette fonction.

Tout comptable des deniers de l'Etat lui rend annuellement, et avant le 1er mars, compte de sa gestion (loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, art. 49). La Cour est également compétente à l'égard des comptables des provinces (loi du 29 octobre 1846, art. 10).

A l'expiration de leur mandat, les comptables présentent à la Cour leurs comptes de fin de gestion. Un arrêt définitif déclare s'ils sont quittes, en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, la Cour prononce leur décharge définitive et ordonne la restitution des cautionnements, etc. ; dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur débet au Trésor, dans le délai qu'elle prescrit.

La Cour peut prononcer des amendes et provoquer des mesures disciplinaires contre les comptables négligents ou fautifs (même loi, art. 8 et 9). Si la Cour découvre quelque délit, elle en rend compte au ministre des finances et en réfère au ministre de la justice, à fin de poursuites (même loi, art. 12).

Les arrêtés de comptes tranchent parfois des questions de droit civil, telles que la débition d'intérêts moratoires (1).

La Cour peut reviser ses propres décisions dans les cas analogues à ceux que prévoit le Code de procédure civile pour les revisions de comptes (même loi, art. 11). Enfin, le recours en cassation est ouvert pour les motifs habituels. Si l'arrêt est cassé par la Cour suprême, l'affaire est renvoyée à une commission *ad hoc* formée dans le sein de la Chambre des représentants et jugeant comme une autre Cour des comptes, mais sans recours ultérieur (même loi, art. 13).

(1) Cass., 2 janvier 1852, *Pasicr.*, 1852, I, 263.

CHAPITRE III

LES DETTES DE L'ÉTAT

§ 194. En général. — Les dettes de l'Etat sont exigibles comme toutes autres dettes, sauf les dispositions d'exception formellement écrites dans des lois et sauf l'interdiction générale de recourir contre l'Etat à aucune voie d'exécution (1).

Des délais assez courts sont impartis aux créanciers pour présenter leurs titres (loi du 8 novembre 1815, art. 5). Toutefois, la déchéance n'est pas encourue pour les créances dont le montant est déterminé par la loi, telles que traitements, pensions, etc., (loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, art. 35) ; elle peut être évitée, d'autre part, par une demande du créancier au ministre compétent, lequel doit lui en délivrer une attestation (même disposition).

En règle générale, les dettes de l'Etat se prescrivent par cinq ans (art. 34 et suiv). Cette courte prescription est établie afin de ne pas trop longtemps tenir en suspens l'apurement définitif de la comptabilité de l'Etat.

Si aucune saisie des biens de l'Etat n'est possible, il n'en est pas de même pour les sommes qu'il doit à des tiers ; celles-ci peuvent être saisies-arrêtées entre les mains des administrateurs des caisses ou des deniers publics, par tous les créanciers des créanciers du Trésor (arrêté royal du 27 décembre 1847). Toutefois, la rente belge nominative ne peut être frappée de saisie-arrêt ou d'opposition, qu'en vertu d'une sentence judiciaire ou d'un acte public emportant exécution forcée (loi du 14 janvier 1815 ; arrêtés royaux du 18 mai 1818 et du 22 no-

(1) *Infra*, § 220.

vembre 1875, art. 66). Comme on le voit, la règle française de l'insaisissabilité générale des rentes sur l'Etat (lois du 8 nivôse an VI et du 22 floréal an VII) ne s'est pas maintenue chez nous.

§ **195. La Rente belge.** — La partie des dettes de l'Etat connue sous le nom de « dette constituée » comprend les rentes dont le remboursement en capital est ajourné à une échéance indéterminée ou très éloignée (1). La dette constituée correspond à ce que l'on appelle en Angleterre le « Consolidé » (2).

On oppose souvent la dette constituée à la dette flottante, la première comprenant les emprunts proprement dits, représentés par des titres de rentes nominatifs ou au porteur ; la seconde comprenant les bons du trésor et autres titres de crédit, d'un caractère provisoire et à une courte échéance — cinq ans par exemple — et dont on espère le prompt remboursement.

Chaque loi d'emprunt fixe le montant jusqu'à concurrence duquel les coupures de rente peuvent être émises par le Gouvernement. Si le montant de l'emprunt dépasse les besoins immédiats, une partie est réservée jusqu'à des votes ultérieurs de la législature. C'est ainsi que les émissions de rente belge jusqu'à l'année 1914 se reportent aux emprunts de 1902 et 1904 (lois du 24 avril 1902 et du 26 décembre 1904).

Le taux des emprunts belges est généralement de 3 0/0 ; celui de 2 1/2 0/0 se rapporte à d'anciens emprunts. L'émission de bons du trésor se fait à des taux plus élevés, jusqu'à 4 3/4 0/0, commission, courtage, etc, non compris (3) — taux qui doivent également être autorisés par la législature.

La dette belge constituée comprend une part héritée des régimes politiques antérieurs à notre indépendance. Un capital de 184 millions de florins, soit 5 millions de florins de rentes, de la dette du royaume des Pays-Bas, fut mis à charge de notre pays. Cette stipulation fut acceptée par la Belgique, en exécution du Traité des XXIV articles, du 5 novembre 1842 (art. 63 ; loi belge du 3 février 1843) (4).

La somme ci-dessus comprenait une rente de 400.000 florins

(1) L. DEMARTEAU, *Histoire de la Dette publique*, Bruxelles, 1885 (Mémoire in-4° de l'Académie royale).

(2) SAY et CHAILLEY, *Nouveau Dictionnaire d'Economie politique*, V° Emprunts publics, t. I, p. 807.

(3) Le taux des bons s'est élevé jusqu'à 5, 20 0/0 tout compris, en 1913.

(4) Voir le texte du traité du 5 novembre 1842, des conventions et ratifications se rattachant à ce partage de la dette, *Pasin.*, 1843, p. 22 et suiv. *Infra*, § 204.

payée pour la libre navigation sur l'Escaut et éteinte depuis, par le paiement d'un capital de 8.900.000 francs, en vertu du traité conclu avec la Hollande, le 13 janvier 1873 (loi du 19 juin 1873 (1). Actuellement, des remboursements successifs ont réduit cette dette à une rente de 5 millions 1/2 de francs environ.

La dette propre de la Belgique, créée depuis 1830, s'élève à un capital de 4.090.000.000 de francs environ. A cette dette consolidée s'ajoutent une dette flottante en bons du trésor de 575.000.000 de francs environ et des annuités pour rachat de chemins de fer, etc. qui capitalisées correspondent à 350.000.000 de francs environ (2). La dette belge actuelle grève par son amortissement les finances de l'Etat jusqu'en 1989.

Les sommes dues aux rentiers de l'Etat sur la dette nouvelle représentent 150.000.000 de francs, au budget de la dette publique de 1913.

Toutes les inscriptions nominatives de rente belge figurent au grand livre de la dette publique, divisée, pour les emprunts successifs, en espèces ou séries d'inscriptions. Le grand livre, ou plus exactement les grands livres, car il y en a un par emprunt, sont déposés au ministère des finances et leur double à la Cour des comptes. Toute inscription nominative peut être transférée à un tiers ou convertie en obligations au porteur. En cas de décès d'un rentier nominatif, le transfert ne se fait qu'après la production d'un « certificat de propriété ». Tous ces points sont fixés par un règlement sur le service de la dette publique (arrêté royal du 22 novembre 1875).

Aucune retenue ne peut être opérée par l'Etat sur ses titres de rente ; ils n'ont jamais été frappés d'impôts. Ce principe, solennellement proclamé par l'Assemblée constituante française (décret des 27-28 août 1789 ; constitution des 3-14 septembre 1791, tit. V, art. 2) et rappelé par la Loi fondamentale des Pays-Bas (art. 199), est aujourd'hui consacré par une coutume constitutionnelle, mais non par un texte. Il a été affirmé seulement

(1) *Supra*, § 22.

(2) Chiffres fournis le 15 avril 1914. — La situation générale du Trésor public est exposée chaque année, par le Ministre des finances à la Chambre des représentants. — Le chiffre de la dette flottante est des plus variables, comme le démontrent les discussions du budget des finances à la Chambre et au Sénat, les interpellations et questions posées au Ministre des finances. Une partie de l'emprunt de 1914 sert à rembourser des bons du trésor.

pour la dette reprise à la Hollande (Traité des XXIV articles, art. 13 al. 3).

La Cour des comptes veille à ce que les transferts et les remboursements soient exactement inscrits au grand livre ; elle veille également à ce que tout nouvel emprunt y soit exactement porté (loi du 29 octobre 1846, art. 16).

Si notre dette constituée n'a jamais subi de réductions comme en pratiquent certains gouvernements qui évitent ainsi le mot de faillite mais non la chose, et s'il n'y a pas d'impôt sur nos fonds d'Etat, pas plus d'ailleurs que sur le revenu en général, notre rente a cependant suivi dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle les fluctuations de l'intérêt de 5 à 3 0/0. Le remboursement des emprunts à été offert au pair et accompagné de la création de titres nouveaux portant intérêt à un taux plus réduit. Ce droit d'amortissement ou de conversion est toujours réservé, lors de l'émission (1). Mais nous assistons actuellement à un mouvement inverse comme en témoignent la baisse du 3 0/0 belge, le taux plus élevé d'émission des bons du trésor et les conditions plus onéreuses du dernier emprunt (1914).

(1) *Infra*, § 423.

TITRE VI

LA FORCE PUBLIQUE

§ 196. Dispositions constitutionnelles. — La Constitution belge s'occupe dans plusieurs de ses dispositions de l'armée nationale. Celle-ci apparaissait aux hommes de 1830 comme la sauvegarde nécessaire de notre indépendance. A côté d'elle, devait prendre place la gendarmerie, tel le bras séculier de la justice, et la garde civique à qui était confié le soin de maintenir l'ordre à l'intérieur. De même que notre régime politique en général, l'organisation de la force publique était en harmonie avec les idées libérales et bourgeoises qui prévalaient alors et qui se sont maintenues longtemps dans ce domaine.

Il est intéressant de rappeler d'abord les dispositions constitutionnelles sur la matière, puisqu'elles dominent la loi elle-même et ne peuvent être modifiées que dans les conditions établies pour la revision de la Constitution.

« Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait des traités de paix et d'alliance » (Constitution, art. 68). « Le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi. Elle règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires » (art. 118). « Le contingent de l'armée est voté annuellement. La loi qui le fixe n'a de force que pour un an, si elle n'est renouvelée » (art. 119). « Le Roi confère les grades dans l'armée » (art. 66). « Les militaires ne peuvent être privés de leurs grades, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi » (art. 124). « Les troupes belges destinées à la défense des colonies, possessions d'outremer ou protectorats que la Belgique peut acquérir, ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires » (art. 1er revisé). « Aucune troupe

étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire, qu'en vertu d'une loi » (art. 121).

« L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi » (art. 120).

« Il y a une garde civique. L'organisation en est réglée par la loi. — Les titulaires de tous les grades, jusqu'à celui de capitaine au moins, sont nommés par les gardes, sauf les exceptions jugées nécessaires pour les comptables » (art. 122). « La mobilisation de la garde civique ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi » (art. 123).

Observons combien de fois le Congrès fait appel à la loi, même en des matières qui relèvent aussi directement de la puissance exécutive. Il marque ainsi sa volonté de réagir contre tout gouvernement personnel du chef de l'Etat.

§ **197. Loi du Contingent et Formation de l'Armée.** — La loi qui fixe le contingent de l'armée n'a de force que pour un an (Const., art. 119), absolument comme le budget (art. 115). En ces deux matières, réglées par des textes identiques (art. 111 et 112) l'intervention périodique des Chambres affirme leur rôle prépondérant dans l'organisation de l'Etat. Pour prendre aux citoyens leur argent et leur sang — en Belgique, heureusement, nous pourrions dire : leur temps — il faut qu'ils y consentent par la voix de leurs représentants. La prépondérance a été accordée, à cet égard, à la Chambre sur le Sénat.

La loi annuelle du contingent de l'armée contient une double disposition : elle fixe l'importance numérique de l'armée sur pied de paix et celle de la levée de milice. Les chiffres actuels sont les suivants : pour le contingent, 100.000 hommes au maximun ; pour la levée, 33.000 (loi du 30 décembre 1913 fixant le contingent pour 1914).

Ces deux chiffres doivent être mis en rapport avec la durée du service actif, fixée à 15 mois dans l'infanterie et à 24 mois dans la cavalerie (loi du 30 août 1913) ; ils indiquent le nombre de classes qui restent simultanément sous les drapeaux. Toutefois, les congés, accordés largement par mesure d'économie plus peut-être que par faveur, diminuent le nombre d'hommes qui composent l'effectif moyen. Celui-ci avait été fixé, en ces dernières années, à 42.800 hommes ; mais ce chiffre ne figure plus dans la loi de 1913.

Longtemps, le recrutement de l'armée eut lieu par des engagements volontaires et par des appels annuels (loi du 21 mars 1902) ; ceux-ci ayant, en théorie du moins, un caractère subsi-

diaire. En réalité, les appels comprenaient la majeure partie du contingent, le nombre des volontaires étant infime. La conscription se faisait par la voie du sort ; le remplacement, moyennant versement d'une prime de 1800 francs était admis pour tout milicien « qui tirait un mauvais numéro » (1). Ce système suranné, dont Léopold II s'était ouvertement déclaré l'adversaire, fut enfin aboli, le 14 décembre 1909, par une loi que ce roi put encore sanctionner peu de jours avant sa mort. Le système instauré à ce moment fut celui du « fils par famille », sans tirage au sort et sans remplacement. De larges exemptions étaient assurées aux ecclésiastiques, etc. Mais pareil régime ne devait être qu'une étape vers le service général, dont les graves conjonctures traversées par l'Europe en 1912 hâtèrent l'adoption. Il fut établi par la loi du 30 août 1913, œuvre — comme celle de 1909 — autant de l'opposition que de la majorité parlementaire. Nous examinerons plus loin ses modalités, quant à la durée de service, quant aux exemptions qu'elle maintient, etc. (2).

§ **198. Garde civique. But et Institution.** — L'institution de la garde civique caractérise une époque et un régime, mais non un pays. On la retrouve en effet à peu près partout dans l'Europe occidentale et continentale vers 1830 et vers 1848. Elle incarne les révolutions bourgeoises et nationales du XIX^e^ siècle, qu'elle a soutenues contre l'autocratie et la domination étrangère d'abord, contre les perturbateurs démagogues ou anarchistes et contre l'internationalisme ensuite.

La pensée politique de notre Congrès national fut d'établir l'harmonie entre la force publique et le principe même de la souveraineté. En face de l'armée mise entre les mains du pouvoir, « il faut, dit la section centrale, un contre-poids en faveur du pays ; il est donc indispensable d'organiser une force militaire qui puisse devenir, au besoin, une armée pour le maintien de nos institutions » (3). Ainsi s'explique la nomination aux grades par les gardes eux-mêmes (Const., art. 122 al. 2) : l'indépendance à l'égard du pouvoir se manifeste par l'application du principe électif auquel il est fait largement appel dans la Constitution.

(1) Une caisse de remplacement dont les capitaux placés dépassaient 36 millions de francs en 1908, devra faire l'objet d'une liquidation prochaine, mais son actif a évidemment été confondu dans l'ensemble des ressources dont le Gouvernement a disposé pour ses besoins pressants. Cf. la première édition du présent *Traité* § 265.

(2) *Infra*, § 261 et suiv. ; pour la Gendarmerie, *infra*, § 287 et suiv.

(3) Rapport du 24 janvier 1831, HUYTTENS, t. IV, p. 108.

L'esprit de l'institution de la garde civique s'est maintenu vivace dans les premiers temps de notre indépendance (1). Il s'est affaibli dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle ; mais les événements politiques qui ont précédé, accompagné et suivi la revision constitutionnelle (1893) l'ont invigoré à nouveau. La loi du 9 septembre 1897 réorganisant la garde civique répond à cette tendance.

Un grand nombre de jeunes gens, partisans du service personnel, profitaient pourtant du tirage au sort et du remplacement, pour ne pas renoncer volontairement aux avantages que nos institutions leur procuraient dans le *struggle for life*. Le service dans la garde civique leur paraissait atténuer l'injustice de ce régime. Cette raison a disparu depuis l'instauration des nouvelles lois militaires. D'autre part, la bourgeoisie belge est confiante dans la fermeté de la garde, eu même temps que le pleuple se fie à sa modération.

« La garde civique est chargée de veiller au maintien de l'ordre et des lois, à la conservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire » (loi organique, art. 1). Elle est placée dans les attributions du ministre de l'intérieur (*ibidem*, art. 2). Toutefois, en cas de mobilisation, elle peut passer sous les ordres du ministre de la guerre ; les règlements organiques prévoient le cas, notamment pour les armes spéciales, qui seraient sans doute les premières à être appelées (arrêté royal du 16 février 1900, art. 8, 10, 25). Il ne faut pas confondre la mobilisation en cas de guerre avec celle qu'une loi décrèterait pour le rétablissement de l'ordre sur les points du pays où il serait gravement compromis (2). Sans doute, est-ce cette éventualité qui a fait écarter de la loi nouvelle le texte antérieur, proclamant en principe que la garde civique mobilisée passe *ipso jure* dans les attributions du ministre de la guerre.

Elle fait toujours partie de la force publique ; mais la mobilisation seule l'assimile à l'armée. Cette mobilisation ne peut se faire qu'en vertu d'une loi (Const., art. 123). Ceci n'a plus eu lieu depuis la paix avec la Hollande (1839). La garde mobilisée est soumise au droit pénal militaire (Code de procédure pénale militaire du 15 juin 1899, art. 10). La discipline de l'armée lui est alors applicable.

(1) TIELEMANS, *Répertoire*, V° Garde civique, t. VIII, (1856), p. 41 et suiv.

(2) Exposé des motifs de la loi de 1897, *Pasin.*, 1897, p. 372.

La garde civique ne peut dégénérer en réunion politique. La loi a pris à son égard une précaution analogue à celle qui interdit aux corps communaux et provinciaux de délibérer sur les intérêts de l'Etat. Il lui est également interdit de discuter les réquisitions des autorités compétentes (loi organique, art. 5). D'ailleurs, les gardes ne peuvent se réunir, ni prendre les armes, ni revêtir l'uniforme, si ce n'est sur un ordre ou une autorisation conforme à la loi (art. 6). Les réunions en vue du service ou des élections aux grades ne tombent point sous le coup de cette disposition.

La garde civique est organisée par commune, bien que son institution soit d'intérêt général. « Il y a une garde civique », dit la Constitution, et non des gardes civiques (1). Toutefois, son rôle est généralement limité au maintien de l'ordre dans le territoire communal. Aussi verrons-nous que c'est l'autorité locale qui en dispose en premier lieu et le Gouvernement d'une manière toute subsidiaire. Elle peut être organisée par groupes de communes (art. 3).

La garde civique est active ou non active. Elle est active, à moins d'une disposition contraire du Gouvernement, dans les localités ayant une population agglomérée de plus de 10.000 habitants et dans les places fortifiées. Elle est non active dans les autres. Néanmoins, elle peut être appelée à l'activité par arrêté royal, à la demande du conseil communal ou si la sécurité publique de la région justifie cette mesure (loi organique, art. 4). Actuellement, la garde civique est active dans 108 communes (2). Il règne une relative tolérance quant à l'application de la loi. La garde est encore non active dans quelques communes de plus de 10.000 habitants : l'épithète de « population agglomérée » prête à une certaine élasticité à cet égard.

La garde civique active est divisée en deux bans, selon l'âge et les aptitudes des hommes ; le premier ban constitue la partie mobilisable ; le second ban doit être considéré comme une force de police essentiellement sédentaire (3).

Pour motifs graves, le Roi peut dissoudre tout ou partie de la garde civique d'une ou de plusieurs communes. Cette dissolution entraîne le désarmement des hommes ; elle peut être ordonnée

(1) A. VERBESSEM, *Loi de la Garde civique annotée*, Gand, 1904, n° 17, p. 71.

(2) *Annuaire statistique de la Belgique* pour 1913, p. 226 s.

(3) Rapport de la section centrale de la Chambre des représentants sur l'art. 3 de la loi, *Pasin.*, 1897, p. 378.

pour un temps indéfini ou pour un temps déterminé : en ce dernier cas, l'arrêté fixe le délai de réorganisation (art. 7). Il semble bien que ce procédé pourrait être employé, si des nominations aux grades déplaisent ou inquiètent le Gouvernement. Jusqu'ici toutefois, la disposition est restée lettre morte.

Comme pour l'armée et la gendarmerie, nous reprendrons plus loin l'exposé de l'organisation de la garde civique (1).

§ 199. Droit de Réquisition. — Le service d'ordre étant fort heureusement le plus sérieux et depuis longtemps le seul qui incombe en Belgique à la force publique, il est important de fixer qui peut la requérir à cette fin. S'il s'agissait de la défense nationale, la Constitution ferait au Roi une obligation de commander toutes les forces du pays, y compris la garde civique (art. 68).

Ont le droit de requérir la force publique, en vertu de nos lois : les ministres, les gouverneurs, les bourgmestres ou leurs remplaçants, les procureurs généraux, les procureurs du roi ou leurs substituts, les officiers de police judiciaire, les commissaires de police, les juges d'instruction, etc. (2).

Ce droit appartient encore, dans l'exercice de leurs fonctions, pour le maintien de l'ordre dans les assemblées qu'ils président : aux présidents des assemblées politiques — Chambre, Sénat, conseils provinciaux, conseils communaux — ; aux présidents des bureaux électoraux, des cours et tribunaux, depuis les présidents de cours d'assises, jusqu'aux juges de paix, etc.

Pour l'exécution des arrêts ou jugements, la réquisition émane toujours du Roi (Const., art. 30, al. 2). Elle est exprimée dans la formule exécutoire, qui se retrouve également à la fin des actes authentiques : « Nous, Albert, etc... mandons et ordonnons à tous huissiers à ce requis de mettre le présent arrêt, jugement, ordonnance ou acte à exécution ; à nos procureurs généraux et à nos procureurs près les tribunaux de première instance d'y tenir la main ; et à tous commandants et officiers de la force publique d'y prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis... » (arrêté royal du 23 décembre 1909).

Aucun acte ne peut donner lieu à exécution forcée, faute de cette formule exécutoire. Pour ceux qui n'en sont point revêtus, une ordonnance du président du tribunal de première instance est nécessaire (même arrêté royal).

(1) *Infra*, § 290.

(2) *Pandectes belges*, V° Gendarme, t. XLVIII (1894), n° 400 et suiv., p. 595 et suiv.

Les réquisitions sont habituellement faites par écrit dans des formes fort simples, consacrées par la loi ou par les règlements : « Nous, N... requérons en vertu de la loi N..., commandant la garnison ou la gendarmerie ou la garde civique, de prêter le concours des forces qu'il commande pour le maintien de l'ordre ou pour tel autre objet... »

§ **200. Réquisition de l'Armée.** — C'est normalement aux commandants de place que les réquisitions de l'armée doivent être adressées. Les règlements militaires définissent la tenue, l'ordre de marche, etc. (1). Le département de la guerre a conclu avec celui des chemins de fer et de l'agriculture, ainsi qu'avec la Société nationale des chemins de fer vicinaux des conventions de transport des troupes, pour aider les administrations requérantes, en cas d'événements graves, tels qu'inondations, éboulements, neiges, incendies de forêts, ruptures de digues, etc. Ces conventions déterminent quels sont les employés ou agents qui peuvent adresser des réquisitions aux commandants des places voisines du lieu où le concours de la troupe est reconnu indispensable (2). La troupe est parfois mandée pour remplacer des ouvriers ou employés publics qui se mettent en grève.

Les anciennes formules de « la loi martiale », relatives à la réquisition et à l'action de la force publique en cas d'attroupements (décret des 27 juillet-3 août 1791, art. 26), sont encore usitées. Si l'emploi rigoureux de la force devient nécessaire en temps d'émeute ou de sédition, un fonctionnaire civil — en général celui de qui émane la réquisition — se présente sur le lieu de l'attroupement ou du délit et prononce à haute voix ces mots : « Obéissance à la Loi ; on va faire usage de la force ; que les bons citoyens se retirent ! » Si les circonstances le permettent, pareille sommation est trois fois renouvelée ; avant chacune d'elles, le tambour bat un ban. La règle fléchit en cas de nécessité. Si la troupe est menacée dans ses positions ou si une agression la met en état de légitime défense (3), l'usage des armes ne doit plus, de sa part, être précédé d'aucune sommation.

§ **201. De la Gendarmerie.** — Le droit de requérir la gendarmerie, dans ses fonctions dépendantes de la police judiciaire,

(1) *Pandectes belges*, V° Réquisition militaire, t. LXXXVII (1906), n° 6 et suiv., p. 391.

(2) *Ibidem*, n° 12 et suiv. Ces conventions furent renouvelées en 1909.

(3) Correct., Louvain, 7 juillet 1902, *Pasicr.*, 1902, III, 314. Voir une étude sur ce sujet et à propos des mêmes événements, *Rev. Adm.*, 1903, p. 193.

appartient aux chefs des parquets et au ministre de la justice (Code d'instruction criminelle, art. 9 et suiv.). En tant qu'auxiliaire de la police administrative, la gendarmerie obéit aux réquisitions des bourgmestres (loi communale, art. 90, *in fine*) et du ministre de la justice. C'est, en effet, dans les attributions de son département qu'est placée la gendarmerie (1). L'exécution des mandements de justice, l'escorte des prisonniers et des prévenus, etc. qui donnent lieu à de fréquentes réquisitions de la gendarmerie, font l'objet de dispositions réglementaires sur lesquelles nous croyons inutile d'insister ici (2). La gendarmerie peut même intervenir d'office en cas de nécessité ou requérir à son tour l'assistance de l'armée ou de la garde civique pour lui prêter main-forte. Ces réquisitions sont adressées soit aux commandants de place ou de province, soit aux autorités communales (3).

§ **201bis. De la Garde civique.** — Le droit de requérir la garde civique appartient, pour ce qui regarde le service intérieur, au chef de la garde. Mais pour le maintien de l'ordre, le droit de réquisition n'appartient qu'au chef de la police locale, c'est-à-dire au bourgmestre ou à ses supérieurs hiérarchiques, le gouverneur et le ministre de l'intérieur. Ce rôle est des plus sérieux ; aussi faut-il attacher une réelle importance à la prérogative du pouvoir civil et spécialement à celle du bourgmestre dont nous parlerons en traitant de nos institutions communales (4). Le droit de requérir la garde appartient concurremment au bourgmestre dans sa commune, au gouverneur dans les diverses communes de la province, au ministre de l'intérieur dans toutes les communes du royaume (loi du 9 décembre 1897, art. 94). Le commissaire d'arrondissement n'a point le droit de réquisition. C'est évidemment l'étendue du mouvement qu'il s'agit de réprimer qui décidera de l'autorité de qui émanera la réquisition. Toutefois, observons que la règle, en Belgique, est de laisser les bourgmestres seuls responsables du maintien de l'ordre, aussi longtemps que faire se peut.

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Gendarmerie, n° 4, t. II, p. 126. Discussion à la Chambre des représentants, 3 et 4 décembre 1884, *Ann. parl.*, 1884-1885, pp. 152, 163 et 175.

(2) *Pandectes belges*, V° Gendarme, n° 438 à 524, t. XLVIII, (1894), p. 601 et suiv.

(3) *Ibidem*, n° 557 et suiv., p. 624. — *Rev. Adm.*, 1884, p. 514 et 1913, p. 149. — Chambre des Représentants, 18 février 1913, et mardis suivants, *Ann. parl.*, 1912-13, p. 632, etc.

(4) *Infra*, § 335.

Les réquisitions sont adressées, selon le cas, au chef de la garde ou au commandant supérieur ; en tous cas, le premier donne immédiatement connaissance au second des réquisitions qu'il reçoit (loi organique de 1897, art. 94) (1). Si la garde civique est requise pour remplacer ou suppléer la garnison d'une place, les réquisitions à cet effet sont adressées au chef de la garde par le ministre de l'intérieur, ce service étant placé dans les attributions de ce département (loi organique, art. 95).

Quant à la convocation individuelle des gardes, elle se fait habituellement par billets remis à domicile ou par affiches ; elle peut aussi, dans les cas urgents, avoir lieu par le rappel au tambour ou au clairon, sans que nul ne puisse, sous prétexte d'ignorance, se dispenser de se rendre immédiatement en uniforme et en armes au lieu des réunions habituelles (*ibid.*, art. 106 ; arrêté royal du 15 janvier 1900).

Même à l'égard de la garde civique non active, existe le droit de réquisition du bourgmestre et du gouverneur, qui peuvent ordonner des patrouilles de sûreté et des services d'ordre (*ibid.*, art. 133). Des patrouilles de ce genre sont rares et peu opportunes, la garde civique non active n'étant ni équipée, ni armée, ni disciplinée par une instruction préalable.

(1) A. VERBESSEM, *Loi de la Garde civique annotée*, n° 764, p. 34.

TITRE VII

LES INSTITUTIONS PROVINCIALES ET COMMUNALES

§ **202. Autonomie locale.** — Avant d'entrer dans l'intimité de nos institutions locales, qui nous occuperont dans la seconde partie de ce traité (1), disons quelques mots de la place qui leur est faite dans la Constitution.

A cet égard, les anciennes traditions d'autonomie, interrompues et même entravées depuis le mouvement de centralisation du XV^e^ siècle, n'avaient jamais pu être anéanties. Ni le régime bourguignon, ni la domination espagnole et autrichienne, ni l'écrasant rouleau de l'administration française n'y parvinrent. Le régime hollandais, au contraire, fut un retour à la vie locale, aussi bien dans les provinces que dans les villes et jusque dans le plat-pays. Nos constituants ne songèrent évidemment plus à rétablir la Cité-Etat, ni la Commune du siècle des Artevelde ; ils renforcèrent cependant les institutions hollandaises dans le sens du *self government*, proclamant l'existence et même la nécessité d'une vie locale, avec ses éléments normaux : une représentation délibérante, des autorités agissantes, un patrimoine propre.

Toute l'école libérale d'alors encourageait dans cette voie les hommes de 1830 et les mettait en garde contre les soudures trop étroites que la Révolution française avait établies entre les institutions centrales et les institutions locales, faisant de celles-ci autant de mécanismes accessoires actionnés par la grande roue du Gouvernement. De Tocqueville disait : « Sans institutions

(1) *Infra*, §§ 306, 297, suiv.

communales, une Nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté ». Lamennais prêchait la décentralisation dans ses écrits et dans son journal l'*Avenir*, tant lu en Belgique ; il traitait l'Etat d'intrus dans les affaires locales et dénonçait la dangereuse opposition entre la démocratie, déjà triomphante dans les institutions politiques, et le despotisme, encore dominant dans l'administration (1).

Nous avons vu plus haut (2) que les travaux préliminaires de notre Constitution traitent la commune et la province de « pouvoirs » ; mais après s'être trois fois servi de ce mot pour désigner le législatif, l'exécutif et le judiciaire, le Congrès change de vocabulaire quand il s'agit « des intérêts exclusivement provinciaux ou communaux » (art. 31). Il se borne à établir pour eux quelques principes formulés à l'article 108, intéressants à retenir. S'ils doivent « être réglés par des lois », ces lois doivent se borner au développement de ces principes. En cela, ces institutions peuvent être qualifiées de « pouvoirs », mais de pouvoirs subordonnés quant au territoire et surtout quant à la compétence.

Avec une grande sûreté de vue et une véritable ampleur de conception, notre Constitution trace comme suit le cadre des institutions provinciales et communales :

« 1° L'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs des administrations communales et des commissaires du gouvernement près des conseils provinciaux ;

« 2° L'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ;

« 3° La publicité des séances des conseils provinciaux et communaux, dans les limites établies par la loi ;

« 4° La publicité des budgets et des comptes ;

« 5° L'intervention du Roi et du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général (art. 108).

En outre, la Constitution confie aux autorités communales le soin exclusif de la rédaction des actes de l'état civil et la tenue de ses registres (art. 109), affirmant ainsi la règle de la laïcité absolue, établie depuis la Révolution française.

(1) H. MICHEL, *L'Idée de l'Etat*, Paris, 1896, p. 120.
(2) *Supra*, § 70.

Enfin le principe relatif à la taxation est proclamé en ces termes : Aucune charge, aucune imposition provinciale ou communale ne peut-être établie que du consentement du conseil provincial ou communal. La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité, relativement à ces impositions (art. 110 al. 2 à 4).

§ **203. Lois provinciale et communale.** — Deux lois importantes ont, dès 1836, répondu aux vœux du Congrès, qui déclara nécessaire de pourvoir dans le plus court délai possible à l'organisation provinciale et communale (art. 139, 4°). Cette législation, analysée ci-après, donne à nos institutions locales un cadre fixe, inflexible, dans lequel chacune de nos provinces, chacune de nos communes — depuis la capitale jusqu'au plus petit village — doit se placer et qu'elle est censée remplir ; fiction souvent bien éloignée de la vérité! Ne vaut-il pas mieux tracer un simple programme aux institutions subordonnées, en laissant à chaque groupe territorial une certaine latitude pour l'exécuter en totalité ou partiellement ? Telle petite commune, incapable d'organiser le service de l'instruction primaire ou de l'hospitalisation, y renoncera ouvertement et confiera à un groupement plus étendu le soin d'y satisfaire. Cette idée anglo-américaine de l'option locale réalisée par les *clauses acts*, était trop contraire à la forte empreinte unitaire laissée chez nous par le sceau napoléonien pour être acceptée par le Congrès. Pourtant la tendance à «l'intercommunalisme», marquée par quelques mesures récentes, est comme un hommage rendu à cette idée. La nécessité a fait se grouper entre elles les communes voisines parfois agglomérées, pour créer un service combiné de tramways, d'eau, d'hôpitaux, etc. La loi même reconnaît et encourage ces associations et tâche de lever les nombreuses difficultés que notre organisation administrative leur oppose. C'est ainsi que la loi du 18 août 1907 règle les associations de communes, de provinces et de particuliers pour l'établissement du service de distribution d'eau (1), et que la loi du 26 août 1913 institue une Société nationale des distributions d'eau, homologue de celle des chemins de fer vicinaux (2). La transformation de la place et du port d'Anvers vont faire naître un *greater Antwerp*, pour lequel une commission intercommunale et gouvernementale étudie les

(1) Exemples pour Liège et extensions, ar. roy., du 12 février 1913; pour la province d'Anvers, arr. roy., du 10 juillet 1913 et pour le centre (Hainaut), arr. roy., du 26 septembre 1913.

(2) *Infra*, § 441.

questions d'aménagement, d'hygiène, de voirie, d'esthétique, en rapport avec la future agglomération (arrêté royal du 9 décembre 1907) : c'est là de l'intercommunalisme, et d'meilleur (1).

(1) Un projet de fédération des communes agglomérées — telles Bruxelles et ses faubourgs — dû à l'initiative parlementaire, a é soumis à la Chambre en 1909. Pour Bruxelles, la question — toujours à l'ordre du jour (1914) — a déjà amené une demande d'incorporation de l'un des faubourgs de la capitale. Divers points, relatifs aux services locaux, sont traités par la Conférence des bourgmestres de l'agglomération bruxelloise, afin d'assurer, dans la mesure du possible, leur unification.

TITRE VIII

LES RELATIONS INTERNATIONALES

§ 204. Neutralité belge. — La situation internationale de la Belgique relève du droit des gens ; elle est fixée en des actes qui datent des premiers temps de notre indépendance.

Les cinq grandes puissances — l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie — qui dirigeaient la politique européenne de 1830 (1) étaient animées, à l'endroit des provinces qui venaient de se séparer violemment du royaume des Pays-Bas, de sentiments qui se conçoivent aisément : l'œuvre péniblement édifiée à Vienne quinze ans seulement auparavant était détruite ! Si la France était mieux disposée envers nous que les autres, c'est que l'écroulement d'un système dirigé surtout contre elle ne pouvait lui déplaire. Les même méfiances qui avaient prévalu à notre égard depuis le morcellement de l'empire de Charles-Quint se firent jour à nouveau. L'idée d'une « barrière », aperçue au XVII^e^ siècle, affirmée au XVIII^e^ et encore caressée au XIX^e^, n'était pas étrangère aux préoccupations des plénipotentiaires réunis en conférence à Londres, au mois de novembre 1830.

On envisagea d'abord la possibilité d'un partage de la Belgique ; « seulement il se fit que, la mutuelle jalousie des puissances aidant, cette combinaison même fut rendue impraticable » (2). Une fois de plus, se vérifia l'importance du fait accompli. Qu'on le veuille ou non, il faut avouer que la théorie du succès trouve toujours son application au lendemain des ré-

(1) CH. DUPUIS, *Le Principe d'Equilibre et le Concert européen*, Paris, 1909, p. 199.

(2) E. NYS, *Le Droit international*, Bruxelles, 1912, t. I, p. 420.

volutions. Les grandes puissances reconnurent l'indépendance de la Belgique, parce que la Belgique avait su la conquérir.

Une condition fut imposée : la neutralité permanente (1). Elle est écrite aux articles 5 et 6 des « bases de séparation » rédigées en séance de la conférence de Londres, le 20 janvier 1831. Ces textes sont repris le 26 juin 1831, dans les préliminaires du Traité dit des XVIII articles. Ils y figurent sous les articles 9 et 10 dans les termes suivants : « La Belgique, dans ses limites telles qu'elles sont tracées conformément aux principes posés dans les présents préliminaires, forme un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances, sans vouloir s'immiscer dans le régime intérieur de la Belgique, lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire, dans les limites mentionnées au présent article. » — « Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette neutralité envers tous les autres Etats et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure ni extérieure, en conservant toujours le droit de se défendre contre toute agression étrangère. »

Ce traité, accepté par la Belgique mais non par la Hollande, ne devint jamais définitif.

Une courte mais désastreuse campagne, au mois d'août 1831, mit la Belgique dans l'obligation d'accepter des stipulations désavantageuses ; elle consentit à perdre une partie du Limbourg et plus de la moitié du Luxembourg. Même dans ces conditions, il fallut attendre jusqu'en 1839 l'adhésion de la Hollande au traité. La Belgique obtint que la part de la dette commune mise à sa charge fût réduite de 8.400.000 à 5.000.000 de florins ; mais les arrangements territoriaux du 15 novembre 1831 furent maintenus. Le Luxembourg et le Limbourg rétrocédés au roi des Pays-Bas font désormais partie de la Confédération germanique. Cette situation dure jusqu'à la dissolution de celle-ci. Le Traité de Londres du 11 mai 1867 reconnaît l'indépendance du grand-duché de Luxembourg et garantit sa neutralité ; quant au Limbourg hollandais, il fait depuis lors partie intégrante du royaume des Pays-Bas.

Le Traité dit des XXIV articles, conclu le 19 avril 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas, porte à l'article 7 : « La Belgique, dans les limites indiquées aux art. 1, 2 et 4, formera un Etat

(1) EMM. DESCAMPS, *L'Etat neutre à titre permanent*. Paris-Bruxelles, 1912.

indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats ». Un traité de même date entre la Belgique et les cinq grandes puissances place les XXIV articles sous la garantie de celles-ci (1).

On a dit que la garantie n'était plus aussi explicite que dans le Traité des XVIII articles ; l'intégrité et l'inviolabilité du territoire n'y sont plus visées expressément (2). Toutefois, en déclarant « que les articles ci-annexés (c'est-à-dire les XXIV articles) sont considérés comme ayant la même force et valeur que s'ils étaient textuellement insérés dans le présent acte et qu'ils sont ainsi placés sous la garantie de Leurs dites Majestés », les cinq monarques garantissent aussi bien l'intégrité du territoire belge dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4 que l'indépendance et la neutralité perpétuelles stipulées à l'art. 7 (3).

§ **205. Ses conséquences internes.** — Il appartient au droit des gens de déterminer les conséquences de cette neutralité permanente et conventionnelle. Instituée dans un intérêt international au moins autant que dans l'intérêt de la Belgique, elle n'affecte pas l'indépendance de l'Etat, c'est-à-dire le droit d'exercer toutes les prérogatives de la souveraineté à l'intérieur et à l'extérieur, sous la seule réserve d'observer la neutralité à l'égard des autres puissances (4).

Cette plénitude de souveraineté se manifeste notamment dans le droit d'assurer sans aucune entrave la défense nationale, en fortifiant les villes et les frontières, en organisant l'armée comme il convient.

L'Etat neutre peut conclure des alliances et des traités, pourvu que leur conséquence ne soit pas la participation obligatoire à une guerre autre qu'une guerre défensive pour l'Etat neutre. S'il s'agit pour lui de se protéger contre une agression ou même contre une menace, l'Etat neutre peut non seulement conclure des traités, mais encore faire la guerre, pour autant que celle-ci ait pour but l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire.

(1) Textes à la suite de la loi du 4 avril 1839, autorisant le roi des Belges à conclure le traité avec la Hollande, *Pasin.*, 1839, p. 91 et suiv.

(2) Nys, *Op. cit.*, p. 424.

(3) Descamps, *La Neutralité belge*, Bruxelles-Paris, 1903, p. 135 et suiv. Nys, *Etudes de Droit international et de Droit politique*, 2e série, Bruxelles-Paris, 1901, p. 89. Idem, Notes sur la Neutralité, *Revue de Droit international*, Bruxelles, 1900, p. 461.

(4) Sur les devoirs des neutres, voir Nys, *Le Droit international*, t. I, p. 427, et t. III, p. 602 et suiv.

On pourrait aller jusqu'à dire qu'il est loisible à l'Etat neutre de faire la guerre pour défendre sa neutralité : il répond ainsi par les armes à celui qui tente de violer sa neutralité et ce afin de la maintenir (1). Sous les mêmes réserves, des troupes étrangères peuvent être admises au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire ; mais l'autorisation doit émaner du pouvoir législatif (Const., art. 121 ; loi du 1er octobre 1831).

La neutralité n'empêche pas un accroissement pacifique de territoire, notamment l'acquisition de colonies. Si ce point avait besoin d'une démonstration particulière pour la Belgique, nous la trouverions dans les actes qui accompagnèrent la création de l'Etat indépendant du Congo et sa reprise à titre de colonie belge. En effet, les cinq puissances garantes de notre indépendance étaient présentes à Berlin en 1885, et elles ont reconnu le nouvel Etat, que toutes elles savaient destiné par Léopold II à devenir un jour une colonie belge (2). Toutes aussi ont reconnu l'annexion (3).

La souveraineté de l'Etat neutre se manifeste encore par le libre exercice du droit de légation.

§ 206. Arbitrage, etc. — La Belgique a pris part aux deux Conférences de la Paix à la Haye. L'acte final de la première, du 29 juillet 1899, a été approuvé par la loi belge du 6 août 1900 et celui de la seconde, du 18 octobre 1907, par la loi belge du 25 mai 1910. La Belgique n'a cessé de nommer des membres à la Cour permanente d'arbitrage. Elle a aussi été représentée à la Conférence d'Algésiras du 7 avril 1906 (loi belge du 21 juin 1906) qui intéressait la Belgique, notamment à propos du commerce des armes et munitions de guerre et de la formation de la banque d'Etat du Maroc. C'est pourquoi l'accord franco-allemand du 20 mai 1912 lui a été notifié.

La Belgique conclut des traités d'amitié et de commerce (ex : avec la Bolivie, le 18 avril 1912, loi du 17 janvier 1913). Peut-elle conclure des unions douanières ? Deux fois le projet a été mis en avant : avec la France, en 1840, et plus tard, avec la Confédération germanique ; mais chaque fois, les autres puissances

(1) Nys, *ibidem*, t. I, p. 428. Pierre Graux, Discours sur la Neutralité de la Belgique et l'Annexion du Congo, *Journ. Trib.*, 24 novembre 1904.

(2) O. Orban, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Liège-Paris, t. I, pp. 153 à 155. *Infra*, § 513.

(3) Si l'Angleterre a tardé jusqu'au 29 mai 1913, c'est pour des motifs étrangers à la neutralité belge.

ont objecté que pareille union pouvait entraîner pour la Belgique des conséquences incompatibles avec sa neutralité. La valeur de l'objection est des plus douteuses ; elle a cependant triomphé (1). Actuellement on reparle d'une union douanière avec la Hollande.

Rien n'est mieux en harmonie avec notre neutralité que les traités d'arbitrage obligatoire. La Belgique en a déjà conclu plusieurs, spécialement avec le Danemark, le 19 avril 1905 (loi belge du 12 janvier 1906 ; ratification échangée le 2 mai 1906). Toutefois, une réserve est encore faite quant aux différends qui touchent aux intérêts vitaux et à l'indépendance des pays contractants.

Nous aurons l'occasion de signaler un très grand nombre de conventions internationales en matière politique et administrative : l'Union latine, les traités relatifs aux brevets d'invention, à la police sanitaire, aux postes et télégraphes, etc.

§ **207. Corps diplomatique.** — La Constitution attribue au Roi la nomination aux emplois de relation extérieure, sauf les exceptions établies par les lois (art. 66). Le législateur n'a pas jusqu'ici usé de cette faculté.

La Belgique n'a pas d'ambassadeurs. Ses représentants à l'étranger portent les titres d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire, de 1re et de 2me classe. Ces deux classes de diplomates occupent le rang déterminé aux règlements internationaux (2). Des chargés d'affaires peuvent être désignés en l'absence de chefs de missions. En outre, le corps diplomatique comprend des conseillers, des secrétaires de première et de deuxième classe, des attachés de légation et des attachés militaires (arrêté organique du 25 mai 1914).

L'entrée de la carrière diplomatique est réservée aux jeunes gens qui ont fait des études universitaires de philosophie, de droit ou de sciences politiques et administratives, qui sont ingénieurs ou officiers. Toutefois, le titre d'attaché est conféré par le Roi, sans examen spécial.

Il faut être attaché pour pouvoir se présenter à l'examen diplomatique, après lequel on peut être nommé par le Roi secrétaire de seconde classe. Il faut être secrétaire de seconde classe depuis 3 ans, pour pouvoir se présenter à l'examen commercial,

(1) Rivier, *Droit des Gens*, Paris, 1896, t. I, p. 172. Nys, *Etudes de Droit international, etc.*, 2e série, p. 145.

(2) Nys, *Le Droit international*, t. II, p 339.

après lequel on peut être nommé par le Roi secrétaire de première classe. Chose rare en Belgique, ces examens d'Etat ayant un caractère professionnel et indépendant de ceux indiqués plus haut sont subis devant deux commissions nommées par le Roi (règlement organique, article 19 à 25, et arrêté ministériel du 2 juin 1914) (1).

L'avancement dans le corps diplomatique a lieu hiérarchiquement jusques et y compris le grade de chef de mission. Le Roi peut, « dans des cas particuliers », charger de missions des personnes qui n'appartiennent pas au corps diplomatique (arrêté organique, art. 74 et suiv.). Ces choix exceptionnels ne sont guère faits qu'à l'occasion de cérémonies, telles que couronnements, mariages, funérailles de chefs d'Etats, etc. Pour donner plus d'éclat à la mission belge, le Roi peut même conférer le titre d'ambassadeur à un de ces envoyés spéciaux (2).

On parle d'établir plus de cohésion entre les carrières diplomatiques, consulaires et administratives, afin de moderniser un peu la première. Mais rien n'est encore fait en ce sens (3).

L'arrêté organique du 25 mai 1914 règle, outre le costume et les congés, la correspondance des légations et leurs archives (art. 65 et suiv.). Toutes lettres adressées ou reçues, tous rapports, mémoires ou autres documents des légations sont la propriété de l'Etat. Ils doivent être inventoriés. Leur transmission s'opère selon certaines règles. Le fonctionnaire sortant ne peut garder aucun original des pièces ci-dessus énoncées et il s'engage à n'en pas prendre de copies ; à n'en rien publier ni laisser publier, sans l'autorisation préalable du Gouvernement (art. 65 à 72).

Les agents diplomatiques étrangers jouissent en Belgique de toutes les prérogatives attachées à leur fonction par le droit des gens : l'exterritorialité, l'inviolabilité, l'indépendance, qui se manifestent spécialement par les immunités de la juridiction criminelle, de la juridiction civile et des impôts, par la franchise

(1) Ces arrêtés royaux ont été complétés par des arrêtés ministériels dont les prescrits se répercutent sur l'enseignement supérieur officiel et libre. De plus en plus, la carrière diplomatique semble réservée aux jeunes gens qui ont fait des études de droit ou de sciences politiques et administratives. Des écoles spéciales attachées aux universités les y préparent.

(2) Par exemple, le prince de Ligne a porté le titre d'ambassadeur de Belgique au couronnement de la reine Victoria, en 1834.

(3) Rapport de la Section centrale sur le budget des Affaires étrangères pour 1913. *Doc. parl*, Chambre des Représentants, 1912-13, p. 717.

de l'hôtel de la légation et la protection de la famille et du personnel (1).

§ **208. Corps consulaire.** — Une importance toujours croissante s'attache au corps consulaire ; celui-ci est composé de consuls généraux, de consuls et de vice-consuls (2) nommés par le Roi. Des agents consulaires peuvent être nommés par les consuls sous l'approbation du ministre des affaires étrangères (loi organique du 31 décembre 1851 mod'fiée le 25 janvier 1883, art. 1). La carrière consulaire est une de celles qui restent ouvertes aux étrangers (même loi, art. 2). Mais ceux-ci ne peuvent être rétribués. Les consuls rétribués ou de carrière se recrutent parmi les vice-consuls, qui eux-mêmes sont choisis parmi les candidats porteurs d'un diplôme de l'enseignement commercial supérieur ou qui ont subi avec succès l'examen d'Etat consulaire (arrêté royal organique du 25 septembre 1896, art. 4 et 5). Les consuls de carrière ne peuvent faire le commerce (même arrêté, art. 14).

Les fonctions consulaires consistent essentiellement dans la représentation des intérêts commerciaux du pays. Un des points importants de cette mission est l'envoi au Gouvernement de rapports généraux ou spéciaux destinés à servir de direction, tant au commerce , à l'industrie et à la navigation belges, qu'au Gouvernement lui-même. Il est loisible à ce dernier de publier les rapports consulaires et c'est ce qui a généralement lieu (3).

Les consuls exercent, en outre, les fonctions d'officier de l'état civil et de notaires, conformément aux lois belges. Toutefois, dans les pays chrétiens, cette double attribution doit leur être réservée par les traités ou spécialement conférée par notre ministre des affaires étrangères (loi du 20 octobre 1897) (4). Ils reçoivent les contrats maritimes prévus par le Code de commerce (loi organique de 1851, art. 12). Les rapports entre les consuls

(1) Nys, *ibidem*. t. II, p. 419 et suiv.

(2) La loi prévoit le titre d'élèves-consuls ; mais le Gouvernement n'en a pas nommé jusqu'ici.

(3) Ces points sont réglés par circulaires du ministère des affaires étrangères. Voir le *Recueil des Rapports consulaires*, publié à Bruxelles, par les soins du ministère.

(4) Cette loi ne maintient la plénitude de compétence telle que la prévoyait en ces matières la loi de 1851 (art. 10 et 11) que dans les pays hors chrétienté ; pourtant certains points spéciaux sont réservés à nos consuls en pays chrétiens, par les lois du 20 mai 1882, du 16 août 1887, art. 4, du 26 décembre 1891, art. 7, du 30 avril 1896. Cf. arrêté royal du 29 avril 1886.

et les capitaines de marine marchande, à l'arrivée, pendant le séjour et au départ des navires, sont réglés par un arrêté royal du 11 mars 1857. Les consuls font les actes conservatoires, telle l'apposition de scellés en cas de décès d'un Belge à l'étranger. Ils légalisent les pièces et les signatures ; ils dressent ou reçoivent tous autres actes autorisés par les lois, les usages ou les conventions diplomatiques (art. 13 et suiv.). Un tarif annexé à la loi du 16 mars 1854 taxe les droits à percevoir par les consuls belges à l'étranger. Ceux-ci peuvent juger comme arbitres entre Belges les contestations déférées à leur connaissance. Leur compétence s'étend aux faits relatifs au salaire, à l'engagement des hommes, etc., sur les navires belges. Ils statuent aussi en matière de discipline maritime (art. 17 et 19). Ils jugent les infractions commises sur les navires belges, conformément à la loi réglant le transport des émigrants.

Un second titre de la loi du 31 décembre 1851 est consacré à la juridiction consulaire dans les pays hors chrétienté. Une disposition générale déclare exécutoires, tant dans ces pays qu'en Belgique, sans visa ni *pareatis*, les actes et les jugements des consuls et des tribunaux consulaires hors chrétienté (art 20). Pour l'Egypte, les règles de compétence et de procédure en matière civile et répressive doivent se combiner avec les dispositions particulières relatives aux tribunaux mixtes (loi du 16 juin 1875). On sait que des Belges participent à la composition de ces juridictions, notamment de la cour d'Alexandrie. Les contestations nées dans les pays hors chrétienté entre citoyens belges et indigènes sont jugées conformément aux lois et usages de ces pays, sauf conventions diplomatiques contraires. Dans les litiges entre Belges et étrangers, la loi du défendeur est appliquée, sauf conventions diplomatiques contraires avec les pays dont ces étrangers ressortissent. Entre Belges, le consul statue en dernier ressort sur toutes contestations jusqu'à la valeur de 100 francs. Au delà de ce chiffre, il statue assisté de deux assesseurs et à charge d'appel. Les assesseurs doivent être des notables belges ou, à leur défaut, étrangers non indigènes (1). La désignation appartient au consul, ou au chef de la légation belge. L'appel est porté devant la cour d'appel de Bruxelles (art. 22 et suiv.).

En matière de simple police, le consul juge seul ; en matière correctionnelle, il statue assisté de deux assesseurs et à charge

(1) Bruxelles, 19 mai 1909, *Pasicr.*, 1909, II, 217

d'appel devant la cour d'appel de Bruxelles. En matière criminelle, la cour d'assises du Brabant est seule compétente (art. 25 et suiv.) (1). Les tribunaux consulaires jugent d'après le droit belge, mais avec certains tempéraments quant à l'application de la peine d'emprisonnement. Le recours en cassation est ouvert dans les cas prévus par nos lois.

La procédure consulaire tant civile que répressive s'inspire autant que possible des principes de nos codes de procédure civile et pénale (même loi, art. 37 à 135 ; loi du 25 juin 1883).

Les consuls des puissances étrangères en Belgique ne participent point aux immunités diplomatiques ; notamment, s'ils sont belges, ils sont soumis aux impôts. S'ils sont étrangers et non commerçants, ils sont exempts de la contribution personnelle, à condition qu'il en soit de même pour nos consuls, dans le pays qu'ils représentent (loi du 1er janvier 1856). Réciproquement, les consuls étrangers appliquent en Belgique les lois consulaires de leur pays, l'ordre public restant toujours sauf. Cette réserve vise toutes les lois de police et de sûreté (Code civil, art. 3), notamment les lois pénales applicables aux étrangers, lesquels, en revanche, jouissent en Belgique de toute protection quant aux personnes et aux biens (2). La loi seule peut établir des exceptions à cette règle (Constitution, art. 128). Ainsi, une loi du 5 janvier 1855 autorise les consuls des puissances étrangères à faire arrêter et renvoyer soit à bord, soit dans leur pays, les marins qui auraient déserté des bâtiments battant pavillon de leur nation, dans l'un des ports de la Belgique.

Des conventions consulaires sont conclues entre la Belgique et la plupart des pays étrangers (3).

(1) La non application de cette règle au belge Joris, accusé de crime en Turquie, a donné lieu à de vives polémiques et à une interpellation à la Chambre des représentants, en 1905. *Belg. jud.*, 1906, col. 39 et 318.

(2) *Supra*, § 30.

(3) Exemple : Convention consulaire du 18 juillet 1906 conclue avec le Pérou ; loi belge du 30 janvier 1907.

DEUXIÈME PARTIE

DROIT ADMINISTRATIF

Ce que la Charte a promis, c'est à la loi de le tenir.

HELLO, *Du Régime constitutionnel* (*1847*).

TITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER

EN GÉNÉRAL

§ **209. Qui est Fonctionnaire public?** — L'Administration, dominée par le principe d'unité, doit rapidement faire sentir son action dans le territoire entier ; il faut donc qu'elle soit hiérarchisée et disciplinée. La centralisation, caractéristique de l'Etat moderne, existe chez nous, mais sans excès. Comme correctifs, nous avons un double système de déconcentration et de décentralisation (1). La première consiste à ériger en établissements publics des services spéciaux, ce qui assure leur compétence et accroît leur indépendance. La seconde consiste à laisser le plus d'autonomie possible aux autorités locales. L'une et l'autre aboutissent à rapprocher les intéressés eux-mêmes de la gestion des intérêts sociaux. C'est là, à proprement parler, le *self government*.

Nous traiterons ailleurs des autorités provinciales et locales, des établissements publics et des différents services administratifs. Qu'il nous suffise d'indiquer ici un principe dominant : toutes ces autorités, tous les agents qui les représentent relèvent à quelque titre du Gouvernement ou ont du moins certaines attaches avec lui. Les chefs des institutions provinciales et locales sont à la fois délégués du pouvoir central et investis de fonctions propres. On peut distinguer pour ces administrations

(1) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif français*, 7e édit , 1913, pp. 89, 127 et s., 145 et s.

elles-mêmes, à côté de leurs attributions essentielles, d'autre attributions où elles n'apparaissent que comme agents de l'Etat A cet égard, nous les qualifierons d'administrations locales de intérêts généraux.

L'administration centrale proprement dite comprend les fonctionnaires, agents et employés qui dépendent d'elle seule. En grand nombre, ils sont disséminés sur le territoire du pays : un receveur des contributions, un conducteur des ponts et chaussées est, au même titre, agent de l'Etat, qu'il réside à Bruxelles ou à Bouillon. D'une façon générale, la fonction publique consiste en une participation à un service de l'Etat, après un acte de nomination (1). Une collaboration même fréquente ou normale aux affaires publiques ne fait pas d'un citoyen un fonctionnaire ; il faut d'abord qu'il ait accepté une nomination à un poste déterminé. Le signe le plus apparent est sans doute le serment qu'il prête à son entrée en fonction.

§ **210. Serment.** — Tout fonctionnaire au début de sa carrière est astreint au serment promissoire. La Constitution donne au législateur seul le droit d'imposer un serment et d'en déterminer la formule (Const., art. 127).

Nous avons dit, à propos de la liberté des opinions religieuses et du caractère laïc de l'Etat (2), que la forme confessionnelle du serment judiciaire (arrêté du 4 novembre 1814) est mitigée en fait. Quant au serment des fonctionnaires, le Congrès en a lui-même fixé les termes, dans un acte législatif du 20 juillet 1831 : « Je jure fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge ». On le voit, la formule est bien près de n'être pas religieuse. Ce serment est imposé à tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire et administratif, aux officiers de la garde civique et de l'armée et, en général, à tous les citoyens chargés d'un ministère ou d'un service public quelconque (même décret). La loi ne distingue pas entre nationaux et étrangers, dans les cas où ceux-ci sont admissibles à un emploi public. Les ministres des cultes salariés ne sont pas compris dans cette énumération (3).

La prestation du serment marque l'*initium* de l'exercice légitime de la fonction ; il peut être prêté dans l'une ou l'autre des

(1) *Cf.* Les Etudes du prof. JÈZE, *Revue du Droit public*, etc., 1914, pp. 48 et 153.

(2) *Supra*, § 55.

(3) Instruction du ministre de l'intérieur du 14 avril 1831. GIRON, *Dictionnaire*, V° Serment, n° 10, t. III, p. 391.

ngues nationales (loi du 30 juillet 1894, art. 1 ; arrêtés royaux u 18 septembre et du 17 novembre 1894). Une restriction ou éserve à la formule du serment, comme les catholiques en pportaient sous le régime hollandais, lorsqu'ils juraient obéis- nce à la Loi fondamentale (1), ou comme certains conseillers ommunaux socialistes ont tenté d'en faire récemment quant à fidélité au Roi, doit être assimilée à un refus de serment (2). Il appartient à la loi aussi de fixer par quelle autorité est reçu serment des différents fonctionnaires : c'est le Roi pour les inistres, les gouverneurs, les chefs de la magistrature et de armée ; ce sont les gouverneurs pour les bourgmestres, etc.

§ **211. Nature juridique de la Fonction. Collation et Priva-on.** — La nature juridique de la fonction publique fait l'objet bien des débats (3). Elle tient du mandat mais en diffère, Etat, la Nation, le chef hiérarchique ne pouvant guère être similés à un mandant. Elle tient du louage de services mais le peut être gratuite. Une distinction semble s'accréditer entre s fonctions d'autorité, qui participent en quelque manière à xercice de la souveraineté, et les fonctions de gestion, qui se pportent aux services d'ordre économique que l'Etat assume plus en plus. Pour ces dernières, il agit comme un patron, mme un employeur à l'égard de ses subordonnés. Cette dis- ction qui correspond à celle entre l'*office* et l'*employment* s pays anglo-saxons (4), domine les questions de responsa- lité des pouvoirs publics. Les fonctionnaires d'autorité sont otégés par des dispositions pénales (Code pénal, art. 269 et iv.), en même temps que leur incombent des responsabilités us lourdes (Code pénal, art. 147 et suiv.). Il sont, en général, vocables *ad nutum*, c'est-à-dire que la perte de leur place ne r donne droit, en Belgique, à aucune compensation, en cas de ppression d'emploi, par exemple (5). Les fonctionnaires de stion sont soumis aux lois sur le travail, sur les accidents, etc. Les fonctions administratives sont en principe de collation vale (Const., art. 66). La loi peut conditionner le droit de

1) *Supra*, § 53. GIRON, *Dictionnaire*, V° Organisation politique ancienne, 10, t. III, p. 43.

2) Cass., 4 avril 1892, *Pasicr.*, 1892, I, 144.

3) BERTHÉLEMY, *Op. cit.*, 7e éd., p. 44 et suiv. et autorités en note. *Supra*, 30.

4) GOODNOW, *Principes du Droit administratif des Etats-Unis*, tra- tion Jèze, Paris 1907, p. 249.

5) Exemple : arrêté royal du 5 mars 1909, *Moniteur* du 10.

nomination du Roi, en imposant certaines garanties d'âge, de capacité, de moralité, aux candidats, sans violer l'égalité des Belges. Les étrangers ne sont admissibles aux emplois publics qu'en vertu d'un texte formel (1). De telles dispositions sont prises dans un très grand nombre de cas : pour l'armée, la magistrature, etc., mais non pour l'administration centrale proprement dite. Nous n'avons ni *civil service*, ni écoles spéciales *ad hoc*, ni *Staatsexamen*, ni concours obligatoires (2). Des règles administratives et surtout des traditions bureaucratiques en tiennent lieu. Le service de l'Etat n'est point divisé en degrés infranchissables. Parti du bas de l'échelle, tout employé peut aspirer à en atteindre les sommets. En fait, l'ancienneté joue un rôle peut-être plus grand que le mérite dans l'avancement; l'esprit de parti vient souvent contrecarrer l'une et l'autre.

Le droit de nomination n'entraîne pas le droit de révocation. Ici encore, la loi intervient pour l'armée, pour certaines fonctions communales, etc. ; nous ne parlons pas de la magistrature, dont l'inamovibilité est constitutionnelle. Toutefois, dans l'administration, la règle est la révocabilité. Nous n'avons pas de *Rechtsweg* et l'action en dommages-intérêts pour révocation intempestive n'est guère accueillie par nos tribunaux (3), même s'il s'agit de fonctionnaires de gestion. Toutefois les règles du droit civil et du droit commercial sur les congés commencent à leur être appliquées. Nos tribunaux marchent ici sur la trace de ceux des pays voisins. La distinction entre fonctionnaires d'autorité et de gestion s'acclimate avec peine en Belgique : l'absence de juridictions administratives nous met toujours en retard, en ces matières.

Au cours de leur carrière, les fonctionnaires n'ont droit, en général, ni à un avancement, ni à des augmentations de traitements. Si des usages existent quant aux promotions et aux barêmes, il dépend de l'administration de les observer ou non. Quelques lois particulières assurent cependant la situation de certains employés, tels que les secrétaires communaux et le per-

(1) *Supra*, § 40.

(2) Goodnow, *Comparative administrative Law*, New-York, 1893, t. II, p. 46 et suiv.

(3) Civ. Liège, 20 juillet 1907 et Bruxelles, 3 décembre 1907, *Pasicr.* 1907, III, 330, et 1908, III, 50. Jugé toutefois qu'une révocation déguisée sous une suppression d'emploi peut donner lieu à dommages-intérêts. Civ., Bruxelles, 15 mai 1908, *Rev. Adm.*, 1908, p. 469 et observations. *Journ. Trib.*, 1908, col. 870.

sonnel hospitalier (1). Nous aurons à revenir à la magistrature, à l'armée, et à l'enseignement. Il va de soi que le recouvrement du traitement lui-même, comme des autres avantages qu'implique une nomination régulière, donne ouverture à une action civile (2).

La liberté d'association des fonctionnaires est en fait à la merci des chefs dont ils dépendent. Bien des exemples récents le démontrent, même en Belgique. Les circonstances, reconnaissons-le, ont justifié parfois les mesures prises, lorsqu'il s'agissait d'assurer la régularité d'un service public. Mais le conflit entre le principe d'autorité et la liberté d'association est assez grave pour mériter l'intervention du législateur qui devrait, en fixant le statut des fonctionnaires, prévenir ceux-ci de la part d'indépendance à laquelle ils renoncent et limiter les restrictions, au delà desquelles il y aurait abus d'autorité (3).

Si le champ de l'arbitraire administratif est très large chez nous, reconnaissons que des traditions solides, une honorable discipline et surtout le contrôle de l'opinion publique remplacent en partie un droit plus assuré.

(1) *Infra*, §§ 319, 368, 373, 379.

(2) *Infra*, § 212 et suiv.

(3) P. Errera, Pour nos Libertés, *Revue de l'Université*, 1910-11, p. 25. — *Rev. Adm.*, 1913, p. 341. — F. Passelecq, Droit collectif et Liberté individuelle, *Journ. Trib.*, 1913, col. 1169 et notamment 1189.

CHAPITRE II

TRAITEMENTS ET PENSIONS

§ **212. Droit au Traitement. Calcul.** — Les services rendus par les citoyens à la collectivité font de plus en plus l'objet d'une rémunération. Le progrès des idées démocratiques et égalitaires le veut ainsi, même pour les mandats électifs, considérés à bon droit comme des honneurs. Toute occupation gratuite demeure forcément l'apanage de ceux qui peuvent disposer en liberté de leur temps. Une fois que la fonction royale est rétribuée par l'Etat et que le mandat politique par excellence, celui de député, l'est aussi, on cherche en vain quelle fonction et quel mandat ne pourraient pas l'être.

L'Etat belge fait souvent appel au concours des citoyens sans les rémunérer. Très nombreux sont les comités, les conseils, les offices gratuits. Citons encore le mandat gratuit de sénateur, ceux de conseiller provincial et communal, de membre des conseils des hospices et des bureaux de bienfaisance, des fabriques d'églises et consistoires, des comités de patronage, du Conseil supérieur du Congo. Le titre de ministre d'Etat est purement honorifique. Le service de la garde civique est gratuit.

Pour tout emploi salarié, la rémunération est fixée à l'année. Il s'y ajoute parfois des indemnités spéciales pour déplacement, pour travail supplémentaire, etc., ou le logement gratuit que peut remplacer une indemnité de logement. Assez fréquemment, aux emplois qui impliquent la perception de sommes d'argent s'attachent des émoluments variant selon ces rentrées. Ainsi, les greffiers, les receveurs de l'enregistrement et les conservateurs des hypothèques perçoivent certaines rémunérations analogues aux honoraires des notaires, des avoués, des huissiers, également fixés par la loi.

Les traitements, sont, d'une façon générale, en Belgique, relativement peu élevés. Ils sont toujours fixés par une loi ou en vertu d'une loi, lorqu'il s'agit de fonctionnaires de l'Etat. Pour les fonctionnaires et employés administratifs, un arrêté royal intervient dans chaque cas particulier, ce qui est superflu pour la magistrature, pour l'armée et pour les cultes, pour les ministres et pour tous les fonctionnaires dont le traitement figure dans un texte de loi. D'ailleurs l'ensemble des traitements est contrôlé par la législature, tous étant portés aux budgets et aux comptes annuels (Const., art. 110 et 115).

Les traitement sont ordonnancés par le ministre des finances sur des états collectifs dressés par les départements ministériels respectifs, et enregistrés par la Cour des comptes (loi du 15 mai 1846, art. 23).

Les traitements civils et ecclésiastiques se comptent par mois et se paient par trimestre (arrêté royal du 10 décembre 1868, art. 68 et suiv.). Ils donnent naissance à un droit civil. De même pour les traitements payés par les provinces, les communes, les établissements publics, etc.

Les traitements inférieurs à 1.200 francs ne peuvent être saisis que pour 1/5 et cédés que pour 2/5, si ce n'est pour dette alimentaire. Ils ne sont saisissables et cessibles que pour 1/4 entre 1.200 et 6.000 francs, ou pour 1/3 au delà de 6.000 francs (lois des 21 ventôse an IX et 18 avril 1887). Les traitements ecclésiastiques sont insaisissables pour le tout (arrêté consulaire du 18 nivôse an XI).

§ **213. Droit à la Pension.** — Ce que nous avons dit des traitements s'applique avec non moins de force aux pensions, que l'on peut considérer comme la rémunération des services passés. La pension ne constitue donc pas une libéralité, mais l'acquit d'une dette du trésor public. Aussi la Constitution distingue-t-elle lorsqu'elle statue : « Aucune pension, aucune gratification à la charge du trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi » (art. 115). C'est la simple application d'un principe général sur les finances publiques. Son rappel exprès répond à certains abus du régime hollandais ; le roi Guillaume avait été trop large dans l'octroi des pensions et gratifications (1) : tel était du moins l'avis des Belges qui n'avaient pas été équitablement partagés. Le grief fut un des plus bruyants lors de la Révolution de

(1) Sur les droits que s'arrogeait à ce sujet le roi des Pays-Bas, voir GIRON, *Dictionnaire*, V° Traitements et Pensions, n° 4, t. III, p. 438.

1830 ; aussi le Congrès national mit-il la revision de la liste des pensions parmi les objets auxquels il déclarait nécessaire de pourvoir par une loi, au plus vite (Const., art. 139, 7°). On comprend que des pensions trop libéralement accordées perdent le caractère de rémunérations pour prendre celui de faveurs. Mais la nature du droit à la pension n'est point altérée par là.

Ce n'est pas normalement par voie de retenue sur les traitements qu'il faut constituer les pensions. Une disposition de loi ordonnant une retenue de 1 0/0 au profit du trésor sur le traitement de tout fonctionnaire ayant droit à une pension de retraite, votée en 1849, ne tarda pas à être abrogée comme heurtant le principe fondamental de la loi organique des pensions (lois des 17 février 1849, art. 5, et 8 avril 1857, art. 5). La vérité juridique est ainsi rétablie, d'accord avec la vérité économique. Si l'Etat opérait une retenue sur les traitements, il faudrait qu'il les augmente d'autant.

§ **214. Règles communes aux Pensions civiles.** — La loi générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques date du 21 juillet 1844 ; cette loi a été modifiée le 17 février 1849 et le 10 janvier 1886. Elle restreint la liberté du Gouvernement et règle directement le droit à la pension et son *quantum* (1). Nous parlerons des pensions militaires en traitant de l'armée (2). Il faut combiner les prescrits pour les magistrats avec les dispositions de la loi du 20 juillet 1867 sur l'éméritat.

En règle, les magistrats, fonctionnaires et employés faisant partie de l'administration générale et rétribués par le trésor public peuvent être admis à la pension à 65 ans, s'ils ont 30 années de service (loi organique, art. 1). La nomination par l'Etat n'est pas une condition *sine qua non* ; ainsi les conseillers à la Cour des comptes nommés par la Chambre, les présidents des cours de justice nommés par ces cours ont droit à la pension. Il ressort des travaux préliminaires de la loi que le mot « pourront » (art. cité) laisse le Gouvernement juge du point de savoir si la pension est méritée. L'âge et les années de service ne donnent donc pas, à proprement parler, un droit à la pension mais bien un titre à la pension. Si le fonctionnaire est encore valide, le Gouvernement peut retarder sa mise à la retraite (3). Ce sera au

(1) Voir les travaux préliminaires, *Pasin.*, 1844, p. 144. La distinction entre pensions et gratifications fut reprise à la Chambre des représentants, dans la discussion de la loi de 1886, *Pasin.*, 1886, p. 19.

(2) *Infra*, § 273.

(3) Il y a lieu de tenir compte ici des règles sur l'éméritat, s'il s'agit d'un magistrat. *Supra*, § 153.

Roi à décider. Aussi est-ce lui qui, par un arrêté, admet à la pension et en liquide le taux, d'après les bases légales dont il ne peut s'écarter. Cet arrêté fait naître au profit du bénéficiaire un droit patrimonial et une action civile, absolument comme le faisait le droit au traitement. Il faut donc décider que le fonctionnaire est sans action civile contre le Gouvernement pour se faire allouer une pension, à défaut d'arrêté royal qui la lui accorde ; mais il en a une pour faire réformer l'arrêté royal qui, lui accordant une pension, méconnaît la loi, par exemple dans le calcul à établir (1).

Il faut décider, d'autre part, que les héritiers du fonctionnaire mort après sa mise à la retraite, mais dont la pension n'a pas été liquidée par un arrêté royal, n'ont aucun droit acquis à faire valoir de ce chef (2). A tous égards, les jurisprudences administratives française et allemande nous ont ici depuis longtemps devancés. Il est vrai qu'elles trouvaient pour leur contentieux des juridictions qui nous font défaut : Conseil d'Etat, *Verwaltungsgerichtshof*, etc.

Le fonctionnaire doit être considéré, chez nous, comme absolument assuré de sa pension, lorsqu'il remplit les conditions légales pour l'obtenir ; c'est même cette assurance qui est cause de la confusion entre le titre et le droit, confusion à laquelle prête la loi elle-même (exemple : art. 5). Le fonctionnaire ne perd ses droits à la pension que s'il est révoqué (loi organique, art. 50) ; encore peuvent-ils lui être maintenus (même article), ce qui a lieu si la révocation est simplement politique et nullement disciplinaire (3).

En pratique, il est inutile de supposer qu'un fonctionnaire soit révoqué alors qu'il atteint la limite d'âge, uniquement pour exonérer le trésor public de la pension qui doit lui être servie. Toutefois l'hypothèse est légalement possible et nous manquons de « voie de droit » pour empêcher pareil abus. Le fonctionnaire ou employé démissionnaire perd également ses droits à la pension, le Gouvernement ayant à son égard la même faculté qu'en cas de révocation (même disposition). Cette hypothèse se réalise, si la démission est offerte d'accord avec le Gouverne-

(1) Cf. LECLERCQ, Un chapitre du Droit constitutionnel des Belges, *Belg. jud.*, 1889, col. 1266, et la jurisprudence citée par GIRON, *ibidem*, nº 22, pp. 446 à 450, *Supra*, § 171. Cass., 12 juin 1873, *Pasicr.*, 1873, I, 288.

(2) *Rev. Adm.*, 1893, p. 16 et suiv.

(3) L'exemple fut cité à la Chambre, lors de la discussion de la loi de 1844. *Pasin*, 1844, p. 144, en note.

ment et acceptée par lui pour éviter une mesure de rigueur. En cas de « démission honorable », au contraire, le fonctionnaire est admis par le même arrêté « à faire valoir ses droits à la pension » (1).

D'une façon générale, tout fonctionnaire mis à la retraite peut être autorisé à garder le titre de son emploi (art. 17), auquel il doit ajouter en ce cas le qualificatif *honoraire*.

L'infirmité rend admissible à la pension le fonctionnaire de tout âge qui compte 10 ans de service (loi org., art. 3). Si l'infirmité provient de l'exercice même des fonctions et met le titulaire dans l'impossibilité de les continuer, celui-ci est admissible à la pension après 5 ans (art. 4). Si l'impssibilité est absolue et si elle est due à une blessure ou à un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de la fonction, la pension peut être accordée quels que soient l'âge et la durée de service du fouctionnaire.

Ne comptent, au point de vue de la pension, que les années de service à partir de 21 ans et les serices rétribués seulement, Cette dernière condition ne s'applique ni à certaines fonctions diplomatiques considérées comme un stage, ni à certains surnumérariats qui sont dans le même cas (loi org., art. 6).

La liquidation des pensions de retraite se fait, en règle générale, sur les bases de 1/60 du traitement moyen des 5 dernières années, multiplié par le nombre d'années de service (art. 8). Ces bases sont quelque peu augmentées dans certains cas. Dans celui d'incapacité résultant du service, la pension est de 1/4 du dernier traitement augmenté de 1/60 par année de service au delà de 5. Elle peut même être élevée plus haut, à titre de récompense (art. 9). Il est tenu compte des suppléments de traitement, pour les calculs ci-dessus (art. 10).

La loi établit certains maximums de pensions ; elles ne peuvent jamais excéder les 3/4 du traitement, ni dépasser 7.500 francs ou 5.250 francs pour les comptables. Quant aux diplomates, dont les traitements sont relativement très élevés à cause de la vie coûteuse des grandes capitales, les bases de la pension sont notablement réduites (art. 11 à 13). Chaque fois qu'une pension ainsi calculée n'atteint pas 300 francs, elle est portée à la moitié du traitement, sans toutefois pouvoir excéder cette somme (art. 14).

Observons que les ministres, auxquels une loi spéciale du

(1) GIRON, *ibidem*, n° 8, p. 439.

25 juillet 1844 assurait une pension après deux ans de fonctions, ont été, par la loi du 17 février 1849, art. 6, privés de cet avantage qui n'a jamais été rétabli depuis.

§ **215. Pensions des Enseignants.** — Voici les règles particulières qui s'appliquent aux membres du corps enseignant, au clergé et à la magistrature :

Les professeurs des universités de l'Etat, des écoles spéciales annexées, des écoles normales et des différentes écoles spéciales d'enseignement supérieur peuvent être mis à la retraite, en cas d'infirmité ou à l'âge de 70 ans (loi du 30 juillet 1879, art. 1). Ils peuvent réclamer l'éméritat après 30 années de service, ou à l'âge de 70 ans, pourvu qu'ils aient 10 années de service ou encore après 20 années de service, en cas de mise à la retraite pour infirmité (même loi, art. 2). La loi assimile au personnel scientifique, le haut personnel administratif de l'enseignement supérieur (art. 1.) Des lois du 9 août 1881 et du 20 mai 1908 s'occupent des pensions dans quelques établissements d'Anvers et de Gand, et du calcul des années de service.

La pension se calcule à raison de 1/6 du taux moyen du traitement des 5 dernières années, suppléments compris, auquel s'ajoute le 1/33 par année de service au delà de 5. Quant à l'éméritat, il donne droit à la continuation du traitement moyen des 5 dernières années. Ce traitement moyen ne peut en aucun cas être dépassé (art. 3 et 4).

Nous n'insisterons pas sur les questions de pensions du personnel enseignant des établissements moyens normaux (loi des 25 avril 1865, 31 mars et 8 avril 1884, 10 mai 1866, modifiée le 31 mars 1884). Rappelons seulement les débats politiques et législatifs et les conflits suscités à l'occasion des pensions du personnel enseignant primaire (1). Les difficultés principales et irritantes provinrent de la mise en disponibilité d'un grand nombre d'instituteurs communaux, à la suite de la modification de la loi sur l'enseignement primaire, en 1884, après la chute du dernier gouvernement libéral, beaucoup d'écoles officielles ayant été supprimées à ce moment et remplacées par des écoles libres.

Les pensions du personnel enseignant primaire officiel sont payées pour 2/5 par les communes, 1/5 par les provinces et 2/5 par l'Etat (lois des 16 mai 1876, 31 mars et 8 avril 1884, arrêté royal du 31 décembre 1884).

(1) *Infra*, § 345. — H. Axters, *Commentaire des Lois et Arrêtés relatifs aux Pensions des Instituteurs*, 2e édit., Bruges, 1908.

§ **216. Pensions du Clergé.** — Les membres du clergé catholique salariés par l'Etat ont droit à une pension, s'ils obtiennent leur démission de l'autorité religieuse compétente (loi organique du 21 juillet 1844, art. 20). Le montant de la pension atteint le taux moyen du traitement des 5 dernières années, si l'intéressé est âgé de 65 ans et s'il compte 35 années de service (loi du 24 avril 1900, art. 5). On considère comme services ceux que le titulaire peut avoir rendus comme aumônier d'un hôpital ou à tout autre titre, même non rétribué par le trésor, pourvu que ces services soient nécessaires aux besoins du culte (même loi). Le maximum de la pension ne peut toutefois excéder 7.500 francs (loi du 10 janvier 1886).

Avant l'âge de 65 ans, les ecclésiastiques atteints d'infirmités reçoivent une pension calculée : pour 30 ans de service comme ci-dessus ; pour 20 ans, à raison de 2/3 de la pension entière plus 1/30 de celle-ci pour chaque année dépassant 20 ; pour 10 ans, à raison de 1/2 de la pension entière plus 1/60 par année entre 10 et 20 (loi du 24 avril 1900, art. 5). Si l'infirmité provient de l'exercice des fonctions ecclésiastiques, la pension est de la moitié, après 5 ans de service. Cette pension peut même être accordée avant ce terme, en cas de blessures ou d'accidents occasionnés par le service (loi org. de 1844, art. 25 et 26).

Le cumul des pensions n'est point admis en cas de pluralité de traitements simultanés (art. 27).

Dans les autres cultes subsidiés, les pensions des ministres sont soumises aux règles générales appliquées aux salariés de l'Etat (art. 8).

§ **217. Pensions de la Magistrature.** — Les principes de la loi organique de 1844, modifiée en 1849, sont applicables à la magistrature (loi de 1867, art. 15), mais l'éméritat, tel qu'il fut institué en 1867, donne droit à une pension égale au traitement total moyen des 6 dernières années. Une diminution de 1/30 est faite cependant pour chaque année de fonctions en dessous de 30 (loi de 1867, art. 9). Si le magistrat est démissionné pour cause d'infirmité avant l'âge de l'éméritat, il peut toujours être admis à la pension après 5 ans de service. Cette pension est de 1/6 du traitement moyen des 4 dernières années, augmentée de 1/35 pour chaque année de service au delà de 5 (art. 10). Ces bases peuvent être rendues un tant soit peu plus favorables dans certains cas. La pension toutefois ne peut jamais dépasser le traitement qu'elle remplace.

La loi est applicable à la pension des membres du parquet (art. 12 et 13).

§ **218. Mode de Collation.** — En dehors de ces différences quant à leur taux, toutes les pensions sont soumises aux mêmes règles de collation.

La demande de pension peut être présentée avec pièces à l'appui, dans les 4 ans de la cessation du traitement d'activité (loi organique de 1844, art. 37 et 41). Mais la pension court à partir de cette cessation (même loi, art. 40), à moins que la demande ne date de plus d'un an après cette cessation : en ce cas, la pension ne court qu'à partir de la demande (art. 32). Si l'examen de l'affaire implique la constatation de blessures, accidents ou infirmités, une commission spéciale de 7 membres nommés par le Roi est compétente. Cette commission, organisée par provinces, comprend un magistrat, deux députés permanents, trois fonctionnaires supérieurs des ministères et un inspecteur principal de l'enseignement primaire (loi du 17 février 1849, art. 3). La commission se renouvelle par tiers tous les ans ; il y est adjoint, avec voix consultative, deux docteurs désignés par la députation permanente.

Les pensions sont accordées par arrêté royal sur le rapport du ministre au département duquel ressortit l'intéressé. Chaque arrêté est motivé, afin de permettre le contrôle des bases qu'il applique. Il est soumis à l'enregistrement de la Cour des comptes, qui peut exiger du ministre la production des pièces justificatives et qui tient un double du registre des pensions (loi org. de 1844, art. 39, modifié le 8 septembre 1891 ; loi du 29 octobre 1846, art. 17). Si la Cour des comptes refuse son visa, il est procédé comme à l'égard des mandats de paiement (même loi, art. 17 et 14) (1).

Les pensions sont payées par trimestres, sur présentation d'un certificat de vie délivré à la commune (loi org. de 1844, art. 44), à moins que l'intéressé ne demande le paiement mensuel (loi du 11 septembre 1895).

Les pensions ne peuvent jamais être cumulées, sauf celles qui réunies n'excèdent pas 1.000 francs. Le cumul d'une pension et d'un traitement n'est permis que si, ensemble, ils ne dépassent pas 1.500 francs (loi org., art. 46 et 47 modifiés le 10 janvier 1886). Des services simultanés donnant droit à plusieurs traitements sont considérés par la jurisprudence administrative,

(1) *Supra*, § 192.

confirmée par plusieurs votes de la Chambre, comme pouvant servir de base à un brevet unique de pension. On respecte ainsi, au moins dans la forme, la loi qui défend le cumul des pensions (1).

Les pensions ne sont cessibles et saisissables pour aucune cause ; toutefois, elles le sont jusqu'à concurrence de 1/5 pour dettes envers le trésor public et de 1/3 pour dettes alimentaires (même loi, art. 45).

Les arrérages de pension se prescrivent par 5 ans (loi du 24 avril 1900, art. 6).

Les pensionnaires de l'Etat ne sont pas tenus à résider en Belgique (loi du 7 mars 1867).

Les provinces et les communes sont libres d'allouer des pensions à leur personnel administratif, par voie de retenues ou autrement. Quand une fois la pension a été accordée, son paiement constitue une dépense obligatoire (loi provinciale, art. 69, 14° ; loi communale, art. 131, 15°). Une caisse centrale de prévoyance a été créée pour les secrétaires communaux (loi du 30 mars 1861, modifiée le 25 avril 1908).

Le principe de l'insaisissabilité et de l'incessibilité partielles ne s'étend pas, d'une manière générale, aux pensions allouées par les provinces et les communes. Toutefois la règle reprend son empire en ce qui concerne les instituteurs et les secrétaires communaux (arr. roy. des 25 octobre 1876, art. 22, et 15 juin 1861, art. 18).

§ **219. Pensions des Veuves et des Orphelins**. — La loi de 1844 prévoit des caisses de pension au profit des veuves et des orphelins de tous ceux qui peuvent avoir droit à une pension (art. 29) (2). Ces caisses sont instituées par le Gouvernement pour chaque département ministériel ; il en est de spéciales pour l'ordre judiciaire, pour le personnel de l'instruction publique supérieure, moyenne, primaire, etc. Chaque caisse a ses statuts organiques approuvés par arrêté royal (même loi, art. 33 ; arr. roy. du 29 décembre 1844, etc.) (3).

Vis-à-vis des veuves et orphelins des fonctionnaires, il n'est possible de parler de dette de l'Etat qu'en donnant à ce mot un

(1) GIRON, *ibidem*, n° 17, t. III, pp. 443-444, en cite quelques exemples.

(2) DE LIERNEUX, *Etudes sur l'Organisation des Caisses de Pension des Veuves et Orphelins*, Tongres, 1898.

(3) On en trouve la nomenclature dans les annuaires administratifs, par exemple dans l'*Annuaire* publié à Bruxelles chez Emile Bruylant. V° aussi LARCIER et DELECOURT, *Code politique et administratif*, V° Pensions.

sens moral et social mais nullement juridique. Le devoir de prévoyance incombe tout d'abord à chaque intéressé que la mort peut surprendre. Si le trésor public intervient pour suppléer à son défaut de prévoyance, c'est pour organiser des caisses fondées sur le principe de l'assurance mutuelle, mais non pour obvier à l'insuffisance de ressources de celles-ci (loi org., art. 30) (1). Les économistes objecteront sans doute que, par contre-coup, l'Etat supporte aussi bien les retenues opérées sur les traitements que les versements qu'il effectue directement au profit de la Caisse ; mais il y a loin de cette lente répercussion économique à la prompte exécution d'une loi positive.

L'affiliation à leur caisse respective est obligatoire pour tous les magistrats, fonctionnaires, ministres des cultes non catholiques, etc. (loi org., art. 31), même s'ils ne sont point mariés.

Les caisses de pension sont alimentées conformément à leurs statuts organiques, par des retenues de traitements, dont la limite est fixée par la loi (art. 34). En règle générale, la retenue ne peut excéder 5 0/0 du traitement ou une somme annuelle de 500 francs : elle peut absorber le premier mois du traitement ou les trois premiers mois d'augmentations ; elle peut être majorée en cas d'absence ou de punition disciplinaire ; elle peut porter même sur les pensions de retraite. L'affilié à une caisse peut, s'il est démissionné ou démissionnaire, conserver à sa femme et à ses enfants les avantages de la pension, en continuant à effectuer les versements (art. 34).

Ces pensions sont accordées en vertu d'arrêtés royaux qui en liquident le montant (art. 42). Leur maximum est de la moitié du traitement du défunt, ou de 4.000 francs au plus (art. 54). La veuve qui se remarie perd la pension ; toutefois elle en conserve la moitié, si elle n'a pas retenu d'enfants de son mariage antérieur (même loi, art. 55, modifiée le 18 décembre 1857).

La loi, en conférant au Gouvernement le droit d'organiser les caisses de pension des veuves et orphelins des fonctionnaires publics, permet de limiter par les statuts de ces caisses la cessibilité et la saisissabilité de ces pensions. Ce point est spécialement réglé pour les veuves et orphelins des instituteurs communaux (arrêté royal du 25 octobre 1876, art. 22 ; loi du 30 mars 1861, art. 18).

(1) Rapport de la section centrale cité par GIRON, *ibidem*, n° 19, p. 445.

TITRE II

LE PATRIMOINE DE L'ETAT

CHAPITRE PREMIER

LE DOMAINE

SECTION I

En général.

§ **220. Le Fisc ; le Domaine éminent.** — Le terme « fisc » n'a pas en droit public belge un sens technique bien déterminé. Dans le langage habituel, il signifie les caisses de l'Etat. Les réclamations du fisc sont celles que les agents des finances adressent aux contribuables. Toutefois on désigne aussi par fisc l'ensemble des ressources matérielles qui sont à la disposition de l'Etat pour subvenir aux besoins des services publics. En ce sens, le domaine, les impôts font partie du fisc ; c'est ainsi que l'on dit qu'un bien, qu'une somme d'argent ont été confisqués, pour dire qu'un acte de l'autorité les a fait passer dans le fisc ou dans le domaine national.

Nous envisageons ici l'Etat en tant que sujet de droits civils aussi bien qu'organisation souveraine. Il s'agit, en effet, de la constitution de son patrimoine en capital et en revenus, des règles de gestion de son domaine et de perception de ses impôts.

L'importance relative des deux éléments : domaine et impôts, s'est modifiée du tout au tout. L'Etat, il y a quelques siècles, était une personne riche, un très gros propriétaire foncier, vivant de ses ressources ordinaires, des revenus de ses biens. N'oublions pas qu'alors la fortune du Prince était celle de l'Etat ; l'idée d'une distinction entre ces deux patrimoines est toute mo-

derne ; elle date du régime constitutionnel. Ce n'était qu'exceptionnellement que l'Etat avait recours à l'impôt ou à l'emprunt. Pas n'est besoin de rappeler ici le rôle primordial que cette question a joué dans l'évolution du parlementarisme. Certaines constitutions du commencement du XIX^e^ siècle portent encore la trace de l'ancien état de choses, en assignant à l'impôt un rôle supplétoire dans les finances publiques où le domaine semble jouer le rôle essentiel (1).

Aujourd'hui, le domaine de l'Etat est directement et avant tout affecté à des services publics ; à ce titre, il est improductif. Au contraire, il coûte souvent plus qu'il ne rapporte. L'impôt et l'emprunt sont devenus des ressources normales. De là, l'importance primordiale du parlement dont l'intervention est nécessaire pour percevoir l'impôt et pour contracter l'emprunt. Voilà donc l'Etat vivant de crédit et d'aide ! Quoi de plus naturel alors que la dépendance du gouvernement — le pouvoir qui demande — vis-à-vis de la législature — le pouvoir qui accorde ou refuse? Nos hommes politiques, nos hommes de gouvernement surtout, tentent de remédier à cet état de choses, en refaisant à l'Etat un patrimoine, en le rendant riche et, partant, indépendant. Cette fortune propre de l'Etat, ils tâchent de la mettre en rapport avec notre régime économique. Ce n'est plus l'agriculture qui occupe la première place : l'industrialisme l'a supplantée. L'Etat moderne, pour être opulent, se fait donc grand industriel et grand commerçant. Il est transporteur, marchand, courtier ; il se réserve surtout des monopoles fructueux. Le secret de notre politique, orientée vers le commerce mondial, vers le protectionnisme, l'exploitation directe par l'Etat des chemins de fer, postes, télégraphes, téléphones, etc., est sans doute là.

L'action émancipatrice de la Révolution française a consisté à isoler les éléments de souveraineté des éléments de propriété et à transférer de la personne du chef de l'Etat à la Nation, souverain impersonnel, les attributs du domaine éminent en restreignant ceux-ci aux seuls éléments de souveraineté. L'ancien domaine utile est devenu la propriété du Code civil, analogue à la propriété quiritaire romaine. Ce travail de consolidation doit être considéré comme le dernier terme d'une évolution qui mit

(1) La constitution du royaume de Wurtemberg, tit. VIII, « Des Finances », traite surtout du domaine (art. 102 et suiv.) et ajoute : « Il est suppléé par le produit des impôts à l'insuffisance des produits du domaine pour faire face aux besoins de l'Etat » (art. 109).

les institutions juridiques en harmonie avec les faits économiques. Ceux qui ont cru y voir un transfert de propriété (1), se sont, à notre avis, trompés. Le seul reproche que l'on puisse faire à la Révolution, à ce point de vue, c'est d'avoir donné à la propriété individuelle un caractère rigide et absolu. Il faut toute l'intensité de nos luttes sociales actuelles pour la lui faire perdre en partie et pour lui rendre une nouvelle plasticité en rapport avec notre état économique.

§ 221. **Affectation à des Services distincts. Nationalisation.** — L'Etat n'a-t-il aucun droit sur les biens affectés à des services publics représentés par des personnes juridiques autres que lui? Ainsi, faut-il ou non lui reconnaître des droits sur les biens consacrés au service du culte et appartenant à ce titre aux fabriques d'églises ; aux biens consacrés à l'enseignement primaire et appartenant à ce titre aux communes ; aux biens affectés au soulagement des pauvres et des malades et appartenant à ce titre aux bureaux de bienfaisance ou aux hospices civils ?

La question a donné lieu, en Belgique, à des discussions passionnées entre partisans et adversaires des grandes mesures de nationalisation de la Révolution française, mesures appliquées à notre pays, après sa conquête par la France.

La thèse de la domanialité a été soutenue, entre autres, en 1888, par MM. Mesdach de ter Kiele, procureur général à la Cour de cassation, et Schuermans, premier président de la Cour d'appel de Liège (2). Il semble incontestable que le législateur puisse créer pour les services publics des organes distincts auxquels les biens affectés à ces services reviennent forcément. Le transfert peut ainsi être la conséquence d'une nouvelle répartition de ces services, comme cela a eu lieu chez nous pour les fondations en faveur de l'enseignement public (loi du 19 décembre 1864) (3). Le Gouvernement s'arroge la même faculté, comme l'attestent les nombreux arrêtés royaux transférant d'une administration à

(1) Taine, *Les Origines de la France Contemporaine*, Paris, 1882-1884, t. II, p. 386.

(2) Mesdach de ter Kiele, Les Biens affectés au Service du Culte appartiennent à la Nation, *Pasicr.*, 1888, I, p. 1. Polémique entre le même et Mgr. Mercier (actuellement cardinal-archevêque de Malines), *Belg. jud.*, 1888, col. 1489 et 1585. — A. Auclair, *M. de T. K. et sa Mercuriale*, Liège, 1888. — J. De Becker, La Propriété ecclésiastique et l'Œuvre de la Constituante en 1789, *Revue générale*, 1889, pp. 33 et 227. — (Schuermans), Biens ecclésiastiques, Droit de la Nation. *Belg. jud.*, 1889, col. 481, 529-561 et 625.

(3) *Infra*, § 388.

une autre, les biens de fondations qu'il estime irrégulièrement gérés. Comment justifier pareils actes, sinon par un droit supérieur de l'Etat? Ce n'est pas à dire que celui-ci pourrait enlever aux établissements publics leur patrimoine, tout en leur laissant leurs charges. Ce serait là de l'arbitraire : nos communes en ont souffert à l'époque de Napoléon Ier.

Ce qui semble envenimer cette controverse, c'est le souvenir des anciennes « spoliations » dont l'Eglise se lamente. Elle retrouve aujourd'hui les lambeaux de son patrimoine chez les fabriques d'églises et sa principale ressource est dans le budget des cultes. C'est par crainte de la suppression des unes et de l'autre, à l'exemple de la France, que ses fidèles poussent le cri d'alarme, chaque fois que l'État modifie ses conceptions sur les services publics et sur leur dotation.

§ **222. Désaffectation des Biens du Domaine public. Octrois.** — L'affectation d'un bien à un but d'utilité publique, que la science allemande qualifie de *Zweckvermoegen*, n'écarte pas, à notre avis, la notion même de propriété. Les choses du domaine public n'échappent pas à cette notion, comme les *res sacræ* du droit romain. Ce serait insoutenable pour le domaine privé de l'Etat (1). La discussion nous paraît d'ailleurs oiseuse; il suffit de donner au mot « propriété » un sens aussi large que celui qu'il a dans les lois lorsqu'elles attribuent, par exemple, aux communes la propriété des églises, des cimetières et d'autres biens du domaine public proprement dit (loi du 22 novembre 1790, décret du 23 prairial an XII ; ar. roy. du 30 juillet 1880, etc.).

Ce qui prouve que cette propriété publique ne diffère pas absolument de la propriété privée, c'est qu'un bien, faisant partie du domaine public de l'État, peut passer dans son domaine privé par désaffectation ; puis il peut, par prescription ou autrement, passer dans le domaine individuel. Tel serait le cas pour un ancien cimetière qui aurait été désaffecté par arrêté royal et qu'un particulier acquerrait ensuite par usucapion. C'est en somme l'affectation du bien qui donne la mesure de l'applicabilité des normes habituelles du droit de propriété.

Notre régime administratif connaît de nombreuses illustrations de cette règle. La destination de la voie publique n'atteint que sa superficie ; aussi l'Etat ou les communes peuvent-ils concéder, sous la voie publique, le droit d'exploiter une mine, de poser

(1) *Infra*, § 226.

des tuyaux, etc. ; l'Etat ou les communes peuvent aussi concéder le droit de garnir une plage — partie du domaine public — de tentes ou de cabines de bain. Il va de soi que ces octrois ne sont point constitutifs de droit réel. Ils n'entraînent pas un démembrement de la propriété ; ils n'en émanent pas moins de l'Etat ou de la commune, en tant que propriétaires. Ainsi, dans les deux exemples ci-dessus, ces octrois sont indépendants du droit de police : l'Etat seul est compétent pour la grande voirie, bien qu'il n'en ait pas la police, et, si les communes du littoral sont compétentes pour les rivages de la mer, ce n'est pas comme autorités de police, mais uniquement parce qu'une série d'arrêtés royaux les a substituées à l'Etat propriétaire (1).

Les octrois administratifs ne confèrent aucun droit sur la chose ; ils restent subordonnés à l'affectation publique de celle-ci. Aussi, si l'autorité concédante le juge nécessaire, peuvent-ils être retirés ; le concessionnaire lésé n'a qu'un droit contre l'administration : il se fera indemniser, sans qu'il lui soit loisible de maintenir l'effet de la concession ou de se plaindre d'une voie de fait, si l'administration rétablit d'office le *statu quo* antérieur (2).

On peut dire, en ce sens, que toute concession du domaine public est précaire ; elle l'est du moins vis-à-vis de l'administration, bien qu'elle ne le soit pas à l'égard des autres, c'est-à-dire qu'une usurpation ou un trouble apporté à une concession régulière par un tiers donne ouverture aux actions habituelles (3).

§ **223. Réserves de Droits réels.** — L'idée d'un droit réel, d'une servitude notamment, sur un bien du domaine public, est encore possible, pourvu que sa naissance ait précédé l'affectation publique. En ce cas, le bien n'est entré dans le domaine public qu'amoindri en quelque sorte par le droit réel qui le grève : c'est une propriété incomplète, qui pourra se consolider plus tard, par l'extinction de la servitude antérieure ; le rétablissement de celle-ci est impossible, tant que dure l'affectation. Citons comme exemples, les caves que certains propriétaires ont sous la rue et qui datent d'avant la création de celle-ci ; citons encore les droits d'écoulement pour les eaux

(1) Arr. roy. du 12 juin 1886, du 25 février et du 28 juillet 1890. Voir GIRON, *Dictionnaire*, V° Rivages de la Mer, t. III, p. 335.

(2) Cass., 26 décembre 1890, *Pasicr.*, 1891, I, 91 ; Bruxelles, 12 janvier 1906, *Rev. Adm.*, 1906, p. 174.

(3) Gand, 15 novembre 1905, *Rev. adm.*, 1906, p. 22.

ménagères, attachés à certaines propriétés contiguës à d'anciennes fortifications ; un exemple plus récent est fourni par le droit de passage sur une ligne de chemin de fer, droit que se réserve parfois le vendeur du sol de la voie (1).

Le caractère juridique de la domanialité ressort du fait qu'elle est garantie par les actions pétitoires et possessoires (2).

SECTION II

Le Domaine public proprement dit (3).

§ **224. Nature juridique. Consistance.** — On entend par domaine public, dans le sens juridique le plus large de ce terme, tous les biens appartenant à un titre quelconque, soit à l'Etat, soit à la province ou à la commune, soit à un établissement public, soit même à un particulier, mais alors seulement s'ils sont affectés à l'utilité générale. Les biens rentrent dans le domaine public par la nature des choses, lorsqu'ils échappent à toute appropriation individuelle, ou sinon par une disposition expresse de la loi. Dans l'un et l'autre cas, leur gestion appartient à une autorité publique. Si nous disons que celle-ci en est propriétaire, ce mot doit s'entendre dans un sens spécial. Affirmer que les fleuves sont la propriété de l'Etat ou, ce qui revient au même, que les fleuves font partie du domaine public national, c'est affirmer le droit exclusif de l'Etat de régler tout ce qui concerne les fleuves, c'est, en somme, reconnaître à l'Etat une mission de police, car il faut appeler ainsi la gestion du domaine public.

Les titulaires du domaine public, ou pour parler le langage courant, les propriétaires de ce domaine sont forcément revêtus de la personnalité civile. C'est sous cet aspect qu'ils nous apparaissent ici. Aucun bien ne pourrait appartenir à l'Etat, à la commune, à un bureau de bienfaisance, à une fabrique

(1) Cass., 15 mai 1874, *Pasicr.*, 1874, I., 209, et 25 juillet 1889, *Pasicr.*, 1889, I, 294 ; Bruxelles, 15 décembre 1885, *Pasicr.*, 1886, II, 78. — Cf. *Rev. Adm.*, 1905, p. 84. Les droits de ce genre disparaissent de plus en plus ; l'Etat les rachète quand il le peut.

(2) Cass., 15 janvier 1880, 1er décembre 1881 et 15 juin 1882, *Pasicr.*, 1880, I. 55, 1881, I. 415, 1882, I, 243.

(3) J. PATRIARCHE et ESQUELIN, *Traité du Domaine de l'Etat*, La Louvière, 1906.

d'église, si ceux-ci n'étaient reconnus par la loi comme personnes civiles. A ce titre, — et à ce titre seul, — les services publics peuvent posséder, contracter, plaider, transiger.

Mais étant personnes civiles, ils ont capacité pour posséder des biens, même non affectés directement aux services publics qu'ils représentent. Telle est du moins la règle, car il se peut que la personnalité civile soit accordée d'une façon restreinte, pour limiter la propriété immobilière, par exemple, aux seuls biens indispensables au service public que représente le titulaire. C'est même là la notion la plus exacte sans doute du *Zweckvermoegen*. Mais pour la plupart de nos personnes civiles du droit public, cette restriction n'existe pas ; elles possèdent un domaine privé, c'est-à-dire des biens dont le revenu seul est affecté au service public dont elles sont chargées. Rentrent dans cette catégorie, les forêts domaniales, les maisons qu'une commune fait bâtir et loue dans un quartier créé par elle, les champs légués à un hospice et affermés par lui, les capitaux ou les valeurs donnés à une fabrique d'église qui en encaisse les revenus.

L'affectation du domaine public revêt deux formes distinctes : tantôt le bien est à la disposition de tous ; tels une route, un canal, un chemin de fer, une église, un musée, etc. ; tantôt le bien est à la disposition d'un service public, sans que pour cela le public puisse en faire usage : tels les bureaux des ministères, les palais royaux, des hôtels des ministres, etc. Les meubles et œuvres d'art qui garnissent les monuments publics participent à la nature de ceux-ci : les livres d'une bibliothèque, les tableaux d'un musée font partie du domaine public et sont à la disposition du public ; le mobilier du bureau d'un ministre fait également partie du domaine public, mais sans être à la disposition du public.

Tant que dure cette affectation, les attributs de la propriété sont comme tenus en suspens, comme paralysés par la domanialité. Dès que celle-ci prend fin, la propriété individuelle réapparaît dans son intégrité. Ainsi, bien des bureaux de postes sont établis dans des maisons louées ; le service public qui y est installé les affecte en partie aux besoins du public, en partie aux besoins des employés des postes : les règles relatives au domaine public viennent ici se superposer, pour ainsi dire, aux règles relatives au domaine privé.

§ **225. Affectation.** — En général, tout établissement public chargé d'un service public est propriétaire des biens affectés à ce service. Il va de soi que plus le service est complexe, plus le

patrimoine sera important. L'Etat et les communes viennent naturellement ici en première ligne ; l'un, avec ses services de la défense nationale, de la justice, son administration générale et ses voies de communication, est propriétaire des forteresses, des palais de justice, des prisons, des ministères, des ports, des grand'routes par terre et par eau, etc. ; les autres, avec leurs services de police, d'instruction, de salubrité, etc., sont propriétaires des hôtels de ville, des écoles, des cimetières, des hôpitaux, etc.

La coïncidence entre le service public et le domaine public n'est pourtant pas absolue : tel champ de manœuvre appartient à la commune, bien qu'il serve aux exercices de l'armée ; tel parc appartient à l'Etat, quoiqu'une ville en ait la jouissance et la police. Bien des chemins vicinaux et des impasses appartiennent en propriété à des particuliers, tout en faisant partie du domaine public communal, au régime duquel ils sont entièrement soumis.

C'est au Code civil qu'il faut recourir pour trouver les règles qui régissent les biens du domaine public. Toutefois, elles sont plus laconiques que celles qui visent les biens des particuliers. Aussi le Code s'empresse-t-il de renvoyer aux lois administratives et aux règlements pris en exécution de ces lois (art. 537 al. 2). Il se borne à établir l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens du domaine public, qui sont, en principe, hors du commerce (Code civil, art. 1128 et 2226). Au surplus, les quelques articles consacrés au domaine public renferment des énumérations plutôt exemplatives que limitatives (art. 538 à 542) ; leur étude appartient au droit civil (1). On a reproché non sans raison au Code Napoléon de n'avoir pas suffisamment distingué le domaine public proprement dit du domaine privé de l'Etat, des communes, etc., dont nous allons parler ci-après (2).

Si le domaine public est en général improductif, il peut aussi être la source de revenus pour son propriétaire. Parfois, il est l'occasion de la perception de certains impôts ; parfois, il est l'objet d'octrois, de concessions à des particuliers, qui à leur tour en font l'objet d'une exploitation lucrative. Ainsi les chemins de fer, rentrant dans la grande voirie par terre et faisant

(1) LAURENT, *Principes du Droit civil*, t. VI, nos 55 et suiv. ; *Supplément aux Principes du Droit civil*, Bruxelles-Paris, 1908, t. II, nos 655 et suiv.

(2) Ainsi pour les lais et relais de la mer. Gand, 13 octobre 1908, *Pasicr.*, 1909, II, 273.

partie du domaine national, sont pour le fisc l'occasion de revenus importants. Les musées de l'Etat, dont l'entrée est gratuite chez nous, pourraient faire l'objet d'une perception de taxe, comme dans bien des pays. D'autre part, certaines lignes de chemins de fer ont pu être créées et exploitées par des compagnies commerciales ; elles n'en sont pas moins propriétés de l'Etat et rentrent dans son domaine public, à titre de grande voirie par terre (1).

SECTION III

Le Domaine privé.

§ **226. Consistance.** — La consistance du domaine privé ne diffère guère de celle d'un patrimoine ordinaire. Ce sont surtout les règles de sa gestion qui sont autres ; elles tiennent moins au caractère des biens eux-mêmes qu'à celui de la personne à qui ces biens appartiennent.

Ce domaine comprend des immeubles, des meubles corporels et incorporels ; il comprend aussi des droits réels de servitude, d'hypothèque, etc. Certains biens du domaine public de l'Etat peuvent, nous l'avons vu, passer dans son domaine privé, par suite de désaffectation régulière ; tel est le cas pour les fossés des anciennes forteresses démantelées.

Le Code civil attribue à l'Etat :

1° Les biens vacants et sans maître (art. 539 et 713). C'est transporter à l'Etat l'ancien droit d'épave des seigneurs hauts justiciers. Le Code déclare que ces biens appartiennent au domaine public ; ce terme ne doit pas nous tromper : il s'agit du domaine public *sensu lato*, puisqu'en réalité tous les biens vacants et sans maître entrent dans le domaine privé de l'Etat.

2° Les successions en déshérence (art. 539, 723 et 768). L'Etat est compris parmi les successeurs irréguliers *ab intestat* ; il vient après les héritiers légitimes, les enfants naturels et l'époux survivant. L'administration des domaines qui prétend à une succession est tenue de faire apposer les scellés, de procéder à l'inventaire et de demander l'envoi en possession. Si ces formalités sont omises et si personne ne se présente pour réclamer la

(1) *Infra*, § 435.

succession, ou si aucun héritier ne l'accepte, cette succession est réputée vacante. L'actif net est versé à la Caisse des dépôts et consignations. Après les délais de prescription, cet actif appartient à l'Etat, à titre de bien vacant et sans maître. Il entre dans son domaine privé (Code civil, art. 769, 811, etc).

La gestion de ce domaine ressortit du ministère des finances, sous le nom d'administration de l'enregistrement et des domaines.

§ **227. Gestion.** — En règle générale, les biens domaniaux ne sont pas tenus directement en régie, mais ils sont donnés en location (décret des 28 octobre-5 novembre 1790, titre II, art. 1).

Les actes administratifs passés à cet égard ont force authentique et peuvent donner lieu à exécution forcée (1).

L'aliénation des immeubles du domaine privé est possible ; mais la Nation en étant censée propriétaire, une autorisation de ses représentants est requise (décret des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 8). On dit qu'il faut une loi, ce qui est exact au point de vue formel, mais, au point de vue matériel, une aliénation n'est pas une loi. Pour des petites opérations immobilières, il a semblé que l'intervention des Chambres, bien justifiée s'il s'agit de domaines importants, entraînait un formalisme excessif qui dépasse les intérêts engagés. Le Gouvernement a donc été autorisé, d'une manière générale, par la loi du 16 mars 1886 (2), à aliéner par voie d'adjudication publique, soit partiellement, soit en bloc, les immeubles de toutes natures autres que les bois, dont la valeur estimative ne dépasse pas 50.000 francs. Si la valeur n'excède pas 5.000 francs, l'aliénation peut se faire par voie d'échange ou de vente de gré à gré.

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Domaine public, n° 36, t. I, p. 317, et V° Exécution des Actes de l'Autorité publique, n° 13, t. II, p. 21.

(2) Exposé des motifs du ministre des finances. BEERNAERT, *Pasin.*, 1886, p. 81.

CHAPITRE II

L'EXPROPRIATION POUR UTILITÉ PUBLIQUE (1)

§ **228. Droits de l'Etat.** — Le principe de l'expropriation pour utilité publique peut être considéré comme un corollaire de l'inviolabilité de la propriété (Déclaration des droits de l'Homme de 1789, art. 17). Une conception de plus en plus large de la mission de l'Etat étend le domaine de la réglementation et limite la libre jouissance, la libre disposition des biens du domaine privé. Corrélativement, la notion de l'utilité publique s'étend et se diversifie (2).

Tout propriétaire trouve dans les avantages de la vie sociale des compensations aux sacrifices qu'elle lui demande. S'il est frappé d'une façon particulière, la collectivité doit lui en tenir compte. Cependant, si l'administration, sans s'approprier un bien, lèse ou diminue un droit patrimonial, elle peut être déclarée responsable et condamnée à indemniser le particulier ; mais en aucun cas, il n'y a là expropriation (3). Ce n'est pas exproprier que d'indemniser quelqu'un pour le tort qu'on lui a fait. On admet, en général, que l'administration ne peut pas plus qu'un particulier s'enrichir aux dépens d'autrui, par exemple en supprimant une prise d'eau légitimement établie dans une

(1) Ed. Picard, *Traité général d'Expropriation pour Utilité publique*, Bruxelles-Paris 1876, 2 vol. — L. Anspach et J. Delvaux, *Des Expropriations pour cause d'Utilité publique*, Bruxelles-Paris, 1902.

(2) *Supra*, § 42.

(3) Exemples : Pour dériver une inondation, la coupure d'une digue est ordonnée. Par suite de la construction en remblais d'un chemin de fer, un dommage se produit. Des indemnités ont été allouées. Bruxelles, 3 août 1857 et Cass., 4 juillet 1850, cités par Giron, *Dictionnaire*, V° Expropriation, t. II, p. 24.

rivière ou en entraînant par des travaux de voirie la ruine d'une maison (1).

D'autre part, il nous semble impossible d'assimiler à l'expropriation l'action en dommages-intérêts intentée à l'Etat, pour avoir privé de certains avantages des propriétaires auxquels ces avantages avaient été promis. On a parlé de droits acquis dont « l'expropriation » donnait lieu à indemnités. Ce langage est antijuridique (2).

§ **229. But de l'Expropriation.** — La Constitution, nous l'avons vu, s'en remet au législateur pour régler l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il l'a fait par la loi du 17 avril 1835 ; par les lois des 1er juillet 1858 et 15 novembre 1867, coordonnées par l'arrêté royal du 15 novembre 1867 ; par les lois du 27 mai 1870 et du 9 septembre 1907 (3). Quelques articles de la loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais, etc., encore en vigueur (art. 48 à 54), se rapportent au même objet.

Les textes visent l'utilité, non la nécessité publique. Ceci réserve à l'autorité expropriante une entière latitude, sans qu'un contrôle judiciaire soit possible. Le plus souvent les notions de nécessité et d'utilité se confondent ; ainsi en est-il s'il s'agit de fortifier une place, de créer une grand'route ou un chemin de fer, d'assainir le quartier le plus populeux d'une ville. Mais on comprend qu'avec l'extension que prennent tous les services publics, avec les embellissements qui relèvent parfois plutôt de la mégalomanie que de l'hygiène ou même de l'esthétique, l'utilité publique soit discutable. Quoi qu'il en soit, l'administration reste maîtresse dans ce domaine qui est le sien.

L'intervention du pouvoir judiciaire devient légitime quand il s'agit de fixer l'indemnité, car c'est là une contestation qui a pour objet un droit civil (Const., art. 92). Nos lois n'ont fait d'ailleurs que suivre l'exemple de la loi française du 8 mars 1810, donnant à l'exproprié une action en justice contre l'expropriant.

(1) Bruxelles, 3 mai 1893 et 27 juillet 1894, *Rev. Adm.*, 1893, p. 544 et et 1895, p. 66.

(2) Une loi du 17 avril 1874 décide la construction d'un pont sur l'Escaut en amont d'Anvers ; l'Etat, dans des actes de cession de terrains voisins, stipule l'établissement de ce pont qui n'a jamais été fait. Les acquéreurs ont obtenu en justice des indemnités de ce chef. Bruxelles, 31 mai 1906, *Pasicr.*, 1906, II, 222.

(3) Un projet plus général avait été soumis à la Chambre des représentants, en 1903 ; jusqu'ici, il n'a pas été voté, mais il a été assez vivement critiqué. La loi du 9 septembre 1907 en est un succédané.

§ **230. Expropriant et Exproprié.** — Qui peut exproprier? L'Etat, la province, la commune et même les établissements publics, pour les besoins des services qu'ils représentent. Cette dernière solution, repoussée en France(1), est admise en Belgique(2).

La loi peut autoriser un particulier à se substituer à l'administration pour les opérations d'expropriation; ce sera le concessionnaire d'un chemin de fer, l'entrepreneur d'une route (loi du 17 avril 1835, art. 12) (3). Même en ce cas, les immeubles expropriés entrent dans le domaine de l'autorité publique intéressée au travail dont s'agit, car il va de soi que ce n'est jamais l'intérêt du concessionnaire qui peut être cause de l'expropriation. Aussi, est-ce cette même autorité qui, en toute hypothèse, est débitrice de l'indemnité envers l'exproprié (4). Le concessionnaire occupe donc juridiquement la position d'un représentant, d'un *procurator* plus ou moins *in rem suam*.

Que peut-on exproprier ? Nous avons déjà répondu et montré que nos lois visent essentiellement l'expropriation des immeubles (5). L'expropriation de meubles ne se présente qu'en cas de réquisitions militaires (loi du 14 août 1887, art. 4) (6). Elle diffère de l'expropriation proprement dite en ce que l'indemnité n'est pas préalable (même loi, art. 18 et suiv.).

On assimile aussi à une expropriation, le droit de fouille accordé à l'autorité pour l'extraction de pierres, de sable, de terre nécessaires à l'entretien des routes (Code rural, art. 1 à 10). L'indemnité ici est préalable à l'enlèvement des matériaux (7).

L'expropriation peut s'appliquer, bien entendu, aux immeubles par destination ou au sous-sol, indépendamment de la superficie (Code civil, art. 524, 552, etc.) (8). Le propriétaire peut exiger que le bien soit repris *cum omni causa*. Quant aux droits réels, ils suivent le sort de l'immeuble qui en est grevé ; pour exproprier la nue-propriété, il faut également exproprier

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 7e édition, Paris, 1913, p. 571 et s.

(2) Liège, 17 juillet 1879, *Pasicr.*, 1879, II, 338, Cf. *Rev. Adm.*, 1893, p. 267.

(3) Cet article en effet parle de l'administration *ou du concessionnaire* envoyé en possession, etc. Cass., 19 novembre 1901; *Rev. Adm.*, 1902, 193.

(4) Giron, *Dictionnaire*, *hoc* v° 6, t. II, p. 27.

(5) *Supra*, § 42.

(6) *Infra*, § 285.

(7) *Infra*, § 238.

(8) Cass., 4 juin 1914, *Belg. jud.*, 1914, col. 844.

l'usufruit, par exemple (loi du 17 avril 1835, art. 2) ; pour exproprier le fonds servant, il faut aussi exproprier la servitude. D'autre part, on ne peut, par voie d'expropriation partielle, imposer une servitude en dehors des conditions prévues par la loi (Code civil, art. 639, 649 et suiv.) ; il n'y a de servitude forcée que celle qui dérive de la situation naturelle des lieux (*ibid.*, art. 640 et suiv.) ou celle établie par la loi pour l'utilité publique ou communale, tels que le marchepied le long des rivières navigables et flottables, le chemin de halage le long des canaux, etc. Tout ce qui concerne cette espèce de servitude est déterminé par des lois et règlements particuliers (Code civil, art. 650). Ce serait abuser des mots que d'appeler cela une expropriation.

Si un immeuble du domaine public a été antérieurement grevé d'une servitude, sa libération peut être, en cas de besoin, obtenue par voie d'expropriation (1).

D'une façon générale, on applique en cas de droits réels expropriés la règle : *prætium succedit in locum rei* (loi de 1835, art. 21).

Les droits du locataire entrent en ligne de compte pour la fixation de l'indemnité. Si le locataire est commerçant, la perte de sa clientèle sera indemnisée dans la même mesure où elle le serait pour le propriétaire commerçant, occupant son propre immeuble.

§ **231. Procédures administrative et judiciaire.** — Comment a lieu l'expropriation ? Elle se fait à l'amiable si les intéressés s'entendent. La cession est alors constatée par acte authentique et la transcription s'ensuit comme en matière de vente ordinaire. A défaut d'entente, la procédure comprend deux phases, l'une administrative, l'autre judiciaire (lois du 17 avril 1835 et du 27 mai 1870).

1° Phase administrative. Une loi ou un arrêté royal peut seul autoriser les travaux qui exigent une expropriation. En règle générale, intervient un arrêté royal précédé d'une enquête de commodo. Les plans et projets à réaliser sont affichés et déposés pendant quinze jours à la maison communale, à l'inspection des intéressés ; les réclamations des propriétaires sont recueillies par le collège échevinal et appréciées par le conseil communal ou par la députation permanente, suivant que l'expropriation intéresse la commune ou la province. Si elle intéresse l'Etat, le ministre décide. Après cette procédure, une ces-

(1) Cass., 25 juilet 1889, *Pasicr.*, 1889, I, 294. *Supra*, § 223.

sion amiable peut encore intervenir si les intéressés, voyant que l'expropriation est inévitable, s'entendent sur le montant de l'indemnité.

2° Phase judiciaire. Le dossier administratif est envoyé au greffe du tribunal civil. L'expropriant assigne les propriétaires intéressés, les locataires et autres ayants droit devant être appelés au procès par l'administration ; faute de quoi, ils seront mis en cause par l'exproprié. Tous sont directement créanciers de l'expropriant, assimilé par la jurisprudence à un successeur à titre universel de l'exproprié.

Le tribunal vérifie l'accomplissement des formalités légales ; jamais il ne contrôle l'utilité de l'expropriation, dont l'autorité administrative est seule juge. Des experts sont commis par le tribunal, pour évaluer l'indemnité ; ce soin n'incombe pas, comme en France, à un jury de propriétaires (1). Les formalités ont été simplifiées et les délais raccourcis par la loi du 9 septembre 1907 (2). Le jugement constatant l'accomplissement des formalités opère transfert de propriété en faveur de l'expropriant ; il est opposable aux tiers, dès sa transcription (loi du 27 mai 1870, art. 8 et 11). L'exproprié n'a plus désormais qu'une créance contre l'expropriant, créance qui diffère de celle du vendeur impayé en ce que celle-ci est garantie par un privilège, tandis que celle-là donne au créancier un droit de rétention (loi hypothécaire du 16 décembre 1851, art. 27, 1° ; loi de 1835, art. 12).

L'exproprié reste en effet en possession de son bien jusqu'à consignation de la somme fixée par le tribunal. Ainsi est respectée l'obligation constitutionnelle de l'indemnité préalable. A cet égard, le jugement est comparable à un contrat synallagmatique dans lequel la condition résolutoire est toujours sous-entendue (Code civil, art. 1184). A défaut de consignation du prix, le jugement d'expropriation n'opère pas, en ce sens que le propriétaire peut, sans commettre une voie de fait, rentrer en possession du bien (3). Mais l'appel ne porte pas obstacle à la dépossession : si la cour modifie l'indemnité fixée par le premier juge, le règlement s'opère par différence (loi de 1835, art. 18).

§ **232. Calcul de l'Indemnité.** — Comment calculer la juste

(1) BERTHÉLEMY, *Op cit.*, 7e éd. p. 589.

(2) Travaux préliminaires de cette loi, *Pasin* , 1907, p. 294 et suiv.

(3) Cass., 1er juin 1876 et Bruxelles, 30 juillet 1888, *Pasicr* , 1876, I, 279, et 1888, II, 417.

indemnité ? A la valeur vénale s'ajoutent d'autres éléments fixés par la jurisprudence avec une certaine générosité, sans qu'il soit toutefois tenu compte de la plus-value résultant, pour le bien, de l'expropriation elle-même et de ses conséquences.

La valeur vénale est fixée par comparaison, en faisant état des ventes publiques plutôt que des ventes de gré à gré, parfois des partages, des prix de location, etc.

Cette valeur est majorée des frais de remploi, c'est-à-dire des frais d'acquisition d'un autre immeuble de même importance. On suppose que l'exproprié désire remplacer, dans son patrimoine, l'immeuble qui lui est enlevé par un bien de même nature. Or, les frais d'actes étant généralement à charge de l'acheteur, on ajoute ces frais à la valeur du bien exproprié. Le taux des frais de remploi varie actuellement, de 10 1/2 à 12 0/0. Ils sont considérés comme un accessoire normal qui suit le principal, sans que le juge ait à se préoccuper si le remploi immobilier sera ou non effectué (1).

A la valeur vénale s'ajoutent encore les intérêts d'attente qui représentent le temps qu'il faut pour permettre de trouver un autre placement immobilier. D'habitude, ces intérêts sont comptés pendant trois mois, parfois davantage.

S'il s'agit d'exproprier des bâtiments, le propriétaire peut choisir entre l'expropriation partielle, lorsque celle-ci suffit au travail à exécuter, et l'expropriation totale (loi du 16 septembre 1807, art. 51). Cette faculté ne lui appartient pas si l'expropriation partielle ne frappe qu'une simple dépendance détachée ou un jardin (2). En cas d'expropriation partielle ne donnant pas au propriétaire le droit d'exiger l'expropriation totale, une indemnité de dépréciation pour la partie qui lui reste peut être réclamée par ce propriétaire. Des frais de clôture de la partie non expropriée sont alloués s'il y a lieu (3).

La loi du 16 septembre 1807, relative au dessèchement des marais, établissait entre autre règles d'expropriation, une compensation entre la valeur vénale de la partie expropriée du bien et la plus-value qu'acquérait le surplus, par suite de l'expropriation (art. 30). Notre jurisprudence généralise la règle, mais n'admet pareille compensation qu'entre la plus-value de certains

(1) Cass., 11 décembre 1879, *Pasicr.*, 1880, I, 34.

(2) Bruxelles, 8 juin 1878 et 17 mars 1881, *Pasicr.*, 1878, I, 309 et 1881, II, 322.

(3) Cass., 24 février 1882 et 22 juin 1905, *Pasicr.*, 1882, I, 56 et 1905, I, 271.

excédents non expropriés et la moins-value d'autres excédents, moins-value qui viendrait sinon grossir le montant de l'indemnité (1). Pour ces questions de plus ou de moins-value, les juges s'en tiennent aux seules conséquences nécessaires et directes de l'expropriation.

Si les terrains acquis pour travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, ils doivent être offerts à leurs anciens propriétaires, qui peuvent même se les faire rétrocéder par justice, moyennant restitution de l'indemnité ou nouvelle évaluation par le tribunal (loi du 17 avril 1835, art. 23). Cette non-utilisation doit être déclarée par l'autorité expropriante ; elle peut aussi résulter de certains faits jugés équivalents à pareille déclaration (2).

§ **233. Expropriation par Zones.** — Il nous reste à indiquer une forme d'expropriation considérée, lorsqu'elle fut introduite, comme une innovation hardie qui contribua avec quelques autres mesures, telles que les droits de succession en ligne directe sur les immeubles, à attirer le courroux des conservateurs sur le ministre libéral Frère-Orban, au début de sa carrière (3). Il s'agit de l'expropriation par zones, autorisée par la loi du 1er juillet 1858, modifiée par la loi du 15 novembre 1867. Elle est fondée sur la notion du *future unearned increment*, pour nous servir du terme usité depuis par les Anglo-Saxons. Son but est d'assurer à la collectivité, qui supporte les frais des grands travaux d'assainissement ou d'embellissement d'une ville, le bénéfice de ces opérations, en lui permettant d'exproprier non seulement les terrains nécessaires à la création de rues, avenues, squares, mais encore tout le quartier nouveau. La revente des immeubles peut procurer un bénéfice qui couvre, du moins en partie, la dépense. Il suffit, pour s'en rendre compte, de songer aux plus-values considérables qu'acquièrent en peu d'années les terrains urbains, en cas de création d'un quartier nouveau ou de transformation d'un quartier insalubre (4). La loi permet donc l'expropriation par zones, « lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer en totalité ou

(1) Bruxelles, 13 juillet 1859 et Gand, 20 juillet 1861, *Pasicr.*, 1859, II, 397, 1862, II, 253.

(2) Bruxelles, 31 mars 1883, *Pasicr.*, 1883, II, 231.

(3) Paul Hymans, *Frère-Orban*, Bruxelles, 1905, t. I, pp. 259 à 267.

(4) Voir les chiffres donnés dans l'exposé des motifs de la loi du 15 novembre 1867, *Pasin.*, 1867, p. 287. — Giron, *Droit public de la Belgique*, Bruxelles, 1884, p. 377.

en partie un ancien quartier ou de construire un quartier nouveau ». Le bénéfice de cette opération qui doit être autorisée par le Gouvernement appartient à la commune, à moins que les propriétaires intéressés ne réclament la préférence pour exécuter eux-mêmes les travaux dont s'agit (même loi, art. 6 et 7).

Quelques mesures spéciales sont prises en cette matière, vu son importance. Une commission de 5 membres, comprenant un architecte, un médecin, un administrateur de la charité publique, est nommée par la députation permanente du conseil provincial et donne son avis sur l'utilité et le plan des travaux projetés (même loi, art. 2). Depuis l'institution des comités de patronage pour les habitations ouvrières (1), une précaution nouvelle est prise, en cas d'expropriation par zones dans les quartiers spécialement habités par la classe ouvrière : le Gouvernement doit alors demander l'avis de ces comités, sur les conditions à imposer lors de la revente des terrains compris dans l'expropriation (loi du 9 août 1889, art. 4).

Les formalités administratives sont entourées de garanties particulières ; la procédure judiciaire et l'indemnité ne diffèrent pas des règles ordinaires (même loi, art. 9).

(1) *Infra*, § 478.

CHAPITRE III

LES TRAVAUX PUBLICS

§ 234. Service des Ponts et Chaussées. — Il appartient à la législature de décréter les travaux publics ; ils peuvent l'être par le Gouvernement, en vertu d'un crédit budgétaire. S'il s'agit de travaux à exécuter aux frais de la province ou de la commune, il appartient aux conseils provincial ou communal de les décréter ; l'exécution concerne la députation permanente ou le collège échevinal (loi provinciale, art. 77, et loi communale, art. 90, 6°).

Une direction générale des travaux est établie au ministère de l'agriculture et des travaux publics ; il y a des bureaux analogues auprès des administrations provinciales et des administrations communales importantes. Celle de l'Etat porte le nom traditionnel d'administration des ponts et chaussées ; elle comprend un service d'ingénieurs, d'inspecteurs, de conducteurs, etc., et se divise en bureaux des routes et bâtiments civils et des travaux hydrauliques (arrêtés royaux des 18 juillet 1860, 29 juin 1863 et 29 avril 1883, etc.). Les fonctionnaires de ce service se partagent la besogne d'après les divisions territoriales : provinces, arrondissements, etc. En outre, deux directions hydrauliques coïncident avec les bassins de l'Escaut et de la Meuse (arrêtés royaux du 7 novembre 1880 et du 17 janvier 1881). Certains travaux ressortissent de services spéciaux et sont alors dirigés par des ingénieurs *ad hoc* ; tels les bâtiments civils de la capitale, les prisons, les travaux d'art militaire, les chemins de fer, les ports et les côtes, etc. (1).

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Travaux publics, n°s 3 à 6, t. III, p. 461.

Les fonctions du corps des ponts et chaussées dépassent la portée de son nom. Tantôt il instruit des demandes, vérifie des plans et veille à l'observation des règlements administratifs ; tantôt il prend l'initiative et exécute ses propres projets (arrêté royal du 29 juillet 1860, art. 1 et suiv.).

§ **235. Enquêtes préalables.** — L'étude préalable des travaux publics nécessite certaines opérations que les propriétaires doivent tolérer, fût-ce l'occupation temporaire de leur terrain (argument : loi du 14 avril 1852, art. 3) (1). Le Code pénal punit toute entrave apportée à l'exécution des travaux publics (art. 289 à 291).

Une double enquête administrative précède l'exécution d'un travail d'utilité publique : l'une sauvegarde l'intérêt privé des propriétaires, comme en matière d'expropriation ; l'autre porte sur le caractère d'utilité publique du travail projeté (arrêté royal du 20 avril 1837). Le projet est soumis à l'appréciation des ingénieurs des ponts et chaussées, déposé à l'examen du public et ensuite soumis à une commission spéciale désignée pour moitié par le ministre et pour moitié par la députation permanente du conseil provincial.

Après cette instruction préparatoire, un cahier des charges est dressé conformément au cahier des charges-type (arrêté ministériel du 10 novembre 1890) et transmis au ministre des travaux publics avec les plans, profils, métrés, etc. (2).

§ **236. Concessions. Régies. Marchés.** — L'administration a le choix entre divers modes d'exécution, pour les travaux publics : la concession, la régie et le marché.

1° Les concessions rappellent les octrois et la ferme des impôts de l'Ancien régime, mais elles sont aujourd'hui réglées par la loi. Le Gouvernement n'est autorisé à déléguer la perception d'un péage que pour un temps déterminé — 90 ans au plus — dans une mesure fixée par lui et sans constituer un monopole proprement dit (loi du 10 mai 1862). La perception du péage est la rémunération normale d'un travail d'utilité publique, exécuté par un particulier ou une société. A titre d'encouragement, le Gouvernement garantit parfois un minimum d'intérêt au capital investi.

Aucune concession ne peut avoir lieu, sinon par adjudication

(1) Cette loi, relative au placement du télégraphe, contient des principes appliqués d'une façon générale.

(2) GIRON, *ibidem*, n° 15 et suiv., t. III, pp. 465 et 466.

publique (même loi, art. 4). Un arrêté royal a réglementé le mode des demandes de concession : le projet et les pièces à déposer, l'instruction préalable à l'enquête, cette enquête elle-même, le cahier des charges, l'adjudication, la forme des soumissions, le cautionnement et l'approbation de l'octroi (arrêté royal du 10 septembre 1875).

Certains avantages sont, dans certains cas, réservés au demandeur en concession, s'il est évincé par un autre adjudicataire : remboursement des frais et même indemnité pour avoir conçu le projet (même arrêté, art. 21 et suiv.).

L'approbation du Roi donnée à l'adjudication fait naître entre le concessionnaire et l'administration un contrat régi par le cahier des charges et le droit commun des obligations. Le concessionnaire n'est pas propriétaire de l'ouvrage par lui construit ; il ne peut avoir qu'un droit incorporel : celui de percevoir les péages en lieu et place de l'administration (1). Sauf disposition contraire dans l'acte et sauf approbation du Gouvernement, la concession n'est pas cessible.

Les procès en cette matière sont du ressort des tribunaux ordinaires (Const., art. 92). Le retrait ou la modification des conditions de la concession donnent lieu à indemnité (2).

2° Les travaux en régie ou par économie sont exécutés par l'administration elle-même, qui se fait entrepreneur, industriel, fabricant (arrêté royal du 10 décembre 1868 sur la comptabilité de l'Etat, art. 113 et suiv.). Nous aurons à signaler, à propos des régies communales, l'importance que tend à prendre ce système (3). Il est probable que les règles de la comptabilité commerciale devront y être adoptées. Les principaux services exploités en régie par l'Etat sont répartis entre les directions du ministère des chemins de fer, de la marine, des postes, télégraphes et téléphones.

3° Les marchés mettent l'administration en présence d'un entrepreneur lié à elle, comme en matière de louage de service. Le marché peut être à forfait et même à forfait absolu (Code civil, art. 1787 et suiv., notamment 1793). Il peut aussi être conclu sur bordereau de prix. Ce dernier mode est seul possible pour les travaux impliquant un certain aléa.

La règle dans les marchés de l'Etat est le forfait (loi du

(1) GIRON, *ibidem*, n° 45, p. 479.

(2) *Revue du Droit public*, etc , Paris, 1909, p. 509. *Rev. Adm.*, 1912 p. 1.

(3) *Infra*, § 322.

15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, art. 21). Cependant, on ne considère pas comme illégale l'adjudication sur bordereau de prix qui permet, après achèvement et réception, le contrôle de la dépense, à l'égal d'un forfait (cahier des charges-type, art. 2 et 3). D'ailleurs, les deux modes de contracter se combinent souvent, en ce que, au forfait établi pour un travail, s'ajoute un bordereau de prix pour modifications ou suppléments éventuels.

« Tous les marchés au nom de l'Etat sont faits avec concurrence et publicité » (loi du 15 mai 1846, art. 1). L'adjudication publique est obligatoire pour les travaux et pour les fournitures à faire pour compte de l'administration. Un bureau de renseignements et un bulletin hebdomadaire (1) tiennent le public informé des différentes adjudications, également annoncées dans les principaux bureaux de postes. Un cautionnement est exigé de tout adjudicataire (arrêté royal du 21 décembre 1868, etc.) (2). Les soumissions se font par lettres cachetées ; elles engagent leur signataire pendant un délai de 30 jours au plus (cahier des charges-type, art. 33).

Exceptionnellement, des marchés de gré à gré peuvent être conclus pour les fournitures de minime importance et pour une courte durée ; — pour les travaux dont les opérations exigent le secret : en ce cas, une autorisation royale particulière est requise ; — pour les objets brevetés ou monopolisés ; — pour les œuvres d'art ou de précision ; — pour les essais ; — pour les objets achetés au marché ou directement fournis par le producteur ; — pour les fournitures dont l'adjudication est restée sans résultat acceptable ; — enfin, en cas d'urgence évidente (même loi, art. 22).

§ **237. Durée des Engagements de l'Etat.** — Tous engagements de l'Etat devraient se limiter à l'année budgétaire (3). La loi de comptabilité pose le principe et ajoute aussitôt quelques tempéraments. Les ministres, dit-elle, ne font aucun contrat, marché ou adjudication, pour un terme dépassant la durée du budget. Quand la dépense, à raison de l'importance des travaux, excède les possibilités budgétaires, les ministres contractent pour un terme plus long, mais ne pouvant excéder 5 années (même loi, art. 19 al. 1 et 3). Le Gouvernement fait amplement usage de

(1) *Annales des Travaux publics*, créées par arr. roy. du 13 avril 1842.

(2) *Infra*, § 424.

(3) *Supra*, § 184.

cette disposition. Plusieurs fois même, elle lui a semblé insuffisante et il s'est fait autoriser par les Chambres, à engager les exercices prochains pour un terme plus long.

Voici des exemples de marchés qui dépassent l'exercice budgétaire :

Les ministres sont autorisés à contracter pour un terme de 5 ans, pour les impressions et reliures nécessaires à leur département (loi du 20 décembre 1862). Ils sont autorisés à contracter pour un terme n'excédant pas 10 ans, pour l'éclairage des bâtiments de l'Etat, et pour un terme n'excédant pas 5 ans, pour certaines fournitures de l'armée, de la marine, des chemins de fer et des phares (loi du 28 juillet 1871). Les services de camionnage peuvent être concédés pour 10 ans (loi du 26 février 1881). Le service de destruction de cadavres d'animaux peut être concédé pour 10 ans. La fourniture de l'eau nécessaire au service de l'Etat peut être concédée pour 20 ans (loi du 4 avril 1900).

Pour travaux importants, nous avons déjà cité des lois particulières qui dérogent à la règle de l'annalité (1).

§ 238. Adjudication et Exécution des Travaux. — Toute entreprise de travaux publics doit être adjugée au rabais, c'est-à-dire au plus bas soumissionnaire. Toutefois, le ministre a un pouvoir étendu d'appréciation ; il peut ordonner une réadjudication ou même laisser l'adjudication sans suite (arrêté organique du 10 décembre 1868, art. 97 ; cahier des charges-type, art. 33). La Cour des comptes exerce à cet égard un certain contrôle.

Le cahier des charges-type (art. 6 et suiv.) contient les règles à suivre par l'adjudicataire pour les mesures préliminaires et l'exécution du travail. Il peut, en cas de besoin, exercer le droit de fouilles pour l'extraction des terres, sables et matériaux nécessaires (Code rural du 7 octobre 1886, art. 1 à 10). Cette servitude légale pèse sur les fonds ruraux (Code civil, art. 650), à l'exclusion du voisinage des habitations, des enclos, etc. ; elle donne lieu à une double indemnité du chef de l'occupation des terrains et des matériaux extraits. Son exercice est analogue à celui du droit d'expropriation ; aussi les règles sont-elles semblables (2), notamment quant à l'intervention du pouvoir judiciaire.

L'entrepreneur ou un délégué agréé par l'administration doit se trouver sur les lieux ou accompagner les agents des ponts et

(1) *Supra*, § 185.
(2) *Supra*, § 230.

chaussées quand ils le requièrent ; ces derniers contrôlent et agréent les matériaux employés. Ils informent l'administration de tout retard dans l'exécution. Si les délais fixés sont passés, les travaux peuvent être mis en régie, c'est-à-dire exécutés par l'administration substituée à l'adjudicataire et aux frais, risques et périls de celui-ci. En ce cas, l'administration peut aussi en charger un autre entrepreneur (Code civil, art. 1144). A mesure de leur achèvement, les travaux sont agréés par l'administration. La réception provisoire a lieu dans la quinzaine de l'achèvement ; la réception définitive a lieu un an après. La première fait naître en faveur de l'entrepreneur une présomption de bonne exécution ; la seconde le décharge de toute responsabilité pour vices ou défauts apparents : il est censé avoir exécuté les clauses et conditions du cahier des charges (cahier-type, art. 18) (1). Le cautionnement est alors restitué (arrêté du 10 décembre 1868, art. 195). La garantie de droit commun pour vices de construction, même dépendants de la nature du sol, incombe à l'entrepreneur à forfait, pendant 10 ans (Code civil, art. 1792), à moins que les plans aient été fournis par l'administration elle-même (Code civil, art. 1789) (2).

Aucun paiement ne peut précéder l'achèvement des travaux. Il est de règle que nulle convention pour travaux et fournitures ne stipule d'acompte que pour l'ouvrage fait et accepté (loi du 15 mai 1846, art. 20). Les ingénieurs de l'Etat délivrent les certificats nécessaires aux entrepreneurs pour obtenir les mandats de paiement (arrêté royal du 18 juillet 1860, art. 19 ; cahier-type, art. 17). Les marchés de travaux publics ou de fournitures finissent avec l'achèvement du travail ou l'expiration du terme. Ceux qui sont passés avec un entrepreneur finissent encore par la mort ou la faillite de celui-ci (Code civil, art. 1795 ; cahier-type, art. 31).

Les architectes qui fournissent à l'Etat un plan sans l'exécuter ont droit à des honoraires librement fixés avec eux ; il n'y a point de tarif qui lie le juge en cas de contestation. On a vu fixer ces honoraires à 1 1/2 0/0 environ du coût des travaux prévus au devis primitif (3).

(1) Les tribunaux ne peuvent ni contrôler ces mesures, ni adresser des injonctions à cet égard à l'administration. Cass., 31 décembre 1908, *Pasicr.*, 1909, I, 70.

(2) GIRON, *ibidem*, n° 35 et suiv., pp. 474-475.

(3) Un avis du conseil des bâtiments civils du 12 pluviôse an VIII, qui

En exerçant leur surveillance, les fonctionnaires des ponts et chaussées constatent toutes infractions aux règlements et au cahier des charges. Leurs procès-verbaux doivent être communiqués à l'entrepreneur qui, dans les 10 jours, peut dénoncer au département des travaux publics les faits élisifs de sa responsabilité (cahier-type, art. 17). Il est toujours admis à se plaindre lui-même des retards ou des fautes de l'administration. Les tribunaux ordinaires sont compétents ; la clause compromissoire est nulle (1).

Le système que nous venons d'exposer s'étend d'une façon générale, *mutatis mutandis*, aux travaux publics exécutés pour compte des provinces et des communes. Toutefois, les dispositions législatives et réglementaires ainsi que le cahier des charges-type de 1890 ne leur sont pas applicables ; ils sont régis par des règlements provinciaux ou communaux et les cahiers des charges élaborés par ces autorités. Seulement, les mesures prises par l'administration centrale servent ici de normes. Beaucoup d'administrations imposent un maximum d'heures de travail et des minimums de salaires, conformément aux règlements des syndicats ouvriers.

Des mesures sont prises pour la conservation ou la beauté des paysages, par l'obligation imposée aux concessionnaires de travaux publics « de restaurer dans la mesure du possible, l'aspect du sol, en boisant ou en garnissant de végétation les excavations, déblais ou remblais destinés à subsister d'une manière permanente (loi du 12 août 1911). On peut rattacher à cette mesure la création d'une « section des sites » à la commission royale des monuments (arrêté royal du 29 mars 1912). Parfois l'intérêt historique ou esthétique qu'offrent certains sites inspire au législateur des mesures telles qu'il vient d'en prendre pour la préservation du champ de bataille de Waterloo, tout en réservant aux propriétaires certaines indemnisations (loi du 26 mars 1914).

vise la ville de Paris, n'est pas obligatoire en Belgique. GIRON, *ibidem*, n° 42, pp. 477, 478. Cf. loi du 27 juillet 1871, art. 2.

(1) Bruxelles, 26 juillet 1883, *Belg. jud.*, 1883, col. 1321.

CHAPITRE IV

LES IMPÔTS (1)

SECTION I

En général.

§ **239. Définitions. Origines du Système belge.** — L'impôt peut être défini : toute prestation que l'autorité exige des particuliers pour subvenir à des dépenses d'intérêt collectif. Il doit avoir le double caractère d'être levé par voie d'autorité et affecté à un service public (2). Ainsi, une cotisation volontaire en faveur de l'édification d'une église ou d'une fête patriotique, ou bien encore le paiement d'un service rendu individuellement, même s'il est tarifé par l'Etat, comme c'est le cas pour les actes des huissiers ou des notaires, ne constituent pas des impôts.

On peut considérer comme élément naturel, mais non essentiel de l'impôt, sa perception en argent et son versement au trésor. Pourtant, quelques rares exceptions existent encore à cette règle : d'une part, l'impôt consiste en une prestation en nature pour les logements militaires (loi du 14 août 1887), par exemple ; d'autre part, certains droits perçus par les greffiers et conservateurs des hypothèques sont retenus par eux, à titre de traitement, ce qui décharge le trésor de cette partie de leur salaire (3).

(1) H. DENIS, *L'Impôt*, Bruxelles, 1889. — J. DEMARET, *Nos Impôts, Grand Catéchisme du Contribuable*, Verviers, 1901. — P. TEMPELS, *Les Impôts*, Bruxelles, 1908.

(2) Cass., 11 décembre 1869, *Pasicr.*, 1870, I, 39.

(3) GIRON, *Dictionnaire*, V° Impôt, n° 1, t. II, p. 171.

En parlant de versement au trésor, nous prenons ce terme dans son sens le plus large, qui comprend à la fois la caisse de l'Etat — il est alors synonyme de fisc — et les caisses des provinces et des communes. Toutefois, nous n'envisagerons, dans le présent chapitre, que les impôts perçus au profit de l'Etat (1).

Notre système d'impôts s'explique par des idées économiques déjà anciennes. Nous n'avons pas ici à justifier sa légitimité, mais seulement à en exposer les bases et la perception. Les lois votées en 1913 se sont superposées aux lois antérieures, en augmentant les charges des contribuables, mais sans simplifier le régime fiscal et sans le rendre économiquement plus juste. On peut le regretter : seule une refonte totale pourrait réaliser ce double vœu.

Nous sommes encore dominés par la distinction des impôts en directs et indirects, termes introduits par l'école physiocratique française du XVIII^e^ siècle et acceptés par l'Assemblée constituante. L'impôt direct frappe « la classe productrice » ; c'est une part du « revenu net », c'est-à-dire des richesses que la terre donne à l'homme. L'impôt indirect frappe également la classe productrice ; c'est également une part du revenu net ; mais « les classes stériles » en doivent faire l'avance ; il saisit les objets fabriqués ou les valeurs d'échange. Ces questions d'incidence ne peuvent modifier les lois économiques de la production des richesses, par l'effet desquelles les impôts directs ou indirects finissent toujours par atteindre la richesse à sa source qui est la terre (2). L'imperfection de cette théorie n'est plus à démontrer ; c'est à elle qu'il faut remonter cependant pour expliquer le système des impôts de 1789 et le système électoral censitaire qui en dérive. Le cens ne comprend que les impôts directs, ce qui amène l'Assemblée nationale à les définir dans l'Instruction du 8 janvier 1790 (3) : La contribution directe s'entend de toute imposition foncière ou personnelle, c'est-à-dire assise directement sur les personnes, qui se lève par les voies du cadastre ou des rôles de cotisation, et qui passe immédiatement du contribuable cotisé à l'agent chargé d'en percevoir le produit. Au contraire, les impôts indirects sont les impôts assis

(1) Voir pour les taxes provinciales et communales, *infra*, §§ 299, 325.

(2) SAY et CHAILLAY, *Nouveau Dictionnaire d'Economie politique*, Paris 1892, V^is^ Impôt, n° 21 et Physiocrates, n° 5, t. II, pp. 25 et 482.

(3) Instruction annexée aux décrets de la Constituante du 22 décembre 1789, non publiée en Belgique ; citée à simple titre de document fixant l'esprit de la législation de l'époque, *Pasin.*, t. I, 1789-1790, p. 79.

sur la fabrication, la vente, le transport et l'introduction de divers objets de commerce et de consommation : impôt dont le produit, ordinairement avancé par le fabricant, le marchand ou le voiturier, est finalement payé et supporté par le consommateur. Ces définitions sont dues à l'inspiration immédiate des physiocrates et spécialement de Dupont de Nemours. Malgré leurs inexactitudes, elles sont intéressantes pour nous, parce qu'elles inspirent encore notre droit fiscal. Ce sont les signes les plus extérieurs, les plus formels qui se sont maintenus, tandis que les différences intrinsèques entre impôts directs et indirects s'effacent de plus en plus. Nous oserions dire qu'à des notions économiques, se sont substituées des notions juridiques (1).

L'impôt direct est perçu sur des contribuables déterminés au moyen d'un rôle nominatif. L'impôt indirect est perçu à l'occasion de certains faits, sans que le contribuable soit connu à l'avance et sans qu'il puisse par conséquent figurer sur un rôle nominatif. La première catégorie comprend l'impôt foncier, la patente, l'impôt personnel sur certains signes extérieurs de la fortune, l'impôt sur le revenu, etc. ; la seconde comprend les droits de douanes, d'accises, de mutations, de timbre et de tous les impôts de consommation. Il semble bien que le rôle nominatif soit le meilleur critérium pour différencier les deux genres d'impôts. Ce rôle, par définition, est renouvelé périodiquement ; la tradition administrative lui donne un caractère annuel, en rapport avec la nature des revenus qu'il veut atteindre et qui — toujours en remontant aux idées physiocratiques — nous ramène à la récolte annuelle des fruits. La périodicité et spécialement l'annalité apparaissent donc comme un second critérium de distinction. En fait, on arrive à ranger parmi les impôts directs ou indirects certaines taxes très analogues entre elles et qui logiquement devraient figurer dans la même catégorie. Ainsi, les taxes de trottoir ou de bâtisse, très fréquentes dans nos communes, atteignent le contribuable à l'occasion d'un fait exceptionnel, tel que la création d'une rue ou d'un égout ; mais comme ces taxes frappent parfois très lourdement les riverains, des règlements leur ont réservé la faculté de remplacer le paiement en capital par une prestation annuelle équivalente à 5 0/0 par exemple de ce capital. Voilà donc une taxe considérée comme indirecte à l'origine qui peut devenir directe par le fait du contribuable dont le nom figure alors sur un rôle annuel

(1) Plus que jamais depuis 1913 ! Cf. *Rev. Adm.*, 1914, p. 194.

tant qu'il se libère en payant les intérêts, taxe qui, à son gré, redevient indirecte le jour où il décaisse le capital (1). Nous verrons à l'instant les conséquences pratiques, surtout quant aux modes de recouvrement et aux poursuites, qu'entraîne une distinction aussi fragile au point de vue scientifique.

§ **240. Impôts de Quotité et de Répartition.** — Il y avait lieu jadis de distinguer les impôts de répartition des impôts de quotité. Les deux termes s'appliquaient aux impôts directs seuls ; ce qui les différenciait, c'était la fixation de leur rendement et le mode de leur perception.

L'impôt de répartition est celui dont le rendement total est déterminé d'avance chaque année et dont le montant global est divisé entre les collectivités subordonnées à l'Etat, telles que les provinces et les communes, pour être enfin réparti entre les individus au prorata de leurs facultés. L'impôt de répartition établit une sorte de solidarité entre les contribuables : ce qui n'est pas supporté par l'un, doit l'être par l'autre, afin que le groupe rende ce que le fisc attend de lui. Cette forme d'impôt offre l'avantage de la certitude, puisqu'il figure au budget pour une somme prédéterminée. Longtemps, il a joui des préférences des gouvernants, malgré ses graves inconvénients de complexité et d'inégalité. Il a cependant été abandonné, dès que la chose fut possible.

L'impôt de quotité est déterminé proportionnellement à la valeur qui lui sert de base ; il est de tant pour cent ou pour mille. Chaque contribuable est frappé individuellement, sans qu'aucun lien ne s'établisse entre les personnes passibles d'un même impôt. Toutes les contributions indirectes rentrent par force dans cette catégorie. Les contributions directes sont également de quotité, en Belgique, depuis que l'Etat dispose des éléments nécessaires à la formation de rôles pour le pays entier. Les sommes pour lesquelles ces impôts figurent au budget sont forcément approximatives.

La loi du 3 frimaire an VII, qui longtemps encore après 1830 a régi cette matière en Belgique, connaissait les impôts directs de répartition (art. 8). On en voit la trace dans nos lois provinciale (art. 81) et communale (art. 80) de 1836, qui rangeaient la répartition de l'impôt dans les attributions des conseils provinciaux et communaux ; mais ces dispositions sont devenues sans

(1) Cass., 10 et 31 janvier 1878, 21 septembre 1888 et 21 décembre 1905, *Pasicr.*, 1878, I, 74 et 106, 1888, I, 327 et 1906, I, 65.

objet depuis la substitution aux impôts de répartition des impôts de quotité (lois des 7 juin 1867, 5 juillet 1871 et 30 juillet 1881). Ce n'est pas que tout impôt de répartition soit proscrit par la loi : une taxe provinciale ou communale de cette espèce pourrait encore être établie (1), mais elle serait contraire aux habitudes administratives actuelles.

La distinction des impôts en proportionnels et progressifs, si intéressante au point de vue économique, est sans portée juridique. L'idée de progression est encore à peu près étrangère à la plupart des impôts en faveur de l'Etat ; mais elle est déjà appliquée dans certaines communes (2).

Bien que souvent et justement critiqué, notre régime fiscal se perpétue sans grandes altérations : il semble que la question soit de celles que les hommes politiques redoutent le plus. On le vit bien lors des discussions des lois de 1913.

SECTION II

Les Impôts directs (3).

§ **241. Impôt foncier.** — Examinons successivement les principaux impôts directs au profit de l'Etat :

A. — La contribution foncière en représente le type, d'après les physiocrates. Il grève les immeubles urbains et ruraux, les bâtiments aussi bien que les terres arables, les prairies, les forêts, etc., selon des bases demeurées invariées depuis la loi du 3 frimaire an VII (4) : l'idée dominante est de frapper le produit net que la loi appelle aussi revenu imposable et qu'elle calcule en recherchant le revenu moyen des dernières années (art. 4). Pour les terres, le revenu net présumé est ce qui reste au propriétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de culture, semences, récoltes et entretien (art. 3). Pour les bâtisses, maisons, fabriques, moulins, etc., le revenu net imposable est

(1) Cass., 6 novembre 1899, *Pasicr.*, 1900, I, 25.

(2) *Infra*, §§ 246, 325.

(3) H. DE HARVEN, *Manuel du Contribuable*, Bruxelles, 1889.

(4) Beaucoup de dispositions de cette loi sont reprises dans le « Règlement général sur le Recouvrement et sur les poursuites en matière de Contributions directes » faisant l'objet de l'arrêté ministériel du 1er décembre 1851.

tout ce qui reste au propriétaire, déduction faite de la somme nécessaire pour l'entretien et l'amortissement (art. 5); cette notion se confond ici avec le revenu locatif.

§ **242. Cadastre.** — L'impôt foncier a pu être transformé en impôt de quotité, grâce à la confection du cadastre, tableau dressé par communes, de toutes les propriétés immobilières, avec évaluation de leurs revenus nets imposables. Pareil tableau tient compte de la nature de chaque parcelle, selon qu'elle est inculte ou cultivée, en pré, en champ, en potager, etc. ; les bois, les carrières, les pièces d'eau y sont indiqués aussi bien que les jardins d'agrément. Tous les bâtiments y figurent avec leur destination de maison d'habitation, d'usine, de ferme, de hangar, etc. A chaque parcelle correspond un numéro qui permet d'en connaître le propriétaire. Tout changement de consistance doit y figurer aussi bien que toute mutation de propriété (loi du 5 juillet 1871, arrêtés royaux des 26 juillet 1877 et 10 juillet 1881).

Le cadastre sert de base à l'évaluation du revenu de chaque parcelle; on appelle ce revenu : le revenu cadastral. Celui-ci est fixé pour les terres, d'après la nature et la valeur coursable de leurs produits; pour les constructions, il est fixé par comparaison avec certains types choisis par l'administration. Les évaluations sont permanentes, c'est-à-dire qu'elles subsistent jusqu'à revision. En réalité, pareille revision se fait longtemps attendre, à cause de la complication des opérations qu'elle entraîne On donne, à ce travail, le nom de péréquation cadastrale.

Le cadastre a été commencé en Belgique en 1807 et terminé en 1843. Les inexactitudes qu'on y a constatées ont donné lieu à une revision ordonnée par une loi du 10 octobre 1860 ; ce travail fut achevé en 1865. L'énorme augmentation de la valeur locative urbaine, à laquelle ne correspond nullement une augmentation des revenus agricoles, rend une nouvelle péréquation indispensable ; elle fut ordonnée par la loi du 30 décembre 1896 contenant le budget des voies et moyens pour l'exercice 1897. Les évaluations rectifiées sont établies d'après la valeur locative actuelle des propriétés bâties et non bâties. Mais le travail reste dans les cartons (1); il rencontre, dit-on, des difficultés très grandes, peut-être même des résistances pour l'évaluation des

(1) Pas tout à fait : encore inappliquée par l'Etat, la nouvelle péréquation a servi de base, dans certaines communes, pour la perception de axes sur le revenu. Cass., 12 octobre 1908, *Pasicr.*, 1908, I, 325.

immeubles les plus importants. Quoi qu'il en soit, les bases encore actuellement appliquées sont disproportionnées entre la valeur rurale et agricole d'une part, et la valeur urbaine et industrielle de l'autre.

§ 243. Incidence du Foncier. — Le montant de la contribution foncière envers l'Etat est de 7 0/0 du revenu cadastral imposable. La contribution foncière figure au budget des voies et moyens de 1913 pour environ 30 millions de francs.

Elle est due par les propriétaires, emphytéotes, possesseurs ou usufruitiers des biens imposés. Les fermiers et locataires sont tenus de payer, à l'acquit des propriétaires ou usufruitiers, la contribution foncière des biens qu'ils ont à ferme ou à loyer; ils sont poursuivis comme les propriétaires eux-mêmes. Les locataires et fermiers peuvent déduire le montant payé par eux, du prix de leur loyer ou de leur fermage, à moins de stipulations contraires dans le bail (règlement général du 1er décembre 1851, art. 1 et 2). Les fermiers et locataires ne sont point les débiteurs véritables de l'impôt foncier ; s'ils le payent à la décharge du propriétaire, c'est en qualité de détenteurs d'un bien qui forme le gage de l'impôt et pour éviter toute saisie des fruits naturels ou civils. Le caractère réel de l'impôt permet au propriétaire de se soustraire à l'obligation de payer, en délaissant le bien (loi du 3 frimaire an VII, art. 66). Pareil abandon, pratiqué parfois à des époques de grande misère, ne se présente pas aujourd'hui ; il doit se faire à la commune, qui devient propriétaire du bien.

La loi exempte du foncier certains biens à titre permanent et d'autres à titre temporaire. Les exemptions permanentes s'appliquent aux immeubles affectés à des services d'intérêt général comme les rues, chemins, rivières, canaux, édifices et jardins publics, peu importe qu'ils appartiennent à l'Etat, à la province ou à la commune ; tels sont les palais du Roi et de la Nation (1), les ministères, les casernes, les fortifications, etc., les gouvernements provinciaux, les hôtels de ville, les écoles publiques, les églises, les cimetières, les évêchés et les presbytères, les hospices, les prisons, etc., etc. Mais les biens affectés à un service public non gratuit — à une régie, telle qu'une usine à gaz — sont sujets à l'impôt foncier (loi du 24 décembre 1906) (2). Les

(1) On désigne ainsi les Chambres législatives.

(2) Cass., 22 juin 1908, *Pasicr.*, 1908, I. 258. Même règle pour les taxes communales et provinciales.

exemptions temporaires se justifient soit par l'absence de tout revenu produit par certains biens, soit par l'intérêt économique d'une mise en valeur et que la loi veut épargner pendant les premiers temps. C'est le cas pour les marais desséchés et les terres vaines et vagues dont la cotisation ne peut être augmentée pendant les 25 années qui suivent le dessèchement ou le défrichement. Les terres demeurées incultes depuis plus de 15 ans profitent aussi de cette exemption ; les maisons inhabitées pendant toute l'année sont cotisées seulement pour le terrain qu'elles occupent (loi de l'an VII, art. 84, 103 et suiv.; lois du 25 mars 1874, art. 12, des 3 avril 1851 et 29 décembre 1879). Enfin, toute maison nouvellement bâtie reste exemptée de l'impôt foncier, jusqu'au 1er janvier de la seconde année qui suit son occupation (loi du 5 juillet 1871, art. 3).

§ 244. Contribution personnelle. — B. — La contribution personnelle est établie sur le revenu présumé du contribuable, mais au lieu de prendre sa fortune totale et d'en rechercher le revenu par l'un ou l'autre mode d'investigation, comme c'est le cas dans beaucoup de pays, notamment en Prusse, pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur le capital, nos lois fiscales se contentent de choisir pour base de la contribution personnelle quelques faits apparents, de vérification facile, qu'elles considèrent comme des indices révélateurs d'une partie du revenu : la valeur locative de l'habitation, le nombre de ses portes et fenêtres, la valeur présumée du mobilier, le nombre des domestiques, des chevaux, etc. Ce régime suranné et critiquable, qui peut correspondre à une certaine vérité relative pour les fortunes moyennes et pour les petites fortunes, épargne évidemment les grandes fortunes ; il est à ce titre d'une flagrante iniquité.

La contribution personnelle est encore régie par les lois hollandaises du 12 juillet 1821 et du 28 juin 1822, provisoirement (!) maintenues par décret du Gouvernement provisoire du 1er octobre 1830. La loi du 26 juillet 1879 abolit seulement les foyers comme base de revenu présumé ; il semble désirable que, par identité de motifs, on abolisse également l'impôt sur les portes et fenêtres. Le principe indiciaire qui présida à la loi est malheureusement depuis longtemps faussé par des évaluations trop anciennes ; il ignore les revenus les plus élevés, surtout ceux qui se cachent et qui ne sont pas dépensés. Tout cela a été dit et démontré, mais le mal persiste (1).

(1) J. INGENBLEEK, *Impôts directs et indirects sur le Revenu*, Bruxelles, 1908.

§ 245. Valeur locative. Portes et Fenêtres. Mobilier. — 1° Les habitations dont la valeur locative forme la première base de la contribution personnelle, sont les maisons avec toutes leurs dépendances, telles que : écuries, jardins d'agrément, tant en ville qu'à la campagne, les magasins, hangars et même les baraques et les granges (loi du 28 juin 1822, art 2). En revanche, ne sont pas sujets à cette imposition, les fabriques et ateliers et les bâtiments accessoires des exploitations agricoles ou autres.

La aleur locative des habitations est fournie par le revenu moyen qu'elles rendent à leurs propriétaires ou qu'elles pourraient leur rendre, s'ils voulaient les louer. L'évaluation fiscale résulte d'expertises qui s'en réfèrent à certains types servant de points de comparaison. Pareil procédé, qui ne tient guère compte du loyer réel, établit tout au moins une relative proportionnalité entre les contribuables.

Ceux-ci peuvent, chaque année, se borner à invoquer sur ce point l'évaluation de l'année précédente, ce qui rend la valeur locative des bâtiments à peu près immuable, à moins de changements notables ou de constructions nouvelles importantes (lois des 29 décembre 1831, art. 4, 30 décembre 1832, art. 7, 26 juillet 1879, art. 7 et 12 avril 1894, art. 51). La plupart des évaluations datent de 1872 à 1876 et déjà à ce moment elles reprenaient des données de longtemps antérieures (loi du 29 décembre 1831).

La contribution personnelle sur la valeur locative est de 5 0/0.

2° Pour les portes et fenêtres, la base de l'impôt varie suivant l'importance des communes et selon les étages ; son minimum est d'un franc et son maximum est de 2 fr. 28 par porte ou par fenêtre. Cet impôt est également immuable, en ce sens qu'il suffit, dans la déclaration, de rappeler les données de l'année antérieure (lois des 26 juillet 1879, art. 7, et 12 avril 1894, art. 51). Ici encore se perpétuent des erreurs quant à la population des communes.

3° Le mobilier, base de la contribution personnelle, est celui qui garnit l'habitation et qui sert aux usages domestiques. Cette notion correspond assez exactement à celle des meubles meublants du Code civil (art. 534). Il faut en exclure les effets mobiliers qui font l'objet d'un commerce ou qui sont nécessaires à l'exercice d'une industrie. Le quantum est fixé, tous les ans, par une déclaration du contribuable qui peut demander l'expertise

ou accepter comme valeur de son mobilier le quintuple du loyer de l'habitation où ce mobilier se trouve. L'évaluation ne peut excéder cette somme (loi du 28 juin 1822, art. 57, modifiée le 11 avril 1895). Pareille présomption se rapproche sans doute de la réalité pour un ménage de la petite bourgeoisie ou de travailleurs aisés ; mais combien il reste en dessous de la vérité dans les maisons des riche, surtout si l'on se souvient du mode de fixation de la valeur locative elle-même ! La règle de l'immutabilité s'applique également à l'évaluation du mobilier (loi du 12 avril 1894, art. 51) (1).

Le taux de la contribution personnelle sur la valeur du mobilier est de 1 0/0.

§ **246. Domestiques. Chevaux. Automobiles, etc.** — 4° Pour les domestiques, le taux de l'impôt varie de 10 à 50 francs, suivant qu'il s'agit de servantes ou de domestiques mâles, selon qu'ils portent livrée ou non et selon que leur nombre est de un, de deux ou de trois, de quatre ou davantage, dans la même maison (loi du 28 juin 1822, art. 35). Pour chaque ouvrier ou ouvrière employé comme domestique, l'impôt est de 8 francs (loi du 25 août 1883, art. 2). Ne sont point compris pour le calcul de cet impôt les ouvriers industriels et agricoles proprement dits, les personnes venant travailler à la journée, telles que blanchisseuses ou couturières, les précepteurs, les gouvernantes, les secrétaires et employés, enfin les « ordonances » qui servent les officiers. L'impôt est ici légèrement progressif, puisqu'on paie pour chaque domestique une somme plus élevée lorsque la tenue de maison est plus importante ; c'est un des rares exemples d'impôt progressif. Encore le principe de la progression fiscale est-il très modéré et ne correspond-il que de loin à la progression économique des fortunes imposées.

5° Comme base fiscale, les chevaux se distinguent en chevaux de luxe et chevaux mixtes. Les uns sont les chevaux de selle ou d'équipage ; les autres servent principalement à l'exercice d'une profession, telle que la médecine, l'agriculture, le commerce, etc. ; accessoirement, les chevaux mixtes font office de chevaux de luxe. Pour les chevaux de luxe, la taxe est progressive : elle varie de 50 à 80 francs par cheval, suivant que le même contribuable en a un, deux, de trois à cinq ou davantage. La taxe est de 20 francs par cheval mixte. Elle est de 10 francs

(1) Ainsi jugé à l'occasion de l'acquisition d'une automobile. Cass., 6 novembre 1911, *Pasicr.*, 1911, I, 544. La loi du 2 septembre 1913, art. 14, a depuis exclu les automobiles du mobilier, au point de vue fiscal.

par cheval, pour les voituriers de profession (loi du 25 août 1883) (1). Les éleveurs et marchands de chevaux paient une taxe fixe de 100 ou de 200 francs, selon que leur écurie renferme ordinairement moins ou plus de dix chevaux. Sont exemptés de toute taxe les chevaux de labour, même si les cultivateurs les emploient accessoirement à leur usage personnel (loi budgétaire du 30 décembre 1905, art. 1); les chevaux employés à l'industrie pour faire tourner une meule ou pour la traction des bateaux, ou encore les chevaux que l'Etat oblige certaines personnes — les officiers, par exemple — à tenir par emploi sont également exempts d'impôt.

Avant la revision constitutionnelle de 1893, toutes ces questions avaient une importance politique prépondérante, l'électorat dépendant alors uniquement du cens. A combien de milliers de réclamations les chevaux mixtes n'ont-ils pas donné lieu (2)! Une loi du 26 août 1878 a même exempté de la contribution pour chevaux mixtes, les personnes dont, en dehors de cette taxe, les impôts directs n'atteignaient pas le cens électoral, afin de rendre la fraude impossible. Aujourd'hui, la question n'a plus la même importance; aussi la disposition de la loi de 1878 fut-elle rapportée (loi budgétaire du 30 décembre 1905, art. 2). L'attribution d'un vote supplémentaire peut dépendre encore du paiement de la contribution personnelle, mais seulement sur les habitations ou bâtiments occupés; elle ne correspond donc qu'aux trois premières bases indiquées ci-dessus, à l'exclusion des domestiques et des chevaux quels qu'ils soient (3).

6° Les propriétaires ou détenteurs habituels de véhicules à moteur, automobiles, motocyclettes, canots automobiles, etc., paient une taxe de 12 francs par cheval-vapeur, sans limite maxima (loi du 2 septembre 1913; arr. roy. 15 déc. 1913). Cette taxe est uniformément fixée à 9 francs pour motocyclettes ne dépassant pas 3 1/2 chevaux. Elle est réduite de moitié pour tous autres véhicules à moteur, s'ils ne servent qu'accessoirement à des usages de luxe ou d'agrément, ou s'ils sont fabriqués depuis plus de cinq ans. La taxe est réduite au quart pour voitures de place, autobus, véhicules loués à la course ou servant au transport de marchandises. Sont exempts de la taxe, les véhicules des administrations publiques, ceux qui servent aux essais de fabri-

(1) Pour le détail de ces distinctions, GIRON, *ibidem*, V° Impôt, n° 32 et suiv., t. II, p, 189 et suiv.

(2) BARTHÉLEMY, *L'Organisation du Suffrage*, etc.. Paris, 1912, p. 146.

(3) Constit., art. 47, 1°. *Supra*, § 85.

cation, au transport en commun des personnes, par eau, à la pêche, aux ambulances.

La taxe est due en entier, par moitié ou pas du tout, selon que le véhicule entre en usage avant le 1er juillet ou avant ou après le 1er octobre. Les étrangers paient pour les véhicules dont ils font usage en Belgique plus de trois mois par an ; le montant est alors de 1 franc par cheval-vapeur et par mois de séjour (1).

§ 247. Incidence du Personnel. — Les trois premières bases de la contribution personnelle sont dues par l'occupant, dès qu'il est en droit d'habiter l'immeuble et sans qu'il soit besoin d'une habitation effective. La possibilité, la simple faculté l'emporte ici sur la réalité. Entre plusieurs occupants, le fisc est obligé de mettre la contribution personnelle du chef des trois bases précitées à charge du principal occupant. Cette notion, qui est venue (loi du 12 avril 1894, art. 10) préciser celle de l'occupation générale (loi du 28 juin 1822, art. 6), est en rapport avec le système électoral de l'occupation, du *households uffrage*, que le Gouvernement et la majorité catholique auraient désiré introduire dans la Constitution revisée, mais qui n'y est entré qu'à titre de tempérament au suffrage universel. Il se peut qu'une même maison ait plusieurs occupants principaux, ou qu'il n'y ait point de différence entre eux, à ce titre. C'est le cas pour les maisons que le propriétaire loue directement par appartements. Ce mode de location fut longtemps presque inconnu chez nous : il y a, pour chaque immeuble loué, un principal locataire qui sous-loue à son tour. L'autre système, qui est de règle à Paris, à Berlin et dans beaucoup de grandes villes étrangères, commence seulement à être usité en Belgique.

Les quatre premières bases de la contribution personnelle ne peuvent être comptées qu'au chef de ménage, sans partage avec les divers membres de sa famille habitant sous le même toit.

Tout contribuable est invité, au début de l'année, à faire sa déclaration (loi du 28 juin 1822, art. 5, modifiée le 11 avril 1895). Celle-ci est contrôlée par l'administration et peut donner lieu à une procédure contradictoire devant une commission de deux membres du collège échevinal et de deux fonctionnaires des finances. Des experts peuvent être nommés. Faute de s'entendre, la désignation des experts appartient au gouverneur (loi du 28 juin 1822, art. 58). Certaines sanctions d'un caractère pénal — amendes quadruples et même sextuples — frappent le con-

(1) Aug. Jeunehomme, *Taxe concernant les Automobiles*, etc., Liège, 1914.

tribuable qui refuse de faire sa déclaration ou essaie de dissimuler au fisc les bases de sa contribution personnelle.

L'impôt sur la valeur locative, quoique qualifié de contribution personnelle, tend à devenir une charge réelle, affectant la valeur des immeubles bâtis, au même titre que la contribution foncière. Que ce soit le locataire qui paie ou le propriétaire, c'est toujours une moins-value pour l'immeuble, puisque son revenu net est diminué d'autant ; d'ailleurs dans les locations urbaines, il est de règle de mettre le foncier à charge du locataire aussi bien que le personnel : ce sont deux facteurs du prix de loyer. En ceci, la loi économique selon laquelle le « consommateur » paie toujours, reprend son empire.

Certaines exemptions des trois premières bases de la contribution personnelle sont prévues par nos lois. Elles ont pour but d'en adoucir l'application aux ménages les moins fortunés. Une première exemption est accordée à toute maison dont la valeur locative annuelle varie de 42 fr. 40 à 106 francs (1), selon l'importance des communes. L'exemption est de la moitié de l'impôt dans certains cas ; des fois, elle est totale (loi du 11 avril 1895, art. 1). Une autre exemption est accordée pour les maisons ouvrières d'un loyer variant de 72 à 171 francs selon l'importance des communes. L'exemption ici est totale (loi du 18 juillet 1893, art. 1). Des exemptions en faveur des services publics s'appliquent aux édifices communaux, provinciaux ou de l'Etat : églises, écoles officielles ou adoptées, établissements publics d'instruction et de bienfaisance (loi du 28 juin 1822, art. 4. 2°) (2).

§ **247bis. Revenus et Bénéfices des Sociétés par Action.** — C. — Une taxe (loi du 1er septembre 1913, art. 1 à 18) frappe les intérêts ou dividendes des obligations et actions de sociétés par actions, civiles ou commerciales, ayant en Belgique leur siège social ou leur principal établissement administratif ; — les bénéfices de ces mêmes sociétés ayant en Belgique un établissement quelconque, une succursale, etc. ; — les traitements des administrateurs, commissaires, etc. ; — les bénéfices des exploitants de mines et des assureurs.

Les sociétés sont redevables des droits ci-dessus, même de ceux qui frappent personnellement leurs administrateurs, com-

(1) Ces chiffres correspondent à 20 et à 50 florins des Pays-Bas ; ils datent de la loi du 28 juin 1822.

(2) Voir le détail des exemptions, GIRON, *ibid.*, Vo Impôt, no 48 et suiv., t. II, p. 194 et suiv.

missaires et liquidateurs, mais elles peuvent en retenir le montant sur les coupons, dividendes ou tantièmes. Ce qui est taxé, ce sont les bénéfices, qu'ils soient portés à la réserve ou distribués, ainsi que les sommes payées à titre d'intérêts, de primes, ou même de remboursements opérés au moyen de bénéfices nets (1). La loi détermine quels sont les bénéfices des sociétés étrangères ou de la Colonie qui tombent sous son application et ce qu'il faut entendre par traitement. La taxe est de 4 0/0 ; pour certains bénéfices de sociétés étrangères ou coloniales, elle est de 2 0/0. Pour la fixer, il est tenu compte tous les ans du dernier exercice révolu. La loi règle les déclarations à faire ; elles sont à contrôler dans les livres des redevables par certains agents fiscaux. Les sociétés belges, ayant tous leurs établissements à l'étranger, peuvent être obligées à fournir une caution ; les sociétés étrangères doivent faire agréer par l'administration des finances belge un représentant responsable. Les administrateurs sont tenus subsidiairement du paiement de la taxe et des amendes. Les sociétés d'utilité générale et exemptes à ce titre du droit de patente, ne tombent pas sous l'application de la loi : tel est le cas pour la Société du Crédit communal (loi du 30 décembre 1913, art. 2). Au point de vue juridique et politique (2), la taxe est assimilée au droit de patente.

§ 248. Droits de Patente. — D. — Le droit de patente est payé par le contribuable à l'occasion de la profession ou du métier qu'il exerce. Il doit son origine et son nom au certificat délivré à l'intéressé et dont il appert (*patet*) qu'il a le droit d'exercer la profession, le commerce ou l'industrie auquel il s'adonne. Cette patente ou ce brevet n'existe plus que sous la forme d'une déclaration (loi du 5 juillet 1871, art. 9) constatant le paiement de l'impôt. La production de cette pièce est parfois requise.

Le décret des 2-17 mars 1791, en établissant la patente, frappait au profit de l'Etat toutes les professions dont la liberté venait d'être proclamée par l'abolition des jurandes, des maîtrises et des autres corporations d'arts et de métiers. C'est du régime hollandais que date notre loi organique du droit de patente du 21 mai 1819. Elle a été modifiée maintes fois, surtout quant au tarif, et, en dernier lieu, le 1er septembre 1913.

Le paiement de la patente est de règle pour les personnes qui

(1) *Rev. Adm.*, 1914, pp. 55-58.

(2) Notamment pour le cens d'éligibilité au Sénat, l'inscription sur la liste des jurés, etc., etc. *Supra*, §§ 103 et 163.

exercent un négoce ou une profession lucrative et pour toutes les sociétés commerciales et personnes morales exerçant une profession lucrative (1). Nombreuses pourtant sont les exceptions en faveur, entre autres, de tous les fonctionnaires publics, des ministres des cultes, des artistes, professeurs, avocats, cultivateurs, marchands ambulants, domestiques, ouvriers, de tous les artisans qui se bornent à exercer leur industrie seuls ou avec l'aide de leurs femmes et enfants, des petits employés (loi du 30 décembre 1913, art. 1).

Afin d'éviter toute inquisition quant aux bénéfices professionnels, industriels ou commerciaux, la loi divise les patentés en 14 tableaux, comprenant chacun un certain nombre de classes qui correspondent à un tarif variant de 572 fr. 40 à 1 fr. 06. Chaque profession figure d'après sa nature sur l'un des tableaux et d'après son importance dans l'une des classes. Certains tableaux ne sont pas classifiés : ils comprennent les professions taxées d'après leurs bénéfices connus, comme le sont les sociétés anonymes par exemple. Les différents tableaux se répartissent selon trois tarifs : les deux premiers comprennent les professions dont la patente est fixée indépendamment de l'importance de la commune ; le troisième tarif, au contraire, comprend les droits de patente qui varient avec le nombre d'habitants de la commune où s'exerce la profession. Les grandes industries paient des droits proportionnels à la force motrice utilisée.

La patente des banquiers a été élevée à des sommes variant de 100 à 10.000 francs, selon une répartition en douze classes (loi du 1er septembre 1913, art. 19). Elle peut, au gré du contribuable, être réduite jusqu'à concurrence de 4 0/0 des bénéfices professionnels dûment constatés. En outre, toute personne fréquentant la Bourse paie 200 francs, plus 200 francs pour un premier délégué, 500 pour un second et 1.000 pour chaque délégué, au delà de deux. Chaque liquidateur (2) ne paie que 50 francs. Ces derniers droits ne peuvent être frappés d'additionnels (art. 20).

Le contribuable est invité tous les ans à faire sa déclaration, laquelle est examinée par un collège de trois ou cinq réparti-

(1) Exemple : la Ville d'Ostende exploitant ses bains de mer et son kursaal. Cass., 3 novembre 1913. *Rev. Adm.*, 1914, p. 88.

(2) Ces liquidateurs sont des employés chargés de livrer les titres et de recevoir leur contre-valeur ; ils diffèrent des liquidateurs de maisons de commerce ou de banques dont il est question aux articles 1 et 4 de la même loi.

teurs désignés par le collège échevinal et par les fonctionnaires de l'administration des contributions directes. Il classifie les patentables selon les tableaux ci-dessus mentionnés (loi du 6 septembre 1895). Une même personne paie autant de patentes qu'elle exerce de commerces différents. La fraude est naturellement passible d'une amende. Le patentable qui excède son droit, en exerçant par exemple un négoce pour lequel il n'a pas pris patente, ou qui n'obéit pas aux prescriptions de police relatives à son commerce ou à son industrie, peut être par jugement privé de sa patente pour le reste de la vie. Il en est privé également pour toute la durée de son emprisonnement, s'il a été condamné pour falsification de denrées alimentaires (Code pénal, art. 447 al. 2) ou pour vente de denrées falsifiées (art. 502 al. 2).

§ **249. Redevance sur les Mines.** — E. — La redevance sur les mines peut être assimilée à la contribution foncière, au point de vue économique mais non au point de vue fiscal. Elle est établie par la loi du 21 avril 1810 et comprend un droit fixe par kilomètre carré concédé et un droit proportionnel au produit de l'extraction de l'année précédente (loi du 20 février 1833). La redevance fixe est de 10 francs au kilomètre carré, la redevance proportionnelle est de 4 0/0 du produit net (loi du 1er septembre 1913, art. 1, 4 et 7). Les minières et les carrières, c'est-à-dire les exploitations à ciel ouvert, ne sont assujetties qu'à la redevance fixe.

La perception de ces droits est réglée par un décret du 6 mai 1811 (1).

§ **250. Débits de Boissons. Cinématographes.** — F. — Une loi du 19 août 1889 établissait un droit de licence sur les débits au détail de boissons alcooliques. Il a été aboli le 12 décembre 1912 et remplacé par une triple taxe sur les eaux-de-vie indigènes, sur les liquides alcooliques étrangers et sur les débits de boissons spiritueuses ou fermentées. Les deux premières sont indirectes ; la dernière seule doit nous occuper ici (2). Elle frappe une fois pour toutes chaque débit nouveau et est personnelle au débitant, en ce sens qu'elle est due chaque fois qu'il ouvre un autre débit ou par tout autre débitant s'il reprend un débit existant. Le taux varie de 300 à 1.000 francs, selon l'importance de la commune ou de l'agglomération (3).

(1) La loi du 5 juin 1911 n'abroge pas celle de 1810 dans ces dispositions-là.

(2) *Infra*, §§ 253 et 254. Ces trois taxes alimentent le fonds spécial des communes. *Infra*, § 329.

(3) Texte et commentaire de la loi, *Rev. Adm.*, 1913, p. 53.

G. — Les spectacles cinématographiques sont frappés d'un droit variable, dont le pourcentage est égal au millième des recettes de la première moitié de chaque mois, sans que ce taux puisse être inférieur à 1 0/0 et supérieur à 4 0/0, et avec minimum de 2 fr. par jour de spectacle (loi du 3 septembre 1913).

§ **251. Centimes additionnels.** — H. — Des centimes additionnels peuvent s'ajouter aux différentes contributions directes ci-dessus énumérées. Tantôt ils sont perçus par l'Etat lui-même, tantôt par les provinces ou les communes, à moins que la loi elle-même ne le défende. Ces dernières font de ce droit un usage très large, dont nous aurons l'occasion de reparler (1). L'Etat ne perçoit actuellement pas de centimes additionnels au foncier ; il en perçoit au contraire sur la contribution personnelle : 15 ou 20 0/0 sur le revenu locatif ; 20 0/0 sur le droit de patente.

§ **252. Perception des Impôts directs.** — La perception des impôts directs est dominée par certains principes constitutionnels que nous avons déjà examinés. Elle fait l'objet de textes législatifs disparates, s'échelonnant sur plus d'un siècle. La dernière codification date de l'arrêté ministériel du 1er décembre 1851, qui combine la loi du 3 frimaire an VII avec les dispositions sur la comptabilité de l'Etat (loi du 15 mai 1846 et autres). Les nombreuses modifications survenues depuis rendent une nouvelle codification indispensable (2).

Le seul titre de perception de l'impôt est la loi (Constitution, art. 110). Cette perception ne peut être effectuée que par un comptable du trésor (loi sur la comptabilité de l'Etat du 15 mai 1846, art. 6) et conformément à un rôle. Il n'y a qu'un seul rôle pour l'impôt foncier, la contribution personnelle et le droit de patente ; il est formé par le receveur des contributions directes et rendu exécutoire par le directeur provincial des contributions directes (loi du 5 juillet 1871, art. 7 ; arrêté royal du 30 novembre 1871, art. 13). L'extrait qui le concerne est délivré à chaque contribuable. Celui-ci est autorisé à se libérer par douzièmes, en paiements mensuels (même arrêté, art. 16 et 17). Le paiement se fait en argent ou en billets de la Banque nationale (loi du 5 mai 1840, art. 14) ou par chèque postal. En fait, les premiers douzièmes ne se paient jamais avant les mois de mars ou d'avril. L'administration use d'ailleurs

(1) *Infra*, § 325.

(2) De récentes facilités de perception et de paiement, notamment par la voie postale, sont organisées par arrêté royal du 25 juin 1912.

d'une certaine tolérance et n'inquiète guère les contribuables pendant la première moitié de l'année, surtout lorsqu'ils sont habitués à acquitter en une fois la totalité de l'impôt. Les poursuites sont intentées par le receveur, après qu'un « dernier avertissement préalable » a imparti au retardataire un délai de cinq jours pour s'acquitter.

Le premier acte de poursuite est la « sommation contrainte », sorte de mise en demeure administrative. Après cinq jours seulement, l'action judiciaire commence et donne lieu aux voies d'exécution, consistant en un commandement suivi de saisie. Le titre de l'Etat est, on le voit, exécutoire à l'égal d'un jugement civil. Les choses, il est vrai, ne vont pas aussi vite en pratique. Le receveur est responsable personnellement des cotes non recouvrées faute de poursuites dans les trois ans (règlement général de 1851, art. 30 à 36).

La créance de l'Etat est privilégiée et prime toutes les autres. Pour le foncier, le privilège porte sur les loyers et les revenus, les récoltes et les fruits, et couvre les impôts de l'année courante et de l'année précédente. Pour l'impôt personnel et la patente, il porte sur les meubles du contribuable (loi hypothécaire du 16 décembre 1851, art. 15, et loi du 12 novembre 1808). Il existe encore, en vertu de la loi du 11 février 1816, une hypothèque occulte sur les immeubles, en faveur de l'Etat, pour les mêmes impositions (art. 9, 15 et 22). C'est là une des rares hypothèques occultes qui subsiste depuis le régime de publicité instauré en 1851 (1).

Le contribuable qui se croit taxé à tort, surtaxé ou sous-taxé — l'intérêt électoral prime parfois l'intérêt pécuniaire — peut exercer un recours auprès du directeur provincial des contributions directes, dans les six mois de la délivrance de l'extrait du rôle. Une décision motivée doit être rendue par ce fonctionnaire ; elle peut être attaquée devant la cour d'appel, dans les 40 jours de sa notification à l'intéressé. L'arrêt d'appel peut à son tour être déféré dans le même délai à la Cour de cassation (Code électoral, art. 27 et suiv. ; loi du 6 septembre 1895).

Les voies d'exécution proprement dites donnent lieu à opposition devant le tribunal civil de première instance, suivant un principe commun à l'exécution des décisions de justice et des actes de l'autorité (lois des 25 mars 1876 et 12 août 1911 sur la

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Impôt, n° 17, t. II, p. 217. Liège, 9 juin 1887, *Pasicr.*, 1887, II, 274.

compétence, art. 6, 8 et 14). Le débat ne porte que sur la régularité formelle des poursuites, le titre fiscal ne pouvant plus être remis en question.

Nous ne croyons pas devoir entrer dans le détail des causes pour lesquelles une décharge ou une réduction de cote peut être demandée (1). Ce sont là questions de droit, portant sur l'obligation même du contribuable, qu'il ne faut pas confondre avec les demandes en remise ou modération d'impôt, objet de simples décisions gracieuses de l'administration.

L'intérêt électoral qui s'attache encore au paiement de l'impôt direct, sous le régime du vote plural, a fait maintenir en cette matière l'action populaire, que nous avons signalée en parlant des listes électorales (Code électoral, art. 32 et suiv.).

SECTION III

Les Impôts indirects.

§ 253. Droits de Douane. — Voyons ce qu'il faut comprendre parmi les impôts indirects :

A. — Les droits de douane sont perçus sur l'importation de tous objets quelconques, marchandises et denrées. La perception est la règle, l'exemption est exceptionnelle. Les droits de douane se paient tantôt au poids ou à la quantité, tantôt *ad valorem* (2) ; ils atteignent alors jusque 20 0/0 (lois du 26 août 1822, du 15 mai 1882, des 18 et 31 juin 1887, des 12 juillet et 11 septembre 1895).

Un tarif souvent complété et modifié renseigne les différents droits perçus par la douane ; il se trouve annexé, en dernier lieu, à l'arrêté royal du 5 février 1906 (3). L'élévation des droits sur les eaux-de-vie a été présentée comme une mesure contre l'alcoolisme autant que comme une mesure fiscale. En 1913, les

(1) GIRON, *ibid.*, n° 109 et suiv., t. II, p. 218 et suiv.

(2) Le Gouvernement peut transformer les droits spécifiques en droits *ad valorem*, sous réserve de ratification des Chambres. Loi du 16 juin 1905, art. 4.

(3) *Tarif officiel des Douanes*, Bruxelles, 1900, et Suppléments. Les lois de 1913 l'ont encore modifié, notamment celle du 30 août, qui réduit de 4 à 2 francs les 100 kilos le droit d'entrée sur le papier pour journaux.

droits d'entrée ont été portés à des sommes variant de 225 à 450 francs par hectolitre pour les eaux-de-vie et, pour les autres liquides alcooliques, de 90 à 450 francs ; les conserves alimentaires à l'alcool paient 250 francs les 100 kilos (loi du 5 septembre 1913). D'autre part, un droit supplémentaire de 4 0/0 est perçu en sus de ces droits d'entrée sur les eaux-de-vie et alcools importés (1).

Les exemptions s'appliquent aux œuvres d'art, aux objets de collection, aux instruments scientifiques, aux livres, aux cartes géographiques ou marines, aux estampes, etc. Une certaine tolérance est accordée aux voyageurs pour leurs effets personnels. Les immunités diplomatiques sont respectées chez nous, selon les usages du droit des gens.

La fraude en matière de douane donne lieu à des poursuites pénales et à des saisies (loi du 3 avril 1843).

Les droits de douane font l'objet de traités internationaux (2), basés sur le principe de la réciprocité. Le traité de commerce conclu avec la France le 31 octobre 1881 (loi belge du 13 mai 1882) autorisait le Gouvernement à généraliser l'application du tarif résultant de ce traité. Depuis lors, une loi du 12 mai 1902 a permis l'application provisoire aux pays étrangers, momentanément sans convention avec la Belgique, du traitement de la nation la plus favorisée, à charge de réciprocité. Avec la France, ce régime, instauré en 1892, est encore actuellement en vigueur (loi belge et arrêté royal du 19 mai 1902) ; avec la Suisse, le traité date du 3 juillet 1889 (loi belge du 27 décembre 1889) ; avec l'Allemagne, il date des 6 décembre 1891 et 22 janvier 1904 (lois belges des 30 janvier 1892 et 16 juin 1905).

Quoique la Belgique doive encore être considérée comme un pays libre-échangiste, surtout si on la compare à la plupart des autres Etats, il faut reconnaître qu'elle a, dans ces derniers temps, incliné sa politique douanière vers la protection : le tarif des droits de douane a sensiblement augmenté, surtout pour les objets de luxe et pour ceux qui font la concurrence à l'industrie nationale. L'élevage a été protégé par un droit d'entrée sur le bétail et la viande (loi du 18 juin 1887). Un bureau international des tarifs douaniers est institué à Bruxelles auprès du ministère des affaires étrangères, en exécution de la convention du

(1) *Supra*, § 250.

(2) *Bulletin international des Douanes*, Bruxelles, depuis 1893. — O. ORBAN, *Manuel de Législation douanière*, Namur, 1902.

5 juillet 1890 créant l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers (loi belge du 6 février 1891).

§ **254. Droits d'Accises.** — B. — Les droits d'accises que paient les objets de consommation (1), qu'ils soient fabriqués ou non dans le pays, frappent notamment le vin, l'eau-de-vie et toutes les boissons alcooliques, la bière, le vinaigre, le sucre, le tabac, la margarine, le café, etc. Pour les objets de fabrication étrangère, cet impôt de consommation est cumulé avec les droits de douane proprement dits. Ainsi en est-il notamment de la taxe additionnelle aux droits d'entrée sur les eaux-de-vie et autres liquides alcooliques (lois des 12 décembre 1912 et 5 septembre 1913). Le droit sur les vins s'élève jusqu'à 42 fr. 40 par hectolitre ; pour l'eau-de-vie il est fixé à raison de 200 francs l'hectolitre à 50°, plus un supplément de 10 centimes par litre au profit du fonds spécial des communes (2). Les sucres ont fait l'objet d'une convention internationale le 5 mars 1902, approuvée par une loi du 23 mai suivant (3). Le tabac, que l'on cultive dans plusieurs régions du pays, est taxé à 1 1/2 centime par plante.

§ **255. Droits d'Inscription et de Transcription.** — C. — Les droits d'inscription et de transcription s'appliquent, les premiers aux créances hypothécaires, les seconds aux mutations immobilières. Ces droits sont en rapport avec le système de large publicité de notre régime foncier et hypothécaire (loi du 16 décembre 1851, modifiée le 10 octobre 1913).

Le droit d'inscription est de 1, 30 0/00 ; le droit de transcription est de 1,25 0/0 (lois du 5 juillet 1860, art. 16, et du 28 juillet 1879, art. 1 et 4). Les apports immobiliers en sociétés sont frappés d'un droit de 1,25 0/0 ou de 0,75 0/0, selon que la société est commerciale ou civile (loi du 30 août 1913, art. 27 à 29).

§ **256. Droits d'Enregistrement.** — D. — Les droits d'enregistrement frappent la mention dans un registre *ad hoc* de certains actes de mutations ou d'obligations. Ce droit se perçoit sur les actes mêmes, au moment où le fisc en a connaissance. Mais certaines mutations de valeurs mobilières et bien des conventions

(1) Les lois, extrêmement nombreuses sur cette matière, se trouvent aux *Pandectes Belges*, [V° Douanes et Accises, t. XXXIII (1890), p. 1 et suiv. V. aussi le Tarif cité, *supra*, § 253.

(2) *Supra*, § 250.

(3) La dénaturation de l'alcool méthylique et le transport du sucre dans l'intérieur du pays, font l'objet des dispositions de la loi du 30 décembre 1913, art 3 à 8.

se font sans écrit ; la loi autorise l'administration à percevoir le droit dès qu'elle en a connaissance, comme s'il en avait été dressé acte. Le droit d'enregistrement est proportionnel pour les actes les plus importants, tels qu'obligations, libérations et transmissions de valeurs entre vifs. A défaut d'acte écrit ou en cas d'acte sous seing privé, l'enregistrement n'a lieu qu'au moment où la convention est relatée dans un acte authentique postérieur, tel qu'un jugement. Il a lieu encore au moment où l'une des parties soumet à cette formalité l'acte sous-seing privé, afin de lui donner date certaine (loi du 22 frimaire an VII, art. 23 ; Code civil, art. 1328).

Pour les donations entre vifs, de meubles ou d'immeubles, les droits varient de 1,40 0/0 à 15 0/0, selon la parenté entre parties. Ces droits sont réduits de moitié pour les donations par contrat de mariage aux futurs. Les donations à l'Etat sont enregistrées gratis ; celles qui sont faites aux provinces, aux communes et aux établissements publics paient 5 0/0 (loi du 30 août 1913, art. 1 et 2). Les droits proportionnels les plus minimes sont de 0,10 0/0 en cas d'échange de biens non bâtis.

Les ouvertures de crédits sont taxées comme prêts d'argent (art. 33).

Les actes de société sont taxés à 1/2 0/0 sur le montant des apports. En outre, les actes des sociétés étrangères dont les titres sont négociés en Belgique (lois coordonnées sur les sociétés commerciales, art. 174), sont soumis à un droit fixe de 500 francs ; à ce droit s'ajoute un droit variant de 1.000 à 20.000 francs, si la société a une succursale ou un siège d'opérations en Belgique. Il est fait exception pour les sociétés congolaises (loi du 30 août 1913, art. 4 à 7).

Les baux sont soumis à des droits fixes de 50 centimes à 3 francs, selon l'importance du loyer (art. 8 et 9). En général le droit fixe est de 2 fr. 40 (lois du 22 frimaire an VII et du 28 juillet 1879).

L'enregistrement se fait gratis dans les procès *pro Deo*, dans les procédures électorales, etc. L'enregistrement est porté en débet dans les procédures criminelles, dont les frais restent à charge de l'Etat en cas d'acquittement ou de non-lieu et n'incombent au prévenu que s'il est condamné (mêmes lois et lois du 17 juin et du 6 août 1887).

§ **257. Droits de Timbre. Opérations de Bourses. Assurances.** — E. — Le droit de timbre est celui que le fisc perçoit pour la marque ou empreinte apposée par lui sur les feuilles de papier

destinées à recevoir les actes de nature à être produits en justice, sur les passeports, les permis de chasse et les affiches (loi du 25 mars 1891 codifiant les dispositions sur la matière ; loi du 30 décembre 1905). Ce droit varie de 0 fr. 25 à 2 fr. 60, selon la dimension de la feuille de papier. Parfois il est proportionnel à la somme qui fait l'objet de l'acte ; tel est le cas pour les lettres de change. Il varie alors entre 10 centimes pour billets jusqu'à 200 francs et 50 centimes par 1.000 francs pour billets dépassant 1.000 francs.

Les titres étrangers, pour être négociés en Belgique, sont frappés d'un droit de timbre de 1 0/0 (lois du 30 août et du 30 décembre 1913, prorogées temporairement puis indéfiniment par les lois des 27 février et 10 avril 1914, art. 39 et 43).

F.— Les opérations de bourse sont soumises à un droit de timbre proportionnel de 15 centimes par 1.000 francs, réduit à 10 centimes pour les opérations au comptant sur rente belge ou congolaise et sur certains autres titres privilégiés par raison d'utilité publique. De fortes amendes frappent les contrevenants. Afin d'assurer l'application de la loi, les commissions des bourses dressent des listes de « professionnels d'opérations de bourse » qui ne peuvent travailler qu'après une déclaration préalable (loi du 30 août 1913, art. 11 à 26, arr. roy. du 29 décembre 1913 ; loi du 10 avril 1914).

G. — Le droit de timbre sur les polices d'assurances est remplacé par une taxe d'abonnement annuel de 3 francs par mille pour les assurances-vie, accidents, transport, et de 2 centimes par mille francs pour les assurances-incendies, etc. Certaines exceptions sont faites par contrat passé en exécution de la loi sur les accidents du travail et autres. La taxe est acquittée par l'assureur (loi du 30 août 1913, art. 30 à 38).

§ **258. Droits de Succession et de Mutation.** — H. — Le droit de succession perçu sur toute transmission à cause de mort est perçu sur ce qui est recueilli ou acquis dans la succession d'un habitant du royaume (loi du 27 décembre 1817). Toutefois, si la succession est recueillie par des parents en ligne directe ou par le conjoint ayant des enfants du *de cujus*, le droit n'est perçu que sur les immeubles et sur les créances hypothécaires. La loi du 17 décembre 1851 lui réserve alors le nom de droit de mutation.

(1) Des mesures transitoires moins rigoureuses sont applicables dans les premiers temps (même loi, art. 60 et loi du 30 décembre 1913, art. 9 et 10).

Peut-être était-ce pour ménager les idées du temps, qui trouvaient exorbitant tout droit de succession en ligne directe. Enfin il est perçu également, sous le nom de droit de mutation, un impôt sur la valeur des immeubles belges dans la succession d'une personne qui n'est pas réputée habitante du royaume (loi du 27 décembre 1817).

Par la loi du 30 août 1913, les droits de succession sont portés, entre époux, à 6 0/0 ou à 2 0/0 pour l'usufruit légal ; — entre frères et sœurs, à 7 1/2 0/0 pour leurs parts légales ; — entre collatéraux, entre non parents et même entre frères et sœurs au delà de la part légale, de 9 à 15 0/0. Le droit de mutation est de 1,40 0/0. Pour les provinces, les communes et les établissements d'utilité publique, le droit est de 5 0/0. Ces quotités sont réduites de moitié pour ce qui n'est recueilli qu'en usufruit.

L'Etat n'a aucun droit à payer. Les dons manuels paient comme legs, s'ils sont faits dans les trois ans précédant le décès (art. 44 à 55) (1).

Parmi les sanctions de ces mesures fiscales, citons l'interdiction d'opérer aucun transfert ou restitution de titres ou valeurs faisant partie d'une succession sans un certificat du receveur des contributions, auquel la liste des titres déposés doit avoir été communiquée par le dépositaire. Dans les dépôts en plusieurs noms, le défunt est présumé intéressé pour une part virile (art. 56 à 59).

Toute succession donne lieu à une déclaration contrôlée par le fisc. Ses moyens d'investigation suffiront-ils désormais pour empêcher les fraudes ? Si celles-ci ne se présentent guère dans le cas le plus fréquent — succession en ligne directe, — c'est qu'alors la fortune mobilière n'est pas taxée.

Le trésor a, pour les droits de succession, un privilège général sur tous les meubles délaissés par le défunt. Il a en outre un privilège occulte sur les immeubles successoraux (loi du 27 décembre 1817).

§ **259. Autres Impôts indirects.** — Mentionnons enfin :

I. — Les droits de greffe, établis sur la mise au rôle des affaires devant les tribunaux civils et de commerce, pour la rédaction et la transcription de certains actes de juridictions gracieuse ou autre, devant les mêmes tribunaux, et pour l'expédition des jugements (lois du 21 ventôse an VII, du 9 juillet 1860 et du 28 juillet 1879) ;

(1) Cette disposition est considérée comme une des plus difficiles à appliquer, vu la question de preuve.

J. — Le droit d'examen, imposé aux récipiendaires qui postulent des grades académiques de l'Etat (lois du 10 avril 1890 sur l'enseignement supérieur, art. 45, et du 15 octobre 1890) ;

K. — Le droit de port d'armes de chasse, qui est de 35 francs par an (arrêté royal du 1er mars 1882) et de permis de pêche ;

L. — Les taxes perçues à l'occasion du monopole des postes, sous forme de timbres-poste et de cartes postales (lois des 30 mai 1879 et 26 juin 1889 ; arrêté royal du 12 juillet 1889). Nos lois tiennent compte pour l'étranger, des règles de l'Union postale universelle dont la Belgique et le Congo font partie.

M. — Les taxes télégraphiques et téléphoniques, ainsi que le prix des billets de chemins de fer. Tous doivent également être rangés dans la catégorie des impôts indirects, pour autant que ces services forment des monopoles d'Etat ;

N. — Les amendes, c'est-à-dire les peines accessoires en argent appliquées en matières criminelle, correctionnelle et de police (Code pénal, art. 7). Des amendes peuvent également être prononcées en matière fiscale ; elles sont alors recouvrées comme les impôts eux-mêmes (loi du 28 juillet 1879, art. 6). Les amendes sont, en cas de non-paiement, remplacées par un emprisonnement subsidiaire (Code pénal, art. 40). Comme peine accessoire, l'amende s'éteint d'après les mêmes règles que toutes les autres peines. Cependant, l'amende purement fiscale est considérée comme participant à la nature de l'impôt, en tant que dette civile. Le recouvrement peut se poursuivre sur les héritiers en cas de décès du condamné (1).

§ **260. Leur Perception.** — Les impôts indirects qui se perçoivent sans rôle nominatif ne mettent le fisc en présence du contribuable qu'au moment où celui-ci paie l'impôt ou est en défaut de le payer. Aucune discussion n'est donc possible avant qu'un procès soit engagé entre eux. L'administration a, en cette matière, le choix entre deux recours (2) :

a) Le receveur peut agir par voie de contrainte, cet acte donnant lieu à exécution parée comme si un jugement était intervenu (lois du 22 frimaire an VII, art. 64, et du 17 décembre 1861, art. 21 ; avis du Conseil d'Etat du 25 thermidor an XII et du 12 novembre 1811). L'exécution d'une contrainte peut faire l'objet d'une opposition de la part du redevable, avec assigna-

(1) Cass., 3 février 1890, *Pasicr.*, 1890, I, 72.

(2) Ce choix lui appartient à elle seule. Cass., 24 novembre 1892, *Pasicr.*, 1893, I, 30.

tion devant le juge compétent. Le procès vise, en ce cas, la régularité des actes de poursuites, comme en matière de contributions directes. Mais ici, le débat peut porter en outre sur le fond même de la déclaration, c'est-à-dire sur le fait de devoir l'impôt et sur son montant. En somme, la voie de l'opposition permet au contribuable de forcer le fisc à le suivre sur le terrain judiciaire que la contrainte avait pour but d'éviter.

b) Le contribuable peut aussi être assigné devant le juge de paix ou le tribunal de première instance, selon les règles habituelles de la compétence et du ressort (loi des 25 mars 1876, art. 18, et 12 août 1911). La procédure est menée assez rapidement ; l'appel et le recours en cassation sont réservés au contribuable comme à l'administration.

TITRE III

ORGANISATION DE LA FORCE PUBLIQUE

CHAPITRE PREMIER

L'ARMÉE

SECTION I

Son Recrutement.

§ **261. Composition de l'Armée.** — La loi du 14 décembre 1909, abolissant le tirage au sort et le remplacement, a réorganisé le recrutement de l'armée sur la base du service général, par familles, celles-ci ayant à fournir chacune un fils à l'armée (1).

La loi du 30 août 1913 a introduit un autre principe, instituant l'obligation du service militaire de tous les citoyens valides, sauf une restriction, en faveur du premier appelé des familles comptant au moins cinq enfants plus jeunes que lui (2).

Cette dernière loi a été coordonnée avec les dispositions restées en vigueur de la législation antérieure (art. 46, II, de la loi du 30 août 1913 et arr. roy. du 1er octobre suivant) (3).

Personnel aux inscrits, le service ne s'étend à ceux-ci que dans les limites fixées à la loi du contingent ; les appels doivent s'étendre toutefois à 49 0/0 au moins des inscrits (art. 1). Le nombre d'hommes à appeler annuellement dépend de celui des

(1) *Supra*, § 197.

(2) Voir les caractéristiques de ce système dans les Instructions générales du Ministre de l'intérieur. *Moniteur* du 25 octobre 1913, p. 2277.

(3) BONET et JACQUEMIN, *Commentaire des Lois de Milice*, Gand, 1913. — BIDDAER et SOMERHAUSEN, *Commentaire des nouvelles Lois sur la Milice et la Rémunération militaire*, Bruxelles, 1914. Commentaire de la Loi du 30 août 1913, *Revue de l'Administration*, 1914, p. 26. Les articles de la loi sont cités d'après l'arrêté royal du 1er octobre 1913.

hommes en service, puisque le contingent de la levée doit compléter le contingent général en compensant le nombre des soldats licenciés.

Le recrutement de l'armée a lieu par des appels annuels et des engagements volontaires. Ceux-ci ont, par leur nombre, un caractère accessoire. Ils atteignent à peine la proportion de 1/16me du nombre des inscrits (1).

La durée du terme de milice est de 8 ans dans l'armée active et de 5 ans dans la réserve à l'expiration desquels les intéressés sont congédiés. La réserve ne peut être rappelée que si la guerre est déclarée.

D'autre part, en cas de guerre ou menaces contre le territoire, le Roi peut rappeler à l'activité et sous réserve d'en rendre compte immédiatement aux Chambres, t-l nombre de classes congédiées qu'il juge utile, en commençant par la dernière.

En fait, toutes mesures sont prises pour permettre le rappel éventuel des classes congédiées depuis moins de deux ans (14me et 15me).

§ 262. Inscription des Miliciens. — Tout Belge est tenu, dans l'année où il a 19 ans accomplis, de se faire inscrire pour la levée de l'année suivante. Celui qui est astreint à des obligations de milice envers un autre pays et qui acquiert la qualité de Belge sans les avoir remplies, doit se faire inscrire dans l'année où il obtient cette qualité, s'il n'a pas 23 ans accomplis (loi organique, art. 4).

Les étrangers résidant en Belgique sont soumis à l'inscription s'ils sont nés en Belgique pendant que leurs parents y résidaient, ou si leur famille réside en Belgique depuis plus de 3 ans ; ils doivent encore se faire inscrire s'ils ne justifient d'aucune nationalité déterminée, comme c'est le cas, par exemple, pour les fils d'Allemands ayant quitté leur patrie sans autorisation et n'y étant pas retournés depuis plus de 10 ans (2). Ceux qui justifient d'une nationalité déterminée ne doivent se faire inscrire que dans l'année qui suit celle où leur loi nationale leur impose

(1) 2.000 volontaires environ, alors que le contingent de la levée est de 33.000 hommes pour 1914. Encore le chiffre est-il plus grand que sous la loi précédente, beaucoup de jeunes gens appelés comme miliciens s'engageant comme volontaires, pour obtenir la rémunération et d'autres avantages accessoires : emplois, avancement.

(2) Bonet et Jacquemin, *Op. cit.*, p. 125. Au sujet des Allemands dénaturalisés, voir Circulaire du Ministre de l'intérieur du 20 décembre 1906. *Rev. Adm.*, 1907, p. 209.

une obligation à laquelle ils n'ont pas satisfait. Pour les étrangers qui ne sont pas nés en Belgique, l'inscription n'est obligatoire que si elle l'est pour les Belges dans leur pays d'origine. Elle ne l'est jamais après l'âge de 23 ans révolus (loi organique, art. 5 et suiv.). Observons que l'étranger n'est donc soumis à aucune obligation vis-à-vis de la Belgique, s'il appartient à un pays où n'existe pas le recrutement, tels que l'Angleterre ou les Etats-Unis. Beaucoup de pays, la France, la Suisse, par exemple, dispensant les Belges résidents du service militaire chez eux ; les nationaux de ces pays — Français, Suisses, etc., — ne sont donc pas tenus aux devoirs militaires en Belgique (1). Une convention conclue le 30 juillet 1891 avec la France (ratifiée par la loi belge du 30 décembre 1891) permet de retarder jusque 22 ans l'inscription d'office sur les listes de recrutement des jeunes gens aptes à faire, à leur majorité, option de patrie, le service militaire accompli aussitôt après cette option dégageant de toute obligation envers l'autre pays.

L'inscription se fait d'office par le bourgmestre. En pratique, ceci est de règle, l'autorité ne comptant pas sur l'initiative des citoyens, bien qu'une amende puisse être infligée à ceux qui négligent de requérir leur inscription (loi organique, art. 69). L'inscription a lieu à la commune de la résidence ou du domicile. Aucun motif ne peut en dispenser ; aussi celui qui n'est pas inscrit à temps sur les listes pour la levée est-il réputé réfractaire, à moins qu'il ne soit excusé par la cour d'appel. S'il est reconnu apte au service, il est astreint à un service actif de 4 ans, à moins que le Roi ne l'assimile aux miliciens ordinaires (art. 10 F). Est considéré comme déserteur le Belge désigné pour le service qui s'expatrie postérieurement pour se soustraire à l'incorporation (art. 75). Les listes sont publiques. Des réclamations sont permises devant le conseil de milice et devant la cour d'appel.

La liste alphabétique des inscrits de chaque commune est dressée par le bourgmestre et transmise au commissaire d'arrondissement. Les conflits positifs ou négatifs, quant à la commune où l'inscription doit se faire, sont vidés par le commissaire d'arrondissement, le gouverneur ou le Ministre de l'intérieur,

(1) *Supra*, § 26.

(2) Par circulaire du Ministre de l'intérieur du 18 décembre 1905, le texte de la convention franco-belge, des instructions, formules, renseignements annexés, a été coordonné et republié. *Rev. Adm.*, 1906, p. 203.

selon le ressort des communes intéressées. La décision peut être attaquée devant le conseil de milice (art. 7 à 13).

§ 263. Exemptions. Libérations. Exclusions. — Les exemptions prévues par la loi sont de stricte interprétation (art. 14 et suiv.). Elles sont fondées soit sur des considérations personnelles ou de famille, soit sur des motifs d'intérêt général. Les certificats à l'appui de demande d'exemption provisoire ou définitive sont délivrés par l'autorité locale (art. 67 et 68).

I — Les exemptions sont définitives ou temporaires.

a) Sont exemptés définitivement : 1° L'homme de trop petite taille ; 2° celui qu'une infirmité incurable rend impropre au service. Les infirmités sont spécifiées par le Gouvernement (arrêté royal du 10 janvier 1914). Est puni de 8 jours à 2 ans de prison celui qui volontairement se rend malade ou se blesse pour échapper au service ; à l'expiration de sa peine, il est incorporé pour 8 ans (art. 71) ; 3° les ministres des cultes ; 4° ceux qui se consacrent aux missions à l'extérieur du pays (1).

b) Sont exemptés pour une année : 1° celui dont la taille est un peu trop petite ; 2° celui dont l'infirmité semble incurable ; 3° l'indispensable soutien de ses ascendants, de ses frères et sœurs ou de l'un d'eux ; 4° le veuf avec enfant ; 5° s'il le désire, celui dont le frère est sous les drapeaux ou fait partie du contingent de l'année ; 6° l'enfant naturel unique légalement reconnu, soutien indispensable de sa mère ; 7° celui qui fait partie d'une communauté religieuse fixée dans le pays ; 8° le séminariste et l'élève en théologie ; 9° l'élève qui se prépare à l'enseignement primaire ou moyen du degré inférieur dans une école normale de l'Etat ou inspectée par l'Etat ; 10° le diplômé pour le dit enseignement à partir de la délivrance du diplôme ; il a un délai de deux ans pour trouver un emploi d'instituteur ; 11° l'élève d'une école de marine ou d'un navire-école ; 12° l'élève sorti de ces écoles ; il a deux ans pour entrer dans la marine ; 13° le marin naviguant à la pêche depuis plus de 4 ans ; 14° celui qui sert l'Etat dans la Colonie ; 15° celui qui ne peut, sans subir un préjudice grave, interrompre ses études ou son apprentissage, ou abandonner momentanément l'établissement agricole, industriel ou commercial qu'il exploite pour son propre compte ou pour celui de ses parents.

Les causes d'exemptions du chef de pourvoyance (ci-dessus

(1) Nous avons visé au § 261 l'exemption des fils de familles comptant plus de 5 enfants plus jeunes que lui.

3°, 4° et 6°) naissant au cours du service, libèrent le milicien ; les réclamations de ce chef sont jugées par la cour d'appel. Ces exemptions, qualifiées dispenses lorsqu'elles sont accordées après incorporation, ne peuvent être cumulées dans la même famille. La famille dans le sens de la loi de milice est celle qui constitue le foyer de l'intéressé.

Les religieux et les instituteurs, les séminaristes et les normaliens (ci-dessus 7°, 8°, 9° et 10°) ont à prouver, l'année qui suit leur première exemption, qu'ils ont suivi pendant 3 mois un enseignement d'infirmiers-ambulanciers ou justifier de leurs connaissances à cet égard par un diplôme délivré par la Croix-Rouge ou par le jury, fonctionnant au chef-lieu, institué par l'arrêté royal du 7 février 1911. En cas de mobilisation, ils sont employés à ces services.

Les marins (11°, 12° et 13°) sont tenus de suivre à l'armée pendant trois mois et, lors de deux rappels de quinze jours chacun, certains cours et exercices les mettant à même de servir à la défense des fleuves, des côtes et des places fortes.

II — Si le nombre des miliciens aptes au service dépasse le chiffre du contingent de la levée, des libérations de service sont accordées jusqu'à concurrence de l'excédent (art. 19). Ces libérations sont du ressort d'une juridiction particulière, le conseil de milice supérieur (1). A la différence de l'exempté, le libéré est soumis à toutes les opérations de milice, jusques et y-compris l'incorporation.

La loi détermine l'ordre dans lequel des libérations peuvent être accordées, jusqu'à concurrence de l'excédent du nombre de miliciens jugés aptes au service sur le chiffre fixé par la loi du contingent. Ces libérations profitent aux inscrits des familles qui ont fourni le plus de fils à l'armée et, à nombre égal : 1° à celles dont un fils est décédé à l'armée; 2° à celles dont un fils a suivi comme milicien dans les troupes à cheval; 3° à celles qui ont fourni à l'armée des volontaires qui ne sont pas devenus officiers; 4° à celles qui comptent le plus d'enfants plus jeunes que le milicien.

Toutefois, il est formé une réserve de recrutement comprenant, dans l'ordre inverse des libérations, un nombre d'hommes égal à 3 0/0 du contingent (même article) (2). Cette réserve est

(1) *Infra*, § 264 *in fine*.

(2) Le contingent pour 1914 étant fixé à 33.000 hommes, la réserve de recrutement est donc de 990 hommes.

destinée à combler les vides qui se produisent dans le contingent avant le 16 octobre de l'année.

III — Les exclusions frappent les individus condamnés à certaines peines par des juridictions militaires ou ordinaires et ceux qui ont été renvoyés de l'armée pour inconduite (art. 22). Il est des cas d'exclusion facultative prononcée par la cour d'appel ; celle-ci peut la limiter à un an, si elle se juge insuffisamment renseignée (même art., *littera* D *in fine*).

§ **264. Conseils d'Aptitude et de Milice.** — Il y a par arrondissement administratif un conseil de milice et un conseil d'aptitude (art. 23 à 33).

Le conseil de milice est composé d'un juge au tribunal de première instance, d'un juge de paix et d'un contrôleur des contributions. Le conseil d'aptitude est composé d'un juge de première instance et de deux capitaines de l'armée. Tous ces titulaires ont des suppléants. Ils sont nommés par le Roi, sauf les membres militaires qui sont désignés par le Ministre de la guerre. Des deux côtés, le commissaire d'arrondissement siège à titre de rapporteur avec voix consultative; il choisit ses secrétaires. Le conseil d'aptitude est assisté d'un médecin militaire ou agréé, désigné par le commandant de la province, et d'un médecin civil désigné la veille ou le jour de chaque séance par le président du conseil d'aptitude et remplacé chaque jour si c'est possible. Le conseil de milice, s'il doit apprécier les infirmités d'un parent d'un milicien, est également assisté de médecins.

Dans la partie flamande du pays, y compris Bruxelles, la connaissance du flamand est exigée des membres et médecins de ces deux juridictions (art. 55, F).

Le conseil d'aptitude statue, comme son nom l'indique, sur l'aptitude physique. En cas de doute sur celle-ci, le conseil peut ordonner la mise en observation de l'intéressé dans un hôpital militaire pendant une durée maximum de quinze jours. En déclarant un homme apte au service, le conseil constate en même temps s'il est spécialement ou uniquement apte pour telle ou telle arme.

Celui qui, dûment convoqué, ne se présente pas devant le conseil d'aptitude, est réputé défaillant et astreint à un service actif de quatre ans. Toutefois, par recours adressé au Conseil de revision, il peut être excusé : dans ce cas, il reprend sa position de milicien ordinaire. Si le recours est rejeté, le Roi peut encore assimiler l'intéressé aux miliciens et, dans cette éventualité, il ne fait pas plus de service actif que ces derniers.

Ces règles sont applicables pour la comparution devant le conseil de revision, dont il est question ci-après.

Le conseil de milice prononce sur les réclamations contre l'inscription, sur les demandes d'exemptions pour causes morales et sur l'admissibilité des volontaires de milice. Il ne statue que sur pièces délivrées par l'autorité communale.

Un Conseil de milice supérieur est institué pour décider des cas de libération (loi org., art. 19, F) (1). Il est composé d'un conseiller à la cour d'appel de Bruxelles, d'un officier supérieur et d'un fonctionnaire de l'administration centrale, tous trois nommés par le Roi pour chaque levée.

§ **265. Conseils de Revision. Cours d'Appel et de Cassation.** — Toutes les décisions des conseils de milice et des conseils d'aptitude sont susceptibles d'appel de la part du commissaire d'arrondissement et des intéressés. L'appel des décisions des conseils d'aptitude est porté devant le conseil de revision, composé, dans chaque province, du gouverneur et de deux officiers supérieurs de l'armée ; il peut leur être désigné des suppléants. Ils sont assistés de 2 médecins comme les conseils d'aptitude. Toutes ces personnes doivent connaître le flamand dans les provinces d'Anvers, du Limbourg, dans les deux Flandres et le Brabant.

L'appel des décisions des conseils de milice est porté devant la cour d'appel du ressort, siégeant au nombre de 3 conseillers sans ministère public. L'assistance de médecins peut être requise ; une procédure sommaire est organisée par la loi.

Les décisions des cours d'appel et des conseils de revision peuvent être déférées à la Cour de cassation (art. 56 à 60). Les effets d'une première et d'une seconde cassation sont réglés suivant les principes généraux en la matière.

§ **266. Incorporation.** — L'incorporation a lieu hommes présents ou sur pièces. En cas d'incorporation en personne, les hommes sont convoqués au chef-lieu par un ordre de départ émanant du gouverneur (art. 61). La répartition entre les différentes armes se fait d'après la taille et les aptitudes des intéressés. Le recrutement est régional, sauf en principe, pour les grandes villes et les centres industriels dont il est de règle d'éloigner les miliciens qui en sont originaires. Toutefois, à Anvers, Bruxelles, Gand, Liège, Louvain, Mons, Namur et Verviers, il existe des compagnies composées exclusivement de

(1) *Supra*, § 263.

jeunes gens suivant des cours d'enseignement supérieur (étudiants d'université, de conservatoire, d'académie, d'enseignement technique supérieur). N'y sont pas admis : les volontaires ni certains miliciens qui, bien que suivant un enseignement supérieur, ne satisfont pas aux autres conditions requises.

Celui qui ne se présente pas au jour fixé pour l'incorporation est réputé retardataire et est retenu quatre ans au service actif, à moins qu'il n'ait été excusé par le gouverneur ou par la cour d'appel statuant sur recours contre la décision du gouverneur (art. 73).

Est réputé retardataire également le milicien qui, incorporé, ne se présente pas à la lecture des lois militaires.

Cette disposition vise principalement l'individu qui a été incorporé sur pièces. Celui qui est incorporé en personne recevra lecture des lois militaires en même temps.

§ **267. Durée de Service. Congés.** — Le service comporte une durée de treize ans (1), mais avec une période de présence réelle (service actif normal) variant d'après les armes : 15 mois, dans l'infanterie, l'artillerie de forteresse et les compagnies spéciales du génie ; — 24 mois dans la cavalerie et l'artillerie à cheval ; — 21 mois dans l'artillerie montée et les compagnies de transport ; — 12 mois 1/2 dans les troupes d'administration. En outre, il y a au cours des deuxième, troisième ou quatrième années de services un rappel de 2 semaines pour les hommes dont le service actif est fixé à 15 mois. Ce rappel ou ces rappels sont portés à 6 et à 8 semaines pour ceux dont le terme de service est plus long (art. 63). Le service actif commencé avant l'appel général de la classe (habituellement le 15 septembre) ne vient pas en déduction du service actif dont les périodes sont indiquées ci-dessus.

Les militaires en congé illimité sont soumis chaque année à une revue d'effectifs, à moins que dans la même année ils n'aient été soumis à un rappel sous les armes.

A moins de circonstances exceptionnelles, dont le Gouvernement reste seul juge, il peut être accordé à tout milicien trois congés sans solde d'une durée d'une semaine chacun ; ces congés peuvent même dépasser cette durée à la demande des militaires et de leurs parents. Ils peuvent être octroyés en une seule fois aux hommes qui désirent participer aux travaux saisonniers et atteindre même 36 jours par an pour les miliciens dont le

(1) *Supra*, § 261.

concours personnel est nécessaire dans ces travaux à leurs ascendants ou frères et sœurs. La demande à cette fin doit être justifiée par un certificat du juge de paix. Dans ces différents cas, le service actif des bénéficiaires est prolongé à la fin du terme, jusqu'à concurrence du temps passé en congé au delà de 21 jours.

Des fautes de service peuvent entraîner suppression de tout congé et même prolongation du service actif.

Des congés extraordinaires de faveur, avec solde d'une durée de quinze jours au plus, peuvent être accordés annuellement par les chefs de corps ; ces congés peuvent atteindre un mois pour les sous-officiers,

Un congé de trois mois à deux ans peut être accordé au milicien qui peut faire valoir des motifs graves jugés valables par l'autorité militaire, à condition, bien entendu, de parfaire ensuite son terme de service.

Toute absence pour maladies ou blessures involontaires compte comme temps de service actif.

Dans la mesure du possible, tout militaire doit disposer du temps nécessaire à l'accomplissement de ses devoirs religieux.

Le militaire en service actif ne peut contracter mariage qu'avec le consentement du Ministre de la guerre. Une fois en congé illimité, il ne peut établir sa résidence à l'étranger que moyennant certaines conditions et sous certaines sanctions destinées à assurer le rappel rapide des troupes.

Pour se marier, obtenir une patente ou un passeport ou un emploi public salarié, tout homme âgé de 19 à 28 ans doit produire un certificat constatant qu'il a satisfait aux lois sur la milice (art. 80 à 82).

§ 268. Volontariat. — Longtemps, le volontariat a été le système favori du Gouvernement, suivant en cela les revendications de certains Anversois, dont le programme militaire se résumait dans cette formule : *Niemand gedwongen soldaat.* Mais l'échec de la loi de 1902, dans la plupart des dispositions destinées à favoriser le volontariat — rémunération spéciale, préférence pour certains emplois publics, etc., — a démontré toute l'inanité qu'il y avait à fonder un espoir sérieux sur ce système.

Des différentes catégories de volontaires de l'ancien régime il n'y a guère que la catégorie des volontaires dits de carrière qui ait survécu. Ceux-ci sont admissibles dès l'âge de 16 ans et jusqu'à l'âge de 35 ou de 40 ans, selon qu'ils n'ont pas servi ou

qu'ils ont déjà servi (art. 77). Les conditions d'enrôlement sont fixées par l'arrêté royal du 21 octobre 1913 (1).

Outre les Belges, peuvent également s'enrôler comme volontaires de carrière les étrangers qui ont le droit d'opter pour la nationalité belge, ou qui sont astreints au service de la milice en Belgique. Les pièces à produire sont délivrées par l'administration communale de leur domicile. L'engagement est reçu par les chefs de corps et, dans certains cas, par les commandants de place. Il comporte la durée d'un terme de milice avec une période de service actif, la même dans toutes les armes, et qui est de 3 ou 5 ans pour celui qui s'enrôle avant 18 ans, de 5 ou 7 ans pour celui qui s'enrôle après cet âge.

Les volontaires ont le choix du régiment, reçoivent une rémunération de 35 francs par mois à partir de 18 ans, sont admis à suivre les cours des écoles régimentaires, obtiennent la préférence pour certains emplois d'administration, etc.

Leur service actif normal achevé, les miliciens et les volontaires peuvent rester au service ou y rentrer, même à l'expiration de leur terme de milice, moyennant un engagement de un, deux ou trois ans. Dans ce cas, ils sont qualifiés rengagés et participent à tous les avantages qui s'attachent à cette qualité ; ils reçoivent notamment en dehors de leur solde une rémunération de 50 francs par mois. Après 20 ans de service, les sous-officiers et les caporaux jouissent d'une pension de retraite de 500 à 800 francs.

Les règles sur les congés sont applicables aux volontaires.

Il existe une catégorie de volontaires dénommés volontaires de milice. A vrai dire, ce ne sont pas des volontaires, mais des jeunes gens qui, appelés à servir à 20 ans comme miliciens, demandent à faire partie d'un contingent antérieur. Si le motif de la demande est le préjudice grave que subirait le volontaire s'il attendait l'époque normale de son inscription, il est admis à partir de l'âge de 18 ans. S'il s'engage à faire partie des cadres de réserve et réunit à cet effet les conditions requises, l'âge d'admission est de 17 ans. Ce sont les juridictions contentieuses de milice qui en décident, comme pour les miliciens, dont ces volontaires suivent absolument le sort.

§ 269. **Rémunération.** — La rémunération en matière de milice

(1) Voir les Instructions du Ministère de la guerre du 22 octobre 1913, réglant l'application de cet arrêté royal relatif aux engagements et aux rengagements.

est fixée par une loi du 30 août 1913 (arr. roy. d'exécution du 28 octobre 1913). Elle fixe des indemnités, qu'il ne faut pas confondre avec la solde allouée concurremment avec elle (arrêté royal du 12 septembre 1902, art. 3). Cette solde est, pour l'infanterie, de 28 centimes par jour pour les simples soldats et de 1 fr. 25 pour les sous-officiers ; elle est un peu plus élevée dans les autres armes. Elle comprend en outre une certaine somme versée à la masse d'habillement (1).

La rémunération peut être octroyée, durant le terme du service actif normal et durant les rappels, à condition que le milicien contribue à l'entretien des siens, soit par son salaire, soit par son travail dans une exploitation agricole, commerciale ou industrielle appartenant à la famille. Une demande, avec pièces à l'appui doit être adressée à l'administration communale. Il y a présomption d'indigence pour les familles payant des impôts minimes, selon certaines règles différentielles en rapport avec l'importance des communes, règles fixées par arrêté royal (art. 1, 2 et 6). L'indemnité peut être allouée à l'épouse, à la personne qui a charge des enfants et, dans certains cas, aux ascendants et même aux frères et sœurs ou aux personnes qui ont pris soin du milicien pendant cinq ans au moins (arr. royal du 28 octobre 1913, art. 4 et 5). L'indemnité est, pour l'épouse, de 75 centimes par jour, plus 25 centimes par enfant, avec un maximun de 1. fr. 25 ; de 50 centimes, avec un maximum de 1 franc pour les enfants ; de 50 centimes dans les autres cas (art. 5). Les demandes sont instruites par le collège échevinal, transmises au commissaire d'arrondissement, puis par lui, au conseil de milice qui statue. On se pourvoit en appel auprès du gouverneur ; il est statué par une commission composée du gouverneur, d'un fonctionnaire de l'administration des contributions de l'Etat et d'un membre d'un comité de patronage des habitations ouvrières et des institutions de prévoyance. Enfin, les décisions d'appel qui ne confirment pas celles de première instance ou qui ne sont pas rendues à l'unanimité, peuvent faire encore l'objet d'un recours au Conseil de milice supérieur (art.

(1) Un arrêté royal du 19 décembre 1913 assure à cet égard certains avantages aux miliciens qui prolongent la durée de leur service actif. La solde s'élève jusqu'à 2 fr. 70 par jour pour les adjudants. Il est fait sur elle un prélèvement hebdomadaire variant de 1 fr. 16 pour les soldats de 2e classe à 5 fr. 62 pour les adjudants, au profit du « ménage », c'est-à-dire du magasin qui fournit tous les objets nécessaires, sauf le pain et la viande donnés par l'Etat.

6 à 11). Dans certains cas, il suffit, pour donner quittance de l'indemnité, de la seule signature d'une femme mariée ou d'un mineur (art. 14). Cette indemnité est incessible et insaisissable (art. 15). Des mesures transitoires ont été prises en faveur des miliciens des levées antérieures à 1913 (art, 17).

§ **270. Pied de Paix**. — La composition de l'armée sur pied de paix comprend (arr. roy. du 11 novembre 1913 ; loi du 25 mai 1914) : le personnel du ministère de la guerre, les hautes autorités militaires — état-major de l'armée, inspections générales et intendance — diverses écoles, dont il sera question ci-après, un service de remonte, les corps de correction et l'armée proprement dite. Celle-ci, à son tour, comprend 6 divisions d'armée avec quartier général à Gand, Anvers, Liège, Namur, Mons et Bruxelles, 1 division de cavalerie, dont le quartier général est à Bruxelles, les positions fortifiées d'Anvers, de Liège et de Namur et un service territorial avec des commandements et des établissements territoriaux et des troupes d'administration.

Les troupes d'infanterie sont au nombre de 32.096 hommes avec 2.129 officiers. Elles comprennent 4 régiments de ligne, 3 régiments de chasseurs, 1 régiment de grenadiers et 2 de carabiniers ; enfin un bataillon cycliste. Les troupes de cavalerie comprennent 2 régiments de guides, 2 régiments de chasseurs, 5 régiments de lanciers : 7664 hommes avec 340 officiers. L'artillerie de campagne comprend 6 régiments et des groupes de brigades mixtes formant en tout 87 batteries actives et 12 de réserve, 8093 hommes avec 503 officiers. L'artillerie de forteresse des positions d'Anvers, de Liège et de Namur, comprend, la première 3 régiments de place, de côte et de siège, en tout 60 batteries actives et 19 de réserve : 4.442 hommes avec 314 officiers. Les bataillons du génie sont compris dans les 6 divisions d'armée ; un régiment est joint aux troupes de forteresse : 2.307 hommes avec 179 officiers. Au total, en y comprenant les services généraux et les services accessoires : 56.696 hommes et 4.587 officiers.

§ **271. Pied de Guerre.** — Nous avons vu que les 8 années de service dans l'armée active sont suivies de 5 dans la réserve. Celle-ci ne peut être rappelée au service actif qu'en cas de guerre ou lorsque le territoire est menacé. Les 11e, 12e et 13e classes de milice ne sont mobilisées que s'il y a nécessité absolue ; elles sont employées pour la défense des places fortes et dans les services auxiliaires (loi org., art. 2). Le rappel a lieu par arrêté royal ; il se fait en commençant par la classe

la plus récemment congédiée. Le Roi peut aussi surseoir au congédiement des miliciens et des volontaires, en les retenant sous les drapeaux au delà du terme normal. Ces mesures sont immédiatement portées à la connaissance des Chambres (*ibidem*, art. 3 et 64).

Nous avons vu que certains exemptés sont en ce cas astreints au service dans les ambulances, dans la défense des côtes, etc. (1). Exceptionnellement des engagements volontaires de courte durée ou pour le temps que durera la mise de l'armée sur pied de guerre, peuvent être reçus.

Cette mobilisation a été organisée dans tous ses détails par arrêté royal du 1er avril 1898 et par une instruction ministérielle du lendemain (2). Il sera question de la mobilisation de la garde-civique, à propos de cette institution.

§ 272. Grades et Emplois. — Les grades dans l'armée sont conférés par le Roi (Constitution, art. 66). Toutefois, la loi fixe les conditions d'avancement (*ibidem*, art. 118 ; loi du 16 juin 1836) (3).

Nul ne peut être nommé sous-officier s'il n'a servi activement 6 mois comme caporal ou comme brigadier.

Nul ne peut être nommé sous-lieutenant, s'il n'est âgé de 19 ans, s'il n'a servi activement au moins pendant 2 ans comme sous-officier, et s'il n'a subi un examen dont le programme est déterminé par le Gouvernement ou s'il n'est sorti de l'Ecole militaire. L'examen pour les sous-officiers est partageable en deux épreuves, dont la première peut être subie avant tout engagement militaire (même loi, art. 2, modifiée le 6 mai 1888). Il faut au sous-lieutenant 2 ans de grade au moins pour passer lieutenant, encore 2 pour passer capitaine, encore 4 pour passer major, encore 3 pour être lieutenant-colonel, encore 2 pour être colonel, encore 3 pour passer à chacun des grades supérieurs de général-major et de lieutenant-général (même loi, art. 3). Il peut être dérogé à ces règles, pour action d'éclat ou par nécessité de service. Le temps de service pour passer d'un grade à un autre est, à la guerre, réductible de moitié (art. 4 et 5).

La loi règle la proportion des emplois dévolus dans les diffé-

(1) *Supra*, § 263.

(2) Voir les textes aux *Pandectes belges*, Vo Mobilisation de l'armée, t. LXVI (1900), p. 152.

(3) Observons que trois lois de la même date fixent, l'une la position des officiers dans l'armée, la deuxième le mode d'avancement dans l'armée, la troisième la perte du grade des officiers de l'armée.

rents corps; soit à des sous-officiers du corps, soit à des élèves de l'Ecole militaire ou à des sous-officiers d'autres corps. Pour des emplois de lieutenant ou de capitaine, une moitié est accordée à l'ancienneté sur la totalité de l'armée, l'autre moitié est au choix du Roi; toutefois, il est fait exception pour le génie et pour l'artillerie. Pour les officiers supérieurs, le choix du Roi est libre (art. 7 à 9 et loi du 8 juin 1853). Un grade honoraire ne peut être accordé qu'à un officier retraité (loi de 1836, art. 11). La loi règle encore la déduction à opérer au point de vue de l'avancement par ancienneté, du chef de mise en non-activité ou de service étranger à l'armée belge ; toutefois, elle admet des exceptions pour certains services de l'Etat ou même pour service à l'étranger autorisé par le Roi (art. 12 à 14). Cette dernière exception a pris de l'importance depuis qu'un grand nombre d'officiers belges ont servi au Congo, avant l'annexion et depuis que d'autres ont été appelés à certains commandements en Orient et en Extrême-Orient.

Des règles particulières régissent les conditions d'admission et d'avancement dans les armes spéciales (loi du 8 juin 1853, modifiée le 3 avril 1868).

La réorganisation de l'armée en 1913 sur pied du service généralisé a nécessité la création d'un grand nombre d'emplois nouveaux d'officiers (loi du 30 août 1913). Pendant 5 ans, le législateur a autorisé le Gouvernement à déroger aux dispositions sur le mode d'avancement dans l'armée. En conséquence, l'arrêté royal du 26 septembre 1913 décide que l'avancement des officiers se fait temporairement à l'ancienneté, jusqu'au grade de capitaine-commandant, et en tenant compte à la fois de l'âge et de l'ancienneté jusqu'au grade de général-major, sans distinction d'armes. C'est là une innovation assez importante réclamée depuis longtemps par les officiers des armes spéciales, dont l'avancement était jusqu'ici beaucoup plus lent.

Le recrutement des officiers de réserve fait l'objet d'un arrêté royal du 15 septembre 1913, refondant les dispositions antérieures et les mettant en harmonie avec les nouvelles lois de milice.

Tous les grades, depuis et y compris celui de sous-lieutenant, constituent l'état d'officier et sont constatés par un brevet royal (loi du 16 juin 1836 sur la position des officiers, art. 1). Le grade est distinct de l'emploi exercé en vertu de lettres de service délivrées par le Ministre de la guerre, d'après les ordres du Roi (loi du 18 avril 1905 sur l'état et la position des officiers de ré-

serve, art. 2). Les garanties qui entourent la perte du grade n'entourent pas la perte de l'emploi. Tout officier peut se trouver dans l'une des positions suivantes, se rapportant, les quatre premières à l'armée active, et la dernière à l'armée de réserve :

1° L'activité, lorsqu'il appartient aux cadres de l'armée et qu'il est pourvu d'un emploi ;

2° La disponibilité, lorsqu'un officier général ou supérieur appartenant aux cadres de l'armée est momentanément sans emploi. Cette position est spéciale à ces officiers ;

3° La non-activité, lorsqu'un officier est à la fois hors cadre et sans emploi ;

4° La réforme, lorsque l'officier y est mis pour indiscipline, désobéissance, inco duite, sévices envers les inférieurs, ou négligence grave ;

5° La réserve, lorsque l'officier appartenant aux cadres de l'armée n'est appelé temporairement au service actif que dans certaines circonstances spéciales fixées par la loi, c'est-à-dire en cas de mobilisation ou de rappel sous les armes, pour un mois au maximum tous les ans. Les officiers de réserve sont en congé sans solde (loi du 18 avril 1905, art. 3 à 5 ; arrêté royal du 16 novembre 1907).

Dans toutes ces positions, les officiers restent soumis à la juridiction militaire et aux ordres du Ministre de la guerre. Dans les quatre premières positions, le traitement varie et peut être réduit jusqu'à la moitié, selon les règles fixées par la loi (art. 3 à 10, arrêté royal du 11 janvier 1890).

Les officiers sont, quant au mariage, soumis à une autorisation spéciale du Roi : eux ou leurs futures doivent justifier d'un revenu de 1.000 francs, en dehors de leur traitement (arr. roy. du 23 mars 1913) (1).

§ 273. Cadres. — Les dispositions portant organisation de l'armée sur le pied de paix, coordonnées par arrêté royal du 11 novembre 1913, ont été rappelées ci-dessus à propos de la composition de l'armée (2). Nous y avons énuméré les services de l'armée et le nombre d'officiers formant actuellement les cadres.

Le traitement des officiers varie de 2.500 francs pour les sous-lieutenants, à 18.500 francs pour les lieutenants généraux (arrêtés royaux du 11 janvier 1890 et du 30 juin 1891).

(1) Ce chiffre était précédemment de 1.600 francs ; il a été réduit pour faciliter le mariage des officiers.

(2) *Supra*, § 270.

Quant aux pensions, elles font l'objet de la loi du 24 mai 1838 souvent amendée depuis, notamment le 23 mars 1888 et le 24 août 1901. Les militaires y ont droit, lorsqu'ils ont 40 années de service et qu'ils sont âgés de 55 ans accomplis. Le Roi peut, dans certains cas, avancer la date de la retraite. Les blessures et certaines infirmités donnent également droit à la pension. Les veuves et les orphelins ont droit à une pension viagère ou temporaire. Le calcul de la pension est différent, suivant qu'elle est allouée pour ancienneté de service ou pour cause de blessures ou d'infirmités. Les règles générales quant au mode de paiement, quant à l'incessibilité et à l'insaisissabilité, sont communes aux pensions militaires et aux pensions civiles (arrêté royal organique du 20 décembre 1889) (1). Certaines dispositions particulières régissent les pensions de réforme (loi du 27 mai 1840).

§ **274. Perte du Grade. Conseils d'Enquête.** — La perte du grade fait, conformément à la Constitution (art. 124), l'objet d'une loi qui en détermine les conditions (loi du 16 juin 1836; arrêté-royal exécutif du 12 novembre 1838, modifié le 7 février 1840, le 9 septembre 1853 et le 10 décembre 1888).

Quelle que soit la position dans laquelle il se trouve, l'officier peut être privé de son grade par la dégradation ou la destitution. La plupart des cas prévus par la loi de 1836 sont repris au Code pénal militaire et punis de l'une de ces peines (art. 27, 43, etc.). En outre, la privation du traitement est une peine accessoire pour certains délits prévus au même Code pénal (art. 2 à 7). La dégradation peut encore être prononcée par mesure disciplinaire, « pour fait grave non prévu par les lois, mais de nature à compromettre l'honneur et la dignité de la profession des armes ou la subordination militaire » (2).

La perte du grade par mesure disciplinaire est prononcée par arrêté royal, sur la proposition du Ministre de la guerre, en suite d'une décision rendue par un conseil d'enquête (loi de 1836, art. 1).

Lorsqu'un fait d'indignité ou d'insubordination est imputé à un officier, le Ministre de la guerre ordonne la réunion d'un conseil d'enquête (loi de 1836, art. 2). La composition de celui-ci dépend du grade de l'inculpé; il comprend 7 membres tous

(1) *Supra*, § 218.

(2) Sur le caractère intentionnellement vague de cette disposition, voir les travaux préliminaires, *Pandectes belges*, V° Conseil d'enquête, n° 4, et suivants, t. XXIV (1887), p. 789.

de grade supérieur ou égal à ce dernier (loi de 1836, art. 3, et tableau annexé). Les désignations se font par la voie du sort, l'inculpé et l'auditeur militaire ayant un certain droit de récusation (art. 4 à 8).

Le conseil fait une enquête ; l'inculpé peut présenter sa défense lui-même ou la confier à un avocat. L'audience n'est pas publique.

Le conseil d'enquête émet un avis au scrutin secret sur les trois points suivants : 1° si le fait est vrai ; 2° s'il est de nature à compromettre l'honneur et la dignité de la profession des armes ou la subordination militaire ; 3° s'il est grave (art. 10). L'arrêté royal peut — si les faits sont déclarés constants par le conseil d'enquête — prononcer la perte ou la suspension du grade, ou seulement la mise au traitement de réforme : il doit être motivé (art. 12).

SECTION III

Les Juridictions militaires.

§ **275. Conseils d'Honneur.** — Nous avons déjà parlé des juridictions qui interviennent en matière de milice et de discipline pour garantir aux citoyens et, en particulier, aux officiers, une juste application de la loi et des règlements. Nous devons examiner ici les juridictions militaires en matière répressive, prévues par la Constitution (art. 105 al. 1). Elles remplissent, il faut le reconnaître, toutes les conditions désirables d'aptitudes et d'impartialité.

Il ne s'agit plus de juridictions disciplinaires, mais bien de tribunaux proprement dits (1). Toutefois, avant de parler de ceux-ci, signalons l'institution de conseils d'honneur, dont le but évident est de faire intervenir une sorte de jury, avant la discipline du corps et la loi pénale.

Un conseil d'honneur a été institué dans chaque régiment ; il a pour mission d'instruire les faits imputés à des officiers et de

(1) V. la Circulaire du Ministre de la guerre des 15 mars et 19 août 1907, contenant une instruction pour le service judiciaire dans l'armée, *Pasin.*, 1907, p. 353. J. Legavre, *Code de Procédure pénale militaire*, Bruxelles, 1892.

nature à porter atteinte à l'honneur ou à la dignité du corps, sans toutefois tomber sous l'application du règlement de discipline ou des lois pénales (arrêté royal du 25 avril 1889, art. 1). Souvent par son intervention dans les différends entre officiers, le conseil peut contribuer à entretenir, dans leurs rangs, l'esprit d'union et de fraternité et prévenir ainsi « une solution regrettable » (1), c'est-à-dire un duel.

Le conseil se compose de 5 officiers dont la majorité est élue par les officiers de mêmes grades ; la désignation est faite pour une année ; tout membre a un suppléant. Dans chaque affaire, 3 membres seulement peuvent siéger ; leur grade varie suivant celui du comparant. Pour les officiers supérieurs, un conseil d'honneur spécial est formé d'après les ordres du Ministre de la guerre. Il en est de même pour les officiers ne faisant pas partie d'un régiment.

C'est le commandant du régiment qui autorise la réunion du conseil d'honneur, lorsqu'un fait répréhensible a été signalé à charge d'un officier. Tout officier peut aussi, de sa propre initiative, soumettre au conseil un différend ou se disculper de soupçons diffamants qui planent sur lui. Le commandant peut enfin saisir d'office le conseil. Celui-ci consigne son avis dans un procès-verbal envoyé avec l'enquête, au commandant du régiment. Le dossier est transmis, accompagné s'il y a lieu d'un rapport au Ministre de la guerre qui statue, en provoquant une mesure disciplinaire de la part du Roi ou la réunion d'un conseil d'enquête, conformément à la loi sur la perte du grade.

§ **276. Conseils de Guerre.** — Selon le Code de procédure pénale militaire (loi du 15 juin 1899, art 45), la justice spéciale à l'armée comprend une Cour militaire, dont le siège est à Bruxelles, et 7 conseils de guerre permanents, dont le ressort correspond aux différentes provinces, le Limbourg faisant un avec Anvers, et le Luxembourg avec Liège.

Tout conseil de guerre est composé d'un officier supérieur, d'un membre civil, de deux capitaines, d'un lieutenant. Les membres militaires se succèdent à tour de rôle, par ordre d'ancienneté. Le membre civil est nommé par le Roi pour un terme de 3 ans, parmi les juges de première instance sachant le flamand (même Code, art. 46 à 53) ; le Roi nomme aussi des membres suppléants. Le règlement d'ordre intérieur du conseil

(1) Rapport au Roi reproduit en note de l'arrêté du 25 avril 1889, *Pasin.*, 1889, p. 105.

fait l'objet d'un arrêté royal (*ibidem*, art. 52, 55 et 57). Les fonctions du ministère public sont remplies par des auditeurs militaires. Ils doivent être docteurs en droit et âgés de 30 ans ; chacun d'eux peut avoir un substitut et un suppléant (art. 76 et suiv.).

Le conseil comprend en outre un greffier, de nomination royale. Des médecins, experts, interprètes sont attachés à ces juridictions comme aux autres juridictions répressives.

L'instruction préparatoire des affaires soumises aux conseils de guerre est confiée à des commissions judiciaires, composées de l'auditeur militaire, d'un capitaine et d'un lieutenant (art. 35).

§ 277. **Cour militaire.** — La Cour militaire, qui connaît de l'appel des décisions des conseils de guerre, est présidée par un haut magistrat civil désigné par le Roi ; en fait, c'est toujours un conseiller de la cour d'appel connaissant les deux langues ; il est inamovible (art. 103). La Cour est composée, en outre, de quatre membres officiers supérieurs, ayant chacun un suppléant. Le sort désigne tous les mois, à cet effet, un lieutenant-général ou général-major, un colonel ou lieutenant-colonel et deux majors. Aucun officier ne peut être jugé par son inférieur en grade (art. 105 et suiv.). La Cour comprend encore un auditeur général nommé par le Roi, docteur en droit, âgé de 35 ans, connaissant les deux langues ; il a un substitut (art. 120 et suiv.). Elle comprend enfin un greffier (art. 115 et suiv.). Le règlement d'ordre intérieur est établi par arrêté royal pris sur l'avis de la Cour (art. 119).

La Cour juge directement tous les officiers de l'armée d'un rang supérieur à celui de capitaine et les membres des conseils de guerre poursuivis pour infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (art. 104).

Les poursuites judiciaires contre les membres de la Cour militaire sont assimilées à celles contre les membres d'une cour d'appel (art. 133) (1). Certaines dispositions disciplinaires applicables aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire sont étendues au personnel des commissions judiciaires, des conseils de guerre et de la Cour militaire (art. 141 et suiv.).

Les décisions de la Cour militaire peuvent être déférées à la Cour de cassation ; en cas de renvoi, la Cour militaire, pour statuer, est composée d'autres membres.

(1) *Supra*, § 154.

§ **278. Droit pénal militaire.** — Les lois pénales militaires (1) régissent tous ceux qui font partie de l'armée et ceux qui leur sont assimilés en vertu d'un arrêté royal réglementaire. Les militaires en congé limité sont réputés en service actif; les militaires en congé illimité sont considérés comme civils, mais sont soumis aux lois pénales militaires pour quelques infractions graves énumérées au Code de procédure pénale militaire (loi du 15 juin 1899, art. 1 à 9).

Dans certains cas particuliers — en matière de chasse, de pêche, de police rurale ou communale — la juridiction ordinaire est seule compétente pour juger les militaires (art. 23). Elle l'est également en matière de duel, quand le militaire s'est battu avec un civil, lors même que celui-ci ne serait pas poursuivi. Les militaires jugés avec des civils pour une même infraction ou pour des infractions connexes sont justiciables des tribunaux ordinaires, mais la loi militaire leur est appliquée (art. 26 et 30). L'action civile peut être jointe aux poursuites répressives devant les tribunaux militaires (art. 33). Le Code pénal militaire ajoute au droit commun certaines peines et certains délits spéciaux ; il est en général d'une sévérité plus grande.

Le Code de procédure pénale militaire contient entre autres dispositions des règles pour les conseils de guerre en temps de guerre, leur composition, l'instruction des affaires et leur compétence (même loi du 15 juin 1899, art. 58 et suiv.).

§ **279. Compagnies de Discipline et de Correction.** — Des compagnies de discipline et de correction comprennent les hommes qui y sont incorporés par décision du Ministre de la guerre statuant sur l'avis d'un conseil de discipline. Peuvent notamment être incorporés : les soldats qui, sans avoir commis de délits, persévèrent à porter le trouble et le mauvais exemple dans l'armée ; il faut que leurs actes dépassent en gravité ceux qui peuvent être réprimés par les peines de simple discipline (arrêté royal du 16 novembre 1887).

Le corps de discipline et de correction est organisé conformément à l'arrêté royal du 1er septembre 1886, modifié le 14 mars 1891. Il est placé sous la surveillance d'un conseil. Le service intérieur et le régime disciplinaire auxquels sont soumis les correctionnaires visent, par leur sévérité, à l'amendement de ceux qui y sont incorporés.

(1) A. Moreau et Ch. Dejongh, *Commentaire du Code pénal militaire*, Bruxelles-Paris, 1880.

SECTION IV

L'Instruction militaire et les Services accessoires.

§ 280. **Ecoles des Pupilles. Cours et Ecoles régimentaires.** — I. — Les écoles des pupilles de l'armée jadis appelés « enfants de troupe », considérées comme corps de l'armée appartenant à l'infanterie, se recrutent parmi les enfants légitimes des militaires ou des fonctionnaires d'une administration gouvernementale, et parmi les fils des familles comptant plus de 6 enfants (arr. roy. du 26 août 1913).

L'éducation qu'ils y reçoivent doit les rendre aptes à concourir au recrutement des cadres inférieurs de l'armée.

Les écoles sont du degré primaire ou du degré moyen, les premières se divisent en pelotons, les secondes en compagnies et en pelotons ; leurs effectifs ne peuvent dépasser respectivement 250 et 400 élèves. Pour chaque degré il y a un nombre égal d'écoles à régime flamand et à régime français.

Les pupilles doivent être âgés de 11 à 14 ans pour le degré primaire, de 14 à 16 ans pour le degré moyen. « Ceux qui professent la religion catholique doivent avoir fait leur première communion » (même arr. roy., art. 11) (1). Les candidats doivent justifier de certaines qualités physiques et d'un certain degré d'instruction. Ils souscrivent, au moment de l'admission, la promesse de s'enrôler à l'âge de 16 ans pour un terme de milice, engagement qu'ils contractent à cet âge avec le consentement des personnes qualifiées par la loi et d'après les règles tracées pour les volontaires. Par cet engagement, le pupille acquiert la qualité de militaire.

Au cas où le nombre des demandes d'admission dépasse celui des places disponibles, celles-ci sont accordées au concours, Dans l'année où ils atteignent 17 ans, les pupilles reçoivent, suivant leur mérite, un diplôme de soldat, de caporal ou de sergent. Le Ministre de la guerre arrête les détails d'organisation des écoles (même arrêté, art. 17).

(1) Cette disposition est caractéristique de l'esprit qui règne actuellement en Belgique.

II. — L'instruction étant rendue obligatoire à partir de 1914, le nombre des miliciens illettrés est destiné à diminuer, puis à disparaître. Il n'est plus créé d'écoles divisionnaires attachées aux différents corps d'armée. Toutefois, des écoles pour les militaires en activité de service sont organisées dans tous les régiments et provisoirement. La fréquentation des cours élémentaires par les soldats illettrés est considérée comme un service obligatoire (loi org., art. 83).

Des cours scientifiques sont organisés dans les corps pour les militaires désireux de s'instruire, pour les gradés ne possédant pas certaines connaissances et pour les candidats officiers.

Des écoles régimentaires dépendent des corps de l'infanterie ; l'école du génie assure, en outre, la formation professionnelle des caporaux et sous-officiers ; elle contribue aussi à l'instruction des volontaires de milice et des miliciens candidats officiers de réserve. Des écoles analogues dites « écoles d'armes » sont destinées à la formation des sous-officiers et des candidats officiers de réserve pour la cavalerie et l'artillerie.

§ **281. — Ecoles militaire, de Guerre, etc.** — I. — Une Ecole militaire a été créée par la loi du 18 mars 1838. Elle forme, avec une Ecole de guerre et des Ecoles d'artillerie, de cavalerie et du génie, l'enseignement supérieur de l'armée.

L'admission à l'Ecole se fait au concours ; elle est prononcée par le Ministre de la guerre (loi org., art. 12, modifiée le 6 mai 1888). Il faut être belge et âgé de 17 à 21 ans (loi du 25 mai 1914). Quelques exceptions à cette règle sont en rapport avec nos lois sur la nationalité.

En entrant dans la deuxième année d'études, les élèves contractent l'engagement de servir pendant 13 ans (loi org., art. 2 ; arr. roy. du 6 décembre 1902).

L'enseignement se divise en deux parties de 2 ans chacune ; la première est destinée à l'instruction préparatoire pour l'artillerie et le génie et à l'instruction particulière à l'infanterie et à la cavalerie, pour les élèves se destinant à ces armes ; la seconde comprend les applications et développements des cours de la première partie, nécessaires à l'artillerie et au génie. On désigne les deux dernières années d'études sous le nom d'Ecole d'application (loi org., art. 5 et 6). Les élèves de l'Ecole d'application ont le grade de sous-lieutenant.

La discipline de l'Ecole est toute militaire ; le renvoi, pour les élèves sous-lieutenants, entraîne la perte du grade ; il doit être

prononcé par arrêté royal. Tout renvoi de l'Ecole ne peut avoir lieu que de l'avis conforme d'un conseil d'enquête. La retraite d'un élève sous-lieutenant est soumise aux mêmes conditions et entraîne les mêmes conséquences. La loi, les arrêtés organiques et ministériels règlent ce qui est relatif aux études et aux examens, au traitement des professeurs, au prix de la pension, aux bourses, etc.

II. — L'Ecole de guerre a pour but de répandre l'instruction militaire supérieure dans l'armée et d'assurer le recrutement des officiers du corps d'état-major (arr. roy. du 21 août 1913) ; elle se recrute parmi les officiers de toutes les armes ayant 5 ans de grade, moins de 32 ans, et dont les capacités sont reconnues par un examen d'entrée. L'enseignement comprend trois années d'études suivies chacune d'un examen. L'examen final confère le diplôme d'adjoint de l'état-major. Il dispense de tout examen éventuel futur pour l'avancement au choix.

III. — Certaines écoles spéciales complètent l'enseignement militaire. Elles ont une existence autonome : tel est le cas pour l'école d'artillerie de Brasschaet (arr. roy. du 12 novembre 1913), l'école de cavalerie d'Ypres (arr. roy. du 15 novembre 1913), l'école d'infanterie, de Beverloo, l'école normale d'escrime et de gymnastique. D'autres écoles spéciales font partie intégrante des compagnies auprès desquelles elles sont constituées : tel est le cas pour les écoles spéciales formant dans leur ensemble l'école du génie (arr. roy. du 15 novembre 1913).

§ 282. **Aumônerie.** — L'aumônerie militaire fait l'objet de toute la sollicitude du Gouvernement. Le service religieux est assuré pour les militaires du culte catholique, par des aumôniers et des aumôniers-adjoints désignés par les évêques et agréés par le Roi, dans les garnisons où il y a un hôpital militaire, ainsi qu'aux écoles militaire et de pupilles et dans le corps de discipline et de correction. Dans les autres garnisons, ce service est assuré par des membres du clergé séculier. Les aumôniers et prêtres agréés ont accès dans les hôpitaux militaires et auprès de tout militaire gravement malade ; ils peuvent accomplir librement auprès de chacun d'eux les devoirs de leur office. Ils sont aussi autorisés à s'entretenir aux parloirs des casernes avec les militaires détenus (arrêté royal organique du 13 septembre 1889, art. 1 à 4).

Lorsque le nombre des militaires appartenant à d'autres cultes reconnus par l'Etat, c'est-à-dire protestants ou israélites, le

comporte, des ministres de ces cultes agréés par le Ministre de la guerre sont appelés à donner leurs soins spirituels aux militaires de ces religions.

Beaucoup de patronages ont été fondés pour les militaires sous l'inspiration du clergé.

§ **283. Service de Santé.** — Le service des hôpitaux militaires fait l'objet d'un arrêté royal du 1er août 1877. Le service de santé comprend des médecins généraux, des médecins, des adjoints, des pharmaciens et des vétérinaires militaires assimilés à des officiers de différents grades, l'inspecteur général du service de santé pouvant avoir rang de lieutenant-général (loi du 26 juin 1899 modifiée le 25 mai 1914).

Tous ces médecins sont nommés par le Roi, qui leur confère le grade correspondant à leurs fonctions (loi du 16 juin 1836, art. 1).

Les conditions pour être nommé dans le service de santé de l'armée sont : l'indigénat, le diplôme professionnel, un certain âge ; il faut en outre satisfaire à un examen d'Etat et contracter un engagement de 8 ans dans l'armée (loi du 26 juin 1899, art. 4 et suiv. ; arrêté royal du 28 juillet 1899). Certains délais sont nécessaires pour pouvoir monter de grade. L'avancement se fait moitié au choix, moitié à l'ancienneté, à moins d'insuffisance de sujets capables. Pour les grades supérieurs, le Roi décide librement (même loi, art. 6 et suiv.).

La Belgique est un des signataires de la convention de Genève du 22 août 1864, relative à l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, convention dite de la Croix rouge (ratification par la Belgique le 24 novembre 1864, échangée à Berne le 22 décembre suivant). La Belgique n'a cessé, depuis lors, de prendre part aux conférences relatives à cet objet, notamment à celle de Genève où fut élaborée la nouvelle convention du 6 juillet 1906 (loi belge du 15 août 1907).

SECTION V

Le Domaine et les Prestations militaires.

§ **284. Biens du Domaine public et privé.** — Le Code civil s'occupe du domaine militaire, pour ranger dans le domaine public les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des

forteresses (art. 540). Le Code ajoute qu'il en est de même des terrains, fortifications et remparts qui ne sont plus places de guerre : ils appartiennent à l'Etat s'ils n'ont été valablement aliénés ou si la propriété n'en a pas été prescrite contre lui (art. 541). Il va de soi que les biens visés dans cette seconde disposition sont du domaine public *sensu lato*, mais tombent dans le domaine privé de l'Etat, étant aliénables et prescriptibles. Ce qui les différencie des biens visés à l'article précédent, qui eux sont du domaine public *stricto sensu*, c'est leur désaffectation. Celle-ci dépend du Gouvernement : il faut que les terrains en question ne servent plus à la défense nationale.

Bien que le Code civil apparaisse imprécis et vieilli dans les expressions dont il fait ici usage, il ne nous en régit pas moins. Le domaine militaire comprend plus spécialement les fortifications et les forts isolés, comme nous en avons notamment autour d'Anvers et dans la vallée de la Meuse. Certains ouvrages, tels que digues, écluses, rues au pied des remparts, etc., qui peuvent servir à d'autres fins, tout en restant moyens défensifs pour le territoire, font partie du même domaine (décret des 8-10 juillet 1790, tit. I, art. 13 et 15).

En dehors des bâtiments militaires proprement dits et du système de la défeuse nationale, incluant deux camps retranchés à proximité d'Anvers, le domaine militaire comprend encore le camp de Beverloo dans le Limbourg (arrêté royal du 5 mars 1885, concernant l'administration des bâtiments militaires, art. 24 à 33) et le camp de Brasschaet dans la province d'Anvers (arrêté royal du 26 octobre 1865).

La police du domaine militaire appartient au Ministre de la guerre ou aux commandants qui l'exercent en son nom. Ce soin incombe spécialement aux corps d'artillerie et du génie. A ce dernier sont adjoints des gardes du génie, fonctionnaires civils ressortissant au département de la guerre. Dans l'intérieur des casernes, l'autorité militaire est seule maîtresse : ces bâtiments échappent à la police locale, contrairement aux autres lieux où se font de grands rassemblements d'hommes (même décret, art. 14 ; décret du 24 décembre 1811, tit. II, art. 36 ; arrêté royal du 16 avril 1854). Si certains usages civils sont compatibles avec le service de la défense, l'autorité militaire a la faculté de donner en location des parties de ce domaine ; il va de soi que ce sont là des concessions précaires, toujours révocables pour les besoins de la sûreté nationale.

Les casernes sont propriétés de l'Etat. La charge du caserne-

ment grève son budget (loi du 22 juin 1873). Quant aux casernes que les communes avaient construites en vertu de dispositions législatives antérieures, elles demeurent leur propriété, mais l'Etat en a l'usage, tant qu'elles servent aux troupes. Si cette affectation vient à cesser, la commune en reprend la libre disposition (même loi, art. 3).

§ **285. Réquisitions.** — En cas de marches par étapes et pendant les manœuvres, à défaut de casernes, les troupes peuvent être logées et éventuellement nourries chez les habitants. Ceux-ci sont indemnisés conformément à la loi annuelle du budget (loi du 14 août 1887). Les réquisitions sont adressées par l'autorité militaire aux collèges des bourgmestre et échevins qui les répartissent entre les habitants de chaque commune aptes à les fournir (art. 9). En cas d'urgence et en temps de guerre, elles peuvent être faites directement aux citoyens par l'autorité militaire. Certaines avances incombent aux communes à qui les réquisitions sont adressées ; elles sont remboursées par le département de la guerre (même loi, art. 2 et 9). Il est fait exception pour les maisons dispensées de l'obligation de logement (*ibidem*, art. 8).

Le refus de satisfaire à une réquisition régulièrement faite ou d'y satisfaire complètement est puni d'une amende de 5 à 60 francs (art. 12). Des réquisitions déterminées de terrains et même de bâtiments sont permises, spécialement pour les grandes manœuvres annuelles de l'armée (loi du 14 août 1887, art. 3). D'autres encore sont permises en temps de guerre : chevaux, voitures, outils et machines, médicaments, charbon et divers combustibles, vivres, bétail, fourrages, paille, etc., toujours moyennant indemnités (1). Les sanctions sont naturellement beaucoup plus fortes qu'en temps de paix.

La loi règle le mode de liquidation des indemnités, qui est de la compétence du juge de paix, sous réserve d'appel au delà de 100 francs (art. 18 à 20). Le détail de ces prestations fait l'objet d'un règlement d'exécution (arrêté royal du 31 décembre 1889, modifié le 23 novembre 1908) (2). Les prestations prévues par la loi sont les seules que puisse exiger régulièrement l'au-

(1) *Pandectes belges*, V^is^ Domaine militaire et Bâtiments militaires, t. XXXI (1889), p. 1000, t. XII (1884), p. 1232.

(2) Ce règlement constitue tout un petit code de 211 articles. Observons que le titre IV assimile aux réquisitions en temps de guerre dont parle la loi, les réquisitions en temps de troubles et de grèves. Mais il faut que l'armée ait été mobilisée pour que l'assimilation soit possible.

torité militaire : seules aussi, elles donnent lieu à indemnités. Si les opérations militaires causent un dommage aux particuliers à quelque titre que ce soit, mais en dehors des cas visés par la loi de 1887, aucune action en dommages-intérêts n'est recevable de leur part, l'Etat agissant ici *jure imperii* (1).

§ **286. Servitudes.** — Certaines servitudes grèvent les terrains environnant les forteresses. Ces servitudes militaires, comme on les appelle, empêchent les propriétaires de construire ou de faire des excavations à une distance de 600 mètres environ des travaux d'art militaire (arrêté-loi du 4 février 1815). Toutefois, l'interdiction n'est pas applicable aux bâtiments existant antérieurement (loi du 28 mars 1870, art. 3), ni à ceux qui sont situés à l'intérieur des enceintes fortifiées (*ibidem*). D'ailleurs, le Gouvernement peut réduire la zone grevée de servitudes ou autoriser, mais à titre précaire, des constructions à l'intérieur de la zone (même loi, art. 2 ; arrêté royal du 4 mars 1871) (2). Il appartient à l'autorité de fixer le moment où naissent et où s'éteignent les servitudes militaires, en cas de transformation du système défensif d'une place (loi du 18 août 1907 contenant le budget extraordinaire pour 1907, art. 9 et 10).

Bien que l'établissement des servitudes légales dont nous nous occupons ne donne en principe lieu à aucune indemnité, plusieurs lois ont admis les exceptions à cette règle, en allouant des dédommagements aux propriétaires des terrains grevés, lorsque la charge était particulièrement onéreuse. Il en a été ainsi autour des fortifications d'Anvers et autour des forts de la Meuse (lois des 2 avril 1873 et 19 août 1893 et arrêtés d'exécution des 2 avril et 16 juin 1873 et 26 août 1893).

(1) Cass., 3 février 1902, *Pandectes périodiques*, nos 661-662, *Supra*, § 180. En fait, l'autorité tempère la rigueur de ce principe.

(2) GIRON, *Dictionnaire*, V° Domaine militaire, n° 7, t. I, p. 305.

CHAPITRE II

LA GENDARMERIE

§ 287. **Son Caractère militaire et de Police.** —Une loi prévue par la Constitution (art. 120) organisant la gendarmerie et fixant ses attributions d'une façon générale n'est pas encore faite. Nous sommes toujours régis par des dispositions pour la plupart françaises et hollandaises (1).

La gendarmerie est cette partie de la force publique instituée pour assurer dans l'intérieur du royaume le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Une action constante et répressive caractérise son service. Elle veille particulièrement à la sûreté des campagnes et des grand'routes (loi du 28 germinal an VI, art. 1 et 3). Elle fait partie de l'armée par son organisation et relève à ce titre du Ministre de la guerre ; mais elle se distingue d'elle par sa mission, qui la met en contact avec les Ministres de la justice et de l'intérieur. A ce caractère intermédiaire est dû le fait que la gendarmerie a son budget spécial, ne se confondant avec celui d'aucun des ministères que nous venons de citer (arrêté-loi du 30 janvier 1815, art. 8) (2).

Pour tout ce qui concerne le matériel et la discipline, la maréchaussée — c'est le nom que l'on donnait à la gendarmerie sous le régime hollandais (3) — ressortit au département de la

(1) La loi organique de la gendarmerie du 28 germinal an VI est un code de 235 articles ; elle est complétée par l'arrêté-loi du 30 janvier 1815, de 67 articles et par un règlement général de service intérieur du 20 mars 1815, de 140 articles. Nombreuses sont les dispositions abrogées ou modifiées depuis. Lieut. Le Kass, *Nos Gendarmes*, Bruxelles 1912. Legavre et Selliers de Moranville, *Ce que tout Gendarme doit connaître*, Frameries, 1913.

(2) *Supra*, § 67.

(3) Le Gouvernement provisoire, par arrêté du 19 novembre 1830, déclara

guerre. Pour tout ce qui a rapport au maintien de l'ordre public et à la police générale et judiciaire, elle ressortit au département de la justice. C'est ainsi que les nominations, l'administration du corps, l'intendance, la discipline, la police des casernes, les revues et tournées, etc., sont pour la gendarmerie ce qu'elles sont pour les autres troupes. Au contraire, le service habituel et journalier, le transfert des prisonniers, la surveillance des vagabonds, la poursuite des prévenus sont des actes de police judiciaire (même règlement, art. 9 et 10).

§ **288. Ses Fonctions**. — La composition du corps, son commandement par un général-major, sa répartition pour le service en 3 divisions, etc., sont aujourd'hui réglés par l'arrêté royal du 3 août 1889 complété le 15 février 1892.

Les fonctions ordinaires que la loi confère à la gendarmerie consistent en tournées, informations, recherches et poursuites, arrestations ; elles sont exercées sans aucune réquisition préalable (loi de l'an VI, art. 126 et règlement de 1815, art. 11 et 12). Toutefois, ces attributions doivent être combinées avec les garanties constitutionnelles de la liberté individuelle et les lois postérieures à 1830. La gendarmerie n'est pas une autorité, à proprement parler ; c'est une force que la loi met à la disposition des magistrats (1). Dans son rôle répressif, la gendarmerie est subordonnée au parquet (Code d'Instruction criminelle, art. 9 et suiv.) ; dans son rôle préventif, elle dépend de la police administrative que la loi confie aux bourgmestres (loi communale, art. 94). A ce titre encore, elle se rattache au département de l'intérieur.

Certaines lois spéciales chargent la gendarmerie de la recherche et de la constatation des infractions ; tels sont les Codes rural et forestier, les lois sur la chasse et sur la pêche.

A titre exceptionnel, la gendarmerie intervient chaque fois qu'elle y est requise par les autorités constituées ou par tout porteur de mandements de justice (règlement de 1815, article

le corps de la maréchaussée dissout et remplacé par la gendarmerie nationale belge. Ce changement de nom avait pour but d'imposer aux officiers, sous-officiers et soldats de l'ex-maréchaussée, un acte d'allégeance au régime nouveau, pour être admis dans la gendarmerie (art. 2). Et le Gouvernement provisoire ajoute que les règlements seront revisés et appropriés aux besoins du moment (art. 3), ce qui n'empêche l'ancienne organisation de rester entièrement debout. Cf. arrêté du 10 décembre 1830 défendant l'emploi de la gendarmerie à des fins non prévues par l'arrêté-loi de 1815.

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Gendarmerie, n° 4, t. II, p. 125.

23) (1). Mais une autorité civile — le président de la Chambre des représentants, par exemple, ou le président d'une cour d'assises — ne peut jamais, une fois ces réquisitions dressées, s'immiscer dans les opérations militaires ordonnées par les chefs pour l'exécution des dites réquisitions (*ibidem*, art. 26).

§ **289. Discipline. Gendarmes en Bourgeois.** — Nous retrouvons le double caractère de la gendarmerie dans la juridiction pénale et disciplinaire à laquelle elle est soumise. Etant soldats, les gendarmes tombent sous l'application du Code pénal militaire (Code de procédure pénale militaire de 1899, art. 1). Toutefois, ils sont justiciables des tribunaux ordinaires pour les infractions relatives au service judiciaire et de police administrative (*ibidem*, art. 25). Les conseils de guerre sont compétents à leur égard pour tout délit relatif au service ou à la discipline militaires.

S'ils ne sont pas en uniforme, les gendarmes perdent normalement aux yeux de la loi leur caractère d'agents de la force publique ; de même, les délits de rébellion, d'outrages à un agent de l'autorité, etc., ne peuvent pas être reprochés aux personnes que plus rien n'avertit de leur qualité. Toutefois, en ces derniers temps, l'emploi de « gendarmes en bourgeois » est devenu fréquent. La légalité de la mesure avait déjà fait l'objet d'une circulaire du Ministre de la justice dès 1841 (2) ; elle fut légitimée par des raisons d'opportunité et même de nécessité, dans une plus récente circulaire du Ministre de la guerre du 24 octobre 1884 (3), et dans une discussion au Sénat belge en 1895 (4). Des gendarmes en bourgeois peuvent être requis sur un ordre de l'autorité militaire ou sur une demande formelle et motivée du parquet. Ils doivent être porteurs d'une médaille *ad hoc* et d'une carte d'identité leur permettant de justifier de leur qualité.

Les frais de casernement de la gendarmerie sont à charge des provinces (loi provinciale, art. 69, 21°).

(1) *Supra*, § 201.

(2) TIELEMANS, *Répertoire de l'Administration*, V° Gendarmerie, t. VII (1856), p. 170.

(3) *Pandectes belges*, V° Gendarme, n° 528, t. XLVIII (1894), p. 617, en note. Ch. des Repr., 4 décembre 1884 et 18 février 1913 : *Supra*, § 201, et *Ann. parl.*, 1912-13, p. 627, et suiv.

(4) Sénat, séance du 15 mars 1895, *Ann. parl.*, 1894-1895, p. 203.

CHAPITRE III

LA GARDE CIVIQUE

§ 290. Sa Composition. — Quelques principes organiques ont été rappelés déjà ci-dessus (1). Nous devons ici exposer leur application par la loi du 9 septembre 1897.

Sont gardes civiques, les Belges et les étrangers résidant en Belgique depuis un an au moins, sauf les militaires ou les anciens militaires (art. 8 à 18).

Des conventions internationales peuvent dispenser les étrangers du service dans la garde civique. Il en est ainsi à titre de réciprocité, pour les Néerlandais (convention du 4 octobre 1900, ratifiée le 1er février 1902 ; loi belge du 14 juin 1901). Même en dehors de toute convention, beaucoup d'étrangers échappent au service de la garde, en se réclamant du principe de réciprocité et en établissant que, dans leur pays, il n'y a pas de garde civique — ce qui est le cas en France, en Allemagne dans le Grand-Duché —ou que les Belges en sont exemptés (2). On est plus rigoureux à l'égard des étrangers autorisés par arrêté royal à établir leur domicile en Belgique (3).

Le service est obligatoire dans le premier ban, de 21 à 32 ans; dans le second ban, de 32 à 40 ans accomplis.

Les engagements volontaires sont admis à partir de 18 ans dans le premier ban et après 40 ans dans le second.

L'inscription pour le service a lieu dans la commune de la résí-

(1) *Supra*, § 198.

(2) A. VERBESSEM, *Loi de la Garde civique annotée*, Gand, 1904, n° 42, p. 80.

(3) Cass., 18 juin 1883, *Pasicr.*, 1883, I, 284. Circ. du Min. de l'int. du 10 août 1911. *Rev. Adm.*, 1911, p. 433.

dence réelle et, en cas de résidences multiples, dans la plus populeuse. Les inscriptions se font à la commune ; elles peuvent se faire d'office par le collège échevinal, lequel statue sur les réclamations du chef de doubles emplois, de dispenses ou d'exemptions et sur les exclusions (arrêté royal organique du 15 octobre 1897 et instructions annexées). Des registres *ad hoc* sont dressés par l'autorité communale ; ils ont un caractère de permanence comparable à celui des listes électorales (art. 14). La liste des incrits de l'année est remise aux conseils civiques de revision ; elle est publique.

Tout garde qui change de résidence est tenu d'en donner avis.

§ 291. **Conseils civiques de Revision. Exemptions. Dispenses. Exclusions.** — Un conseil civique de revision est organisé par commune ou par groupe de communes; ses membres, au nombre de trois et le secrétaire rapporteur sont nommés par le Roi. Il est assisté de médecins (art. 19 à 32). Il tient tous les ans une session ordinaire et peut être convoqué extrordinairement. Il connaît de toutes réclamations contre les décisions du collège échevinal, de la part soit de l'intéressé, soit du chef de la garde. Un débat contradictoire a lieu.

Le conseil civique arrête les listes d'inscription, après avoir statué sur toutes les réclamations portées devant lui. Ses décisions sont motivées et rendues en séance publique. Elles peuvent être déférées à la Cour de cassation pour les motifs ordinaires (art. 33 à 36).

Les causes d'exemption définitive ou temporaire pour inaptitudes physiques sont déterminées par le Gouvernement (art. 37 à 44 ; arrêté royal du 16 novembre 1897 et arrêtés ministériels d'exécution). Les dispenses énumérées à la loi visent les ministres, les membres de la Chambre, le corps diplomatique, les gouverneurs, commissaires d'arrondissement, bourgmestres, échevins, chefs des parquets, juges d'instruction et juges de paix, certains fonctionnaires spécialement désignés par le Ministre de l'intérieur, etc. Sont encore dispensés du service « ceux qui n'ont pas les moyens de se pourvoir de l'uniforme », aussi longtemps que leur indigence subsiste. Cette disposition donne à la garde civique un caractère bourgeois, sinon aristocratique; elle en exclut la classe ouvrière. L'indigence est souverainement appréciée par le conseil civique de revision (1).

Des exemptions définitives sont accordées aux hommes de trop petite taille ou atteints d'infirmités incurables, aux ministres des

(1) Jurisprudence constante. Ex. : Cass., 2 juin 1903, *Pasicr.*, 1903, I, 253.

cultes. Elles peuvent être accordées, sur leur demande, à ceux qui justifient de 8 années de grade ou de 15 années de service dans un corps spécial.

Des exemptions temporaires sont accordées d'année en année aux hommes atteints de maladies moins graves, aux séminaristes, aux ajournés de la milice, etc.

Des dispenses pour un ou plusieurs exercices peuvent être, en cas d'empêchement légitime, accordées par le chef de la garde.

L'exclusion frappe les condamnés pour crimes ou pour certains délits, ceux qui sont placés sous la surveillance spéciale de la police, les tenanciers de maisons de prostitution, les déserteurs et les militaires renvoyés de l'armée.

Pour postuler une place de l'Etat, de la province ou de la commune, il faut justifier avoir satisfait à la loi sur la garde civique (art. 136).

§ **292. Organisation**. — La garde civique est répartie en 4 commandements supérieurs (art. 45 à 52). La 1re circonscription comprend Anvers et le Brabant ; la 2e les deux Flandres ; la 3e le Hainaut et Namur ; la 4e Liège, le Limbourg et le Luxembourg (arrêté royal du 23 novembre 1897). La composition de l'état-major est réglée par le Roi. Celui-ci peut nommer un inspecteur général pour tout le royaume. Dans chaque commune ou groupe de communes, le commandant de la garde civique a le grade de major au moins ; il est assisté d'un état-major. Les officiers sont nommés par le Roi, les sous-officiers, par le chef de la garde. Ces nominations confèrent la fonction comme celle d'officier-rapporteur, d'officier-instructeur, etc., indépendante du grade que le titulaire obtient par élection.

Dans chaque garde et pour chaque ban, les hommes sont réunis en pelotons ou compagnies, dont le nombre et la composition sont fixés par arrêté royal. Il appartient aux conseils civiques de revision de répartir les nouveaux gardes entre ces diverses unités. Le Roi peut modifier ce groupement et autoriser la formation de corps spéciaux composés de volontaires signant un engagement de 3 ans au moins. Ces corps sont : les artilleurs, les chasseurs à pied, les chasseurs à cheval et les sapeurs-pompiers (arrêté royal du 16 février 1900). Il y en a dans 25 communes sur les 135 où la garde civique est active et forme, par suite de certains groupements, 60 corps de milice citoyenne. L'instruction et la discipline sont particulièrement soignées dans les corps spéciaux. L'équipement y étant plus coûteux, certaines cotisations sont exigées des volontaires. L'ef-

fectif des corps spéciaux est de 8.500 hommes environ sur 47.000 environ que comprend toute la garde civique active (1).

La garde civique a son service de santé ; elle n'a point d'aumônerie.

§ **293. Election aux Grades.** — Conformément à la Constitution, les titulaires de tous les grades des compagnies, batteries ou corps de cavalerie, sont élus par les gardes composant chaque unité ; il n'y a d'exception que pour le sergent-major, dont la nomination et la démission dépendent du capitaine (art. 53 à 63). Les officiers hors cadre sont nommés librement par le Roi. Tous doivent être belges.

Pour être éligible au grade d'officier, il faut avoir subi avec succès un examen *ad hoc* ou avoir servi dans les cadres de l'armée. Le diplôme d'aspirant officier est délivré par une commission de 5 membres et un secrétaire, nommée par le Roi. Le programme d'examen est fixé par arrêté royal ; des cours préparatoires sont institués par les soins des officiers supérieurs. L'examen est plus difficile pour les corps spéciaux (arrêtés royaux du 28 octobre 1897 et du 16 février 1900). Pour les officiers, l'examen précède donc l'élection. Au contraire, pour les sous-officiers, caporaux et brigadiers, l'élection précède l'examen. Celui-ci est subi devant une commission formée et présidée par le chef de la garde. Les élus qui échouent sont déclarés démissionnaires et ne sont rééligibles qu'après 2 ans.

Tout officier prête serment avant son entrée en fonction.

Les titulaires conservent leur grade jusqu'à leur radiation des contrôles du ban auquel ils appartiennent. Le conseil civique de revision statue. La démission d'un grade électif ne dispense pas de l'obligation du service jusqu'à remplacement.

Il est pourvu dans les 3 mois aux grades électifs vacants (art. 65 à 81). Le vote est considéré comme un service obligatoire pour les hommes. Il est secret. L'élection des officiers se fait à la majorité absolue avec ballottage s'il y a lieu. L'élection aux grades inférieurs se fait à la majorité relative. Le conseil civique de revision connaît des réclamations auxquelles une élection peut donner lieu.

§ **294. Administration.** — Les uniformes et signes distinctifs des grades sont déterminés par le Roi (art. 82 à 86, arrêté royal codifié du 5 décembre 1899). Tout garde doit s'habiller à ses frais. Les objets d'armement et d'équipement sont fournis par

(1) *Annuaire statistique de la Belgique*, pour 1912, p. 266.

l'Etat ; le garde doit en prendre soin ; ils demeurent la propriété de l'Etat qui fournit également les munitions.

Certains frais de l'organisation et du service de la garde civique sont à charge des communes. Les indemnités qui peuvent être allouées aux officiers d'état-major, seuls rétribués, sont à charge de l'Etat (art. 87 à 92). Un conseil d'administration de la garde dresse tous les ans le budget des dépenses, qui doit être voté par le conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente. Les amendes en matière de garde civique profitent aux communes.

§ **295. Service de la Garde.** — La garde civique peut être requise en tous temps, pour le maintien de l'ordre et de la paix publics (art. 93 à 110). Cette disposition s'applique dans une certaine mesure à la garde non active elle-même, dont les hommes peuvent être astreints à des patrouilles de sûreté et à des services d'ordre (art. 133). Observons la généralité de ces termes : les autorités compétentes sont seules juges du point de savoir si l'ordre et la paix publics sont menacés. Ainsi, un garde ne peut se dispenser d'un service en invoquant la liberté constitutionnelle de ne point concourir aux cérémonies d'un culte, et refuser d'assister à un *te Deum* où il a été convoqué pour maintenir l'ordre (1). Mais la garde ne peut être requise pour parader dans un cortège ou une réception officielle (2). Elle peut l'être pour remplacer ou suppléer dans le service de place la garnison momentanément absente ou insuffisante. Elle est mise, en ce cas, sous les ordres du commandant de la place, l'Etat subvenant à tous ses frais.

Les gardes passent leur première année de service dans les pelotons d'instruction, où ils sont astreints à 30 exercices de deux heures ; après quoi ils sont soumis à un examen pratique. Dans les communes flamandes, l'instruction et le commandement se font dans cette langue (3), qui doit être employée aussi dans les communications, correspondances et procédures, conformément aux lois sur l'emploi des langues (art. 137). Aux gardes qui ne satisfont point à l'examen, une seconde année d'instruction peut être imposée. Ceux qui satisfont à l'examen — que l'on peut demander à subir aussitôt après l'incorporation

(1) Décision du conseil de discipline de Liège du 23 septembre 1876 *Pasicr.*, 1877, III, 5. *Supra*, § 55.

(2) Jurisprudence constante, Voir Cass., 7 février 1887, *Pasicr.*, 1887, I, 102.

(3) *Supra*, § 44.

— sont versés dans le 1er ban. Celui-ci peut être astreint tous les ans à 10 exercices de deux heures chacun, plus une demi-heure pour se rendre au lieu de l'exercice et en revenir. En outre, durant chacune des 4 premières années de leur incorporation, les gardes du 1er ban peuvent être astreints à 5 jours d'exercice d'ensemble, sans qu'ils soient tenus de passer la nuit dehors. Les frais de ces exercices sont à charge de l'Etat. En fait, les corps spéciaux, auxquels d'autres exercices obligatoires peuvent être imposés, et des détachements de gardes qui y consentent, font leurs exercices au camp de Beverloo (arrêté royal du 12 octobre 1900).

Les gardes du 2e ban ne peuvent être astreints qu'à 3 exercices annuels. Le service comprend, en outre, une revue d'ensemble et une inspection d'armes tous les ans. Une inspection triennale obligatoire doit être passée par les commandants supérieurs. D'autres services obligatoires — honneurs funèbres, etc., — peuvent être commandés par le Ministre de l'intérieur (arrêté royal du 15 janvier 1900). Des cours théoriques et des exercices pratiques sont imposés aux officiers, sous-officiers, caporaux et brigadiers.

Bien que le service ordinaire de la garde civique ait été renforcé par la loi de 1897, la règle est restée de lui demander peu de chose en temps normal, afin de pouvoir se montrer d'autant plus exigeants dans les circonstances difficiles (1).

Tout garde requis pour un service doit obéir, sauf à réclamer ensuite auprès de ses supérieurs. Les devoirs de respect et d'obéissance hiérarchiques sont les mêmes que dans l'armée. Lorsqu'elles se trouvent ensemble, la garde civique a le pas sur l'armée (art. 135). Les règlements d'exercices et de manœuvres de l'armée sont, de plein droit, applicables à la garde civique.

§ **296. Discipline.** — Aux obligations hiérarchiques des gardes correspond, pour les supérieurs, le droit de réprimande et même, en cas d'insubordination grave, le droit d'incarcération pendant 24 heures (art. 111 à 113). Les commandants peuvent aussi renvoyer un homme pour 6 mois au plus au peloton d'instruction. Les officiers sont passibles de un à 3 jours d'arrêt.

Toutes ces punitions sont indépendantes du renvoi devant un conseil de discipline ou un conseil d'enquête, s'il y a lieu. Le conseil de discipline est présidé par le juge de paix ou son sup-

(1) Rapport de la section centrale de la Chambre des représentants, *Pasin.*, 1897, p. 375 à 388.

pléant ; il est composé de 4 officiers, sous-officiers et autres gradés ; un officier rapporteur et un officier quartier-maître remplissent les fonctions de ministère public et de greffier (art. 114 à 127). Les membres du conseil de discipline sont tirés au sort annuellement ; leurs fonctions sont obligatoires. Le conseil connaît, à l'égard de tous les gardes mais non des officiers, des infractions à la loi organique de la garde civique, des contraventions aux règlements d'ordre intérieur et de tous faits d'indiscipline ou d'insubordination commis dans le service ou à l'occasion de celui-ci. Des critiques outrageantes, imprimées par un garde contre son chef et se rapportant au service, rentrent dans cette dernière catégorie (1).

Les contraventions sont constatées par les rapports et procès-verbaux des officiers. Comme moyen de défense, le garde poursuivi ne peut invoquer aucun motif de dispense ou d'exemption du service de la garde, questions qui sont de la compétence du conseil civique de revision. Notamment, le conseil de discipline ne peut décider qu'un garde doit être exempté du service pour cause d'indigence (2).

Les peines que peut prononcer le conseil de discipline sont : la réprimande, l'amende jusqu'à 25 francs, l'emprisonnement jusqu'à 7 jours, la déchéance du grade, la suspension de un à 6 mois ou le renvoi de la garde. Ces peines peuvent être aggravées en cas de récidive ou d'insubordination grave ; elles entraînent parfois certaines autres déchéances et amendes.

Les jugements du conseil de discipline ne peuvent être attaqués que par la voie de l'opposition, s'ils sont rendus par défaut, ou de la cassation, s'ils violent la loi. L'effet de la cassation est le renvoi devant un autre conseil de discipline.

A l'égard des officiers, ce n'est pas le conseil de discipline mais un conseil d'enquête qui statue (art. 128 à 132). Ce conseil est constitué dans chaque cas particulier par le sort, parmi les officiers, d'un grade égal ou supérieur à celui du prévenu. Le conseil d'enquête émet, après débats contradictoires, un avis, dans des conditions analogues à celles que nous avons exposées à propos de l'armée (3). Cet avis est envoyé au rapport du Ministre de l'inté-

(1) Jurisprudence constante. Voir Cass., 1er avril 1883, *Pasicr.*, 1883, I, 202.

(2) Jurisprudence constante. Cass., 27 janvier 1902, *Pasicr.*, 1902, I, 130.

(3) *Supra*, § 274.

rieur, pour que le Roi prononce, s'il y a lieu, la suspension, la déchéance ou la révocation de l'officier.

Observons qu'à la différence de l'armée, la garde civique reste soumise au droit pénal commun, quant aux peines et quant à la procédure ; aussi la connaissance de toute infraction ordinaire commise par un garde échappe-t-elle à la compétence du conseil de discipline, pour demeurer aux juridictions répressives, notamment au tribunal correctionnel.

TITRE IV

L'ORGANISATION REGIONALE ET LOCALE

CHAPITRE PREMIER

LA PROVINCE (1)

§ 297. Son Action limitée. — Nos provinces et nos communes ne nous apparaissent pas seulement comme les divisions territoriales du royaume, mais encore comme des organismes politiques ayant une vie propre et dont l'importance, bien que subordonnée à l'Etat, dépasse celle d'un simple échelon dans la hiérarchie administrative. Parler de souveraineté provinciale et communale serait sans doute excessif ; pourtant, ne l'oublions pas, ç'a été une vérité jadis et une vérité qui laisse des traces dans nos institutions actuelles.

Les provinces formaient des Etats indépendants. Mais, si les noms anciens se sont perpétués, il ne faut pas s'imaginer que les limites de ces souverainetés correspondent à celles de nos provinces. Nous savons que c'est au régime français que se rattachent les divisions territoriales de la Belgique (2). Sauf quelques modifications, importantes seulement dans le Limbourg et le Luxembourg (3), nos provinces sont les 9 départements qui portaient les noms de : la Dyle (aujourd'hui Brabant),

(1) L'importance de nos institutions communales l'emporte de beaucoup sur celle de nos provinces ; aussi leur consacrons-nous une plus large place dans ce traité. Il a semblé logique toutefois de suivre l'ordre hiérarchique, nous en remettant pour le détail au chapitre suivant.

(2) *Supra*, § 20.

(3) *Supra*, § 204.

l'Escaut (Flandre Orientale), la Lys (Flandre Occidentale), Jemappes (1) (Hainaut), les deux Nèthes (Anvers), l'Ourthe (Liège), Sambre-et-Meuse (Namur), Meuse inférieure (Limbourg), les Forêts (Luxembourg). Ces noms furent remplacés par les appellations anciennes et traditionnelles, à l'époque hollandaise (Loi fondamentale des Pays-Bas, art. 1 et 2); celles-ci furent maintenues après la Révolution de 1830 (arrêté du Gouvernement provisoire du 16 octobre 1830 (2); Const., belge, art. 1). Mais nos provinces ont un caractère bien moins centralisé que les départements français, dont les autorités étaient de simples délégations du pouvoir exécutif. La raison d'être de ce système était de vaincre, d'annihiler même le particularisme. Un régime unitaire fut appliqué à toutes les anciennes provinces dont on avait effacé jusqu'au nom. Plus indépendantes sous le régime hollandais, elles géraient leurs intérêts propres, représentés par des assemblées délibérantes, les Etats provinciaux. Ceux-ci comprenaient les délégués des trois ordres : la noblesse ou corps équestre, les villes et les campagnes (Loi fondamentale, art. 129 et suiv.).

Les règles consacrées par la Constitution belge sont moins détaillées (art. 31 et 108), mais elles suffisent à affirmer l'existence d'intérêts propres et d'institutions représentatives dans nos provinces. Il n'est donc plus question de les considérer en simples divisions de l'Etat, sans autonomie. Les dispositions constitutionnelles sont développées dans la loi organique provinciale du 30 avril 1836, amendée depuis, mais toujours en vigueur, et republiée avec des modifications, en vertu d'une loi du 30 décembre 1887 (arrêté royal du 27 novembre 1891).

Quels sont les intérêts provinciaux ? Ils doivent exister en dehors des fonctions exercées par les autorités provinciales en tant que déléguées du pouvoir central. La loi nous les révèle et, si nous les comparons aux intérêts nationaux et communaux, nous reconnaîtrons leur moindre importance : création, entretien et police des chemins vicinaux et des routes provinciales ; — entretien et police des cours d'eau ni navigables ni flottables ; — dessèchement des marais ; — mesures préservatrices contre les

(1) Lieu de la bataille qui livra la Belgique une première fois à la France, en 1792.

(2) Cet arrêté convoqua les électeurs pour le Congrès national. S'il parle du « Brabant méridional », c'est par antithèse avec le Brabant Septentrional, l'une des provinces demeurées hollandaises qui porte encore ce nom.

épidémies et les épizooties ; — création et entretien de certaines institutions charitables et de certains établissements d'instruction. C'est ainsi que la province crée des instituts d'hygiène, antirabiques, des asiles de sourds-muets, des écoles normales, de menuiserie, etc. On s'aperçoit qu'il s'agit là d'intérêts régionaux ou particuliers qui s'étendent au delà des limites d'une commune ou d'un groupe communal, mais n'ayant entre eux aucune cohésion. Il semble bien que le degré intermédiaire occupé par la province soit réservé aux intérêts qui ne rentrent exactement ni dans le cadre communal, ni dans celui de l'administration centrale. C'est là plutôt une notion négative.

§ **298. Conseil provincial.** — I. — Il y a dans chaque province un conseil élu directement par le même corps électoral qui élit les sénateurs (Const., art. 108, 1° ; loi provinciale, art. 1 et suiv., loi électorale provinciale du 22 avril 1898 modifiée le 30 avril 1910) (1). Nos élections administratives se faisant dans les mêmes conditions formelles que les élections politiques, nous croyons inutile d'en exposer le mécanisme. D'ailleurs, elles sont destinées à un prochain remaniement. La circonscription électorale est le canton de justice de paix. Le nombre de mandats à conférer est indiqué dans un tableau annexé à la loi. Il varie de 44 pour le Limbourg à 93 pour la Flandre orientale (loi de 1898, art. 1 à 23, 39 et suivants).

La durée du mandat de conseiller provincial est de 8 années prenant cours le 1er mardi de juillet qui suit l'élection. Le renouvellement des conseils provinciaux a lieu par moitié tous les 4 ans, le 1er dimanche qui suit le 4 juin ; si c'est la Pentecôte, l'élection est remise de 8 jours (loi du 24 avril 1908). Les élections se font encore d'après le régime majoritaire avec ballottage éventuel. Des conseillers suppléants peuvent être ajoutés à chaque liste. Le vote est obligatoire.

Les conditions d'éligibilité sont : l'indigénat, l'âge de 25 ans et le domicile dans la province. Des incompatibilités frappent les membres de la Chambre ou du Sénat, le gouverneur et son greffier, les agents, comptables et employés provinciaux, les commissaires d'arrondissements et leurs employés, la plupart des magistrats, y compris les membres du parquet (loi de 1898, art. 24 et suiv.). La parenté et l'alliance sont cause de cer-

(1) A. DELCROIX, *Elections provinciales. Commentaire de la Loi du 28 avril* 1898, Bruxelles, 1898. — *Supra*, § 87.

taines exclusions. Ces mesures se justifient par des raisons d'indépendance ou de hiérarchie ; on a tenu compte aussi des fonctions judiciaires pour lesquelles des présentations sont faites par le conseil provincial. Au début du régime belge, les conflits d'intérêts provinciaux et généraux paraissaient devoir être fréquents : l'expérience a démontré le contraire. L'incompatibilité avec les mandats législatifs s'explique donc plutôt par des raisons générales de séparation des pouvoirs. Pour le Sénat, la chose s'impose à un autre titre, depuis la création de sénateurs provinciaux en 1893.

La validité des élections et la vérification des pouvoirs appartiennent aux conseils provinciaux eux-mêmes (loi de 1898, art. 30 et suiv.).

Le conseil provincial s'assemble au chef-lieu de la province, à moins que le Roi ne le convoque ailleurs pour cause d'événements extraordinaires (loi prov., art. 42) (1). Toute session est ouverte et close par le gouverneur (art. 43). Le conseil se réunit de plein droit, chaque année, au commencement de juillet ou d'octobre. Cette session ordinaire doit durer normalement 15 jours et ne peut excéder 4 semaines. Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées par le Roi et pour les objets qu'il détermine (art. 44 modifié le 7 mai 1912, et suiv.). Le plus souvent, elles comprennent une seule séance, rendue nécessaire pour la présentation de candidats aux places vacantes dans la magistrature ou la nomination d'un sénateur.

Ces précautions dénotent la crainte du régionalisme ou du fédéralisme, qui préoccupait le législateur en 1836 : il ne faut pas oublier que le souvenir de la Révolution brabançonne et de son échec, faute d'unité nationale, était vivace alors (2). Des motifs analogues inspirent au législateur les dispositions qui interdisent toute réunion illégale du conseil provincial, qui annulent les mesures ainsi délibérées et punissent ceux qui y ont pris part. Certaines correspondances et proclamations aux habitants sont également interdites pour les mêmes raisons (loi provinciale, art. 90-91).

Les principes habituels aux assemblées délibérantes, quant à la formation chaque année du bureau provisoire et du bureau définitif, quant au mode de votation, à l'interdiction de prendre part à une délibération en cas d'intérêt personnel ou de famille, etc.

(1) L'hypothèse, en fait, ne s'est jamais présentée.
(2) JUSTE, *Histoire de Belgique*, Bruxelles, 1868, t. III, p. 77 et suiv.

etc. s'appliquent au conseil provincial (art. 49, 53 et suiv.). Il fait son règlement d'ordre intérieur, sous l'approbation du Roi (art. 56). La publicité des séances est de règle ; de même pour les scrutins, excepté pour les questions de personne (art. 51 et 52).

Le mandat de conseiller provincial est gratuit, sauf un jeton de présence de 10 francs par séance au plus et une indemnité pour frais de route pour ceux qui n'habitent pas le chef-lieu (art. 61, modifié les 24 juillet 1911 et 15 septembre 1913).

Le caractère représentatif de la fonction de conseiller provincial est affirmé en ces termes : « Les membres du conseil votent sans en référer à ceux qui les ont nommés : ils représentent la province et non uniquement le canton qui les a nommés » (art. 62) (1).

§ 299. **Attributions.** — Les attributions du conseil comprennent la gestion des intérêts propres à la province et de certains intérêts généraux, par délégation de la loi ; le conseil représente alors l'administration centrale. Cette distinction est des plus délicates à établir en pratique. Où finissent les intérêts provinciaux (2) ? Où commencent les intérêts généraux ? Souvent ce sont les besoins de la politique qui prévalent pour faire triompher tantôt la centralisation, tantôt la décentralisation. Nous verrons que la même remarque s'applique *a fortiori* dans le domaine communal.

Il faut considérer comme d'intérêt général, toute intervention dans la formation des grands pouvoirs de l'Etat : élection de sénateurs provinciaux (Const., art. 53 et 56 *bis*) ; présentation de candidats dans la magistrature (Const., art. 99, al. 2). Nous retrouvons, au contraire, l'intérêt provincial dans les fonctions du conseil qui peuvent être qualifiées de normales et que nous allons examiner, d'après la loi (art. 63 à 85) :

1° Nominations aux emplois provinciaux, à moins que le droit d'y procéder ne soit délégué à la députation permanente.

2° Comptes et budgets. En session ordinaire, le conseil approuve le compte de l'exercice précédent et le budget de l'année suivante. L'année financière commence au 1er janvier, mais les opérations de chaque exercice peuvent se prolonger jusqu'au 31 octobre de l'année suivante.

La loi énumère (art. 69) une série de dépenses obligatoires

(1) *Supra*, § 77.

(2) Discours des Gouverneurs du Brabant, VERGOTE, en 1887, et BÉCO, en 1909, *Rev. Adm* , 1887, p. 348 et *Compte rendu des Séances du Conseil provincial du Brabant*, Bruxelles, 1909, p. 17.

dont la disparate reflète le caractère quelque peu arbitraire des fonctions provinciales. Certaines de ces dépenses intéressent le pays et sont simplement fractionnées par province. Tels sont : les frais d'entretien des locaux et le mobilier des cours d'assises, des tribunaux civils et de commerce, des justices de paix et de certaines prisons ; les émoluments des ingénieurs et employés des ponts et chaussées en service pour la province ; les frais de casernement de la gendarmerie, etc. Certaines autres dépenses intéressent les communes et sont simplement groupées par province. Tels sont : les frais d'entretien des indigents, aliénés ou détenus dans les dépôts de mendicité, en cas d'insuffisance des ressources locales ; les secours à accorder aux communes pour l'intruction primaire et moyenne ou pour les grosses réparations aux édifices communaux ; une intervention dans l'entretien des enfants trouvés ; les dépenses relatives aux cathédrales, aux palais épiscopaux et aux grands séminaires ; la moitié des frais des tables décennales de l'état civil ; un subside à la caisse de prévoyance des secrétaires communaux, de leurs veuves et orphelins (loi du 30 mars 1861, art. 4), une part de pension au personnel de l'enseignement primaire (lois du 16 mai 1876, art. 7 et du 8 avril 1884, art. 1), etc.

Nous trouvons au contraire un intérêt directement provincial dans les dépenses obligatoires suivantes : frais d'entretien des bâtiments provinciaux ; dotation du conseil provincial ; paiement des dettes exigibles de la province, etc.

D'ailleurs, quoique se rattachant intimement à l'administration provinciale, certaines dépenses sont mises par la loi à charge de l'Etat. Tels sont : les traitements du gouverneur, des députés permanents, du greffier et des employés de la province ; les frais de bureau et tout l'entretien de l'hôtel du gouverneur, etc. (loi provinciale, art. 70).

En dehors des dépenses obligatoires, la province peut faire, dans la limite de ses ressources, toutes les dépenses facultatives en rapport avec son activité propre, notamment pour l'entretien des établissements d'intérêt provincial fondés ou subsidiés par elle.

3° Création, amélioration d'établissements publics et travaux aux routes, canaux, etc. (art. 75 et 77).

4° Gestion du patrimoine, acquisitions et aliénations, emprunts (art. 73).

5° Actions en justice (art. 74).

6° Répartition entre diverses communes des frais occasionnés

par certains travaux intercommunaux et par la garde des aliénés indigents. La province exerce ici une sorte de juridiction ; aussi un recours au Roi est-il réservé aux communes intéressées (art. 79 et 80).

7° Droit d'enquête à l'égard des administrations subordonnées à la province et envoi de commissaires spéciaux ponr vaincre leur résistance (art. 85).

8° Taxes provinciales. Celles-ci ne peuvent jamais être établies que du consentement du conseil provincial (Const., art. 110 al. 2). Elles ont, comme les impôts généraux, un caractère direct ou indirect. Elles sont votées annuellement (loi prov., art. 66). Le contrôle de l'autorité supérieure empêche ces taxes d'être contraires à l'économie générale de notre système d'impôts (loi prov., art. 86 ; loi du 5 juillet 1871, art. 13 et 14).

Sans entrer dans le détail de l'organisation fianancière des provinces qui reflète les traits essentiels de celle de l'Etat (1), observons seulement que leur principale ressource consiste en centimes additionnels aux contributions directes, perçus avec et comme elles (lois des 6 septembre 1895, art. 5 et 21, 1er, 2 et 3 septembre 1913) ; en outre, des taxes spéciales sont établies par les provinces sur le port d'armes de chasse, les chiens, les chevaux, les voitures, les débits de boissons alcooliques et les débits de tabac, etc. Le rôle des taxes directes est rendu exécutoire par le gouverneur. Leur recouvrement est sanctionné de peines pouvant atteindre 8 jours de prison et 200 francs d'amende. Toujours, en cette matière, l'approbation du Roi est exigée par la loi (mêmes textes). Les réclamations sont de la compétence de la députation permanente, s'il s'agit de taxes directes, et des tribunaux ordinaires, s'il s'agit de taxes indirectes (lois du 22 juin 1865, art. 1, du 5 juillet 1871, art. 8 et 13, et du 18 juillet 1893, art 3.). Le receveur de l'Etat poursuit également pour la province.

9° Le conseil peut faire des règlements d'administration intérieure et des ordonnances de police sur tous les objets de son ressort, sans jamais déroger aux lois ou aux règlements d'administration générale. Si, dans la suite, il est statué sur le même objet par une loi ou un arrêté royal, le règlement provincial est abrogé de plein droit (art. 85). Rien que cette disposition montre l'imprécision du domaine des intérêts provinciaux, puisque ceux-ci devraient, de par la Constitution, être du ressort exclusif de l'autorité provinciale. Comme la loi seule détermine l'aire de ces

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Taxes provinciales, t. III, p. 426 et suiv.

intérêts, il suffit qu'elle s'empare d'un objet quelconque ou qu'elle délègue au Roi la mission de s'en occuper, pour qu'en fait, la province en soit dessaisie. Dans l'état actuel des choses, des règlements provinciaux s'occupent de certaines questions d'agriculture, de l'élevage du bétail, etc. La suite de nos études nous montrera, par la compétence communale surtout, le caractère résiduaire de la compétence provinciale.

Certains points d'intérêt plutôt régional peuvent être réglés par le conseil provincial, en exécution d'une loi ou d'un règlement général. Citons l'exemple de la loi du 1er août 1899 sur le roulage, dont l'article 1er autorise le Gouvernement à faire des règlements généraux sur cet objet, ce qui n'empêche les provinces et les communes d'édicter encore des dispositions complémentaires et non contraires aux arrêtés royaux (1). Il est arrivé, d'autre part, que certains règlements provinciaux n'ont pas été appliqués par les tribunaux, parce qu'ils traitaient d'intérêts de police réservés exclusivement aux communes. Ce fut le cas pour des règlements provinciaux sur la fermeture des cabarets et sur l'emploi du chaume pour les toitures, par exemple. Nous verrons en effet que la police des lieux ouverts au public et les mesures de préservation contre l'incendie sont du ressort de la commune.

Les règlements provinciaux sont publiés au *Mémorial administratif de la Province* et sont obligatoires 8 jours après, sauf disposition contraire (loi prov., art. 117 et 118).

§ 300. Députation permanente. — II. — Le conseil provincial élit dans son sein une députation permanente (loi prov., art. 3) (2). Celle-ci est composée de 6 membres, tous conseillers provinciaux ; elle est présidée par le gouverneur (loi prov., art. 96 à 118) ; il y a voix délibérative. Un des membres au moins doit appartenir à chaque arrondissement judiciaire. Leur mandat est de 8 ans ; il est rétribué (3). La députation est renouvelée tous les 4 ans par moitié.

Ses attributions sont de deux ordres comme celles du conseil provincial : elle s'occupe d'administration provinciale et générale. Ce qui la caractérise, c'est son double rôle d'intermédiaire

(1) Cass., 29 avril 1872 et 20 juillet 1874, *Pasicr.*, 1872, I, 315 et 1874, I, 331.

(2) *Pandectes belges*, Vo Province, t. LXXXI (1905), nos 101 à 125, p. 914 à 918 ; *ibidem*, Vis Conseiller provincial, t. XXIV (1887), p. 1131 et Conseil provincial, p. 1032.

(3) Un député permanent du Brabant touche 6.000 francs par an.

entre les autorités locales et le pouvoir central, et de juridiction administrative — peut-être la seule digne d'être qualifiée telle en Belgique.

Son nom rappelle son origine. Dans les anciens Pays-Bas, entre les sessions, les trois ordres des Etats députaient certains de leurs membres pour l'expédition des affaires courantes. On retrouve une institution analogue dans les parties de l'ancienne France qui portent le nom de « pays d'Etats », et qui avaient conservé quelques vestiges représentatifs, malgré la centralisation monarchique (1). Ces états-députés devinrent, à la Révolution, les directoires de départements (décret du 22 décembre 1789). Sous la Loi fondamentale de 1815, l'institution fut ravivée ; elle eut un caractère électif (Loi fondamentale, art. 153).

La loi prend à l'égard de la députation permanente les garanties d'incompatibilité en rapport avec son caractère de corps administratif et judiciaire. Le cumul est notamment interdit avec toute fonction communale, puisque, nous allons le voir, la députation exerce une véritable tutelle sur les administrations locales (loi du 22 avril 1898, art. 28 et suiv.). Les règles habituelles d'abstention pour les membres ayant un intérêt dans l'affaire en délibération sont ici applicables (loi prov., art. 116). Nous retrouvons également les usages communs à tous les corps délibérants. Un ou deux conseillers provinciaux peuvent être assumés pour parfaire le *quorum* ou départager le collège. Dans certains cas, la voix du président est déclarée prépondérante. Les séances administratives se tiennent à huis clos, mais les affaires contentieuses sont traitées en séances publiques (2): il en est de même pour la validation d'élections, tout au moins quant à l'exposé de l'affaire (loi prov., art. 104 ; loi du 30 décembre 1887, art. 4) et au jugement (3). Les réclamations des contribuables, en matière de taxes communales par exemple, sont traitées en séances publiques. Les arrêts de la députation sont motivés. Ses actes sont publiés au *Mémorial administratif* et obligatoires dans les mêmes conditions que les règlements provinciaux.

§ **301. Ses Attributions.** — Voici les attributions de la députation permanente :

1° Elle donne son avis sur les affaires qui lui sont soumises

(1) MERLIN, *Répertoire*, 5e éd , Bruxelles, 1826, V° Etats provinciaux, t. XI, p. 158.

(2) Cass., 21 mars 1910, *Pasicr.*. 1910, I, 166.

(3) Conformément à l'art. 97 de la Constitution. Cass., 23 mai 1893, *Pasicr.*, 1893, I, 243.

en vertu de la loi ou par le Gouvernement. Celui-ci est souvent obligé par la loi même à demander cet avis ; ainsi pour l'approbation de certains actes communaux: acceptation de libéralités, aliénation d'immeubles, concession de tramways, etc.

L'avis de la députation ne lie pas le Roi.

2° L'administration journalière des intérêts de la province lui est dévolue. Ce n'est pas qu'il faille considérer la députation permanente comme le pouvoir exécutif de la province : cette fonction est réservée au gouverneur. Elle instruit les affaires dont le conseil provincial a l'initiative et la décision ; elle examine les plans et devis, peut utiliser le travail des bureaux et assumer elle-même l'exécution des délibérations du conseil ou les siennes propres ; un de ses membres peut aussi être chargé par elle de cette tâche (loi prov., art. 124, al. 2 et 3). La loi prend à cet égard quelques précautions, pareille mesure ayant un caractère évident de méfiance à l'égard du gouverneur. On le voit, le système manque de netteté ; il est d'application exceptionnelle. Son origine remonte aux conflits suscités entre le Gouvernement et les autorités provinciales électives vers 1880 ; à cette époque, les gouverneurs agissant pour le cabinet libéral trouvèrent une résistance opiniâtre dans certains conseils provinciaux et dans certaines députations permanentes catholiques, lorsqu'il s'agit de questions d'enseignement primaire, surtout.

On peut considérer commme rentrant dans l'administration journalière, la représentation en justice (art. 106, al. 3, et art. 124, al. 5), la délivrance des mandats de paiement (art. 112), etc.

La députation expose tous les ans au conseil la situation de la province. Elle dresse les comptes et les projets de budget et fait les propositions qu'elle juge utiles (art. 115).

3° La députation remplace le conseil en cas urgent, à charge de lui donner connaissance de ses actes (art. 107). Ceux-ci ont alors un caractère provisionnel.

4° L'exécution de certaines lois est directement confiée à la députation permanente. C'est elle qui autorise, par exemple, les établissements qualifiés de dangereux, incommodes ou insalubres (arrêté royal du 29 janvier 1863). Elle intervient pour certains travaux intercommunaux (loi du 9 juillet 1875). Elle règle l'exploitation des mines, minières et carrières.

5° C'est elle qui approuve ou improuve certaines délibérations des conseils communaux, relativement aux travaux publics et au budget (loi communale, art. 77), mais le recours au Roi en cas d'improbation est de règle.

6° Comme juridiction administrative, la députation peut être comparée au conseil de préfecture français (loi du 28 pluviôse an VIII), mais sa compétence, déjà moindre sous la loi de 1836, fut encore notablement restreinte à la fin du XIX^e^ siècle. On ne rencontre plus guère la députation permanente comme juridiction contentieuse qu'en matière de taxes communales, d'élections communales, de main-levée de collocation d'un aliéné, d'apurement de comptes des receveurs communaux, etc. Les décisions de la députation sont sujettes à un recours soit à la cour d'appel, soit au Roi. Le pourvoi en cassation est admis, selon les règles générales de la compétence.

§ **302. Gouverneur.** — III. — La loi provinciale (art. 1) rend aux « commissaires du Gouvernement » (Const., art. 108, 1°) leur nom historique de gouverneurs (1), qui correspond à celui de préfet. N'ayant pas un pouvoir aussi étendu, nos gouverneurs n'administrent pas, comme leurs homologues français qui délibèrent, décident et exécutent, en sanctionnant même leurs ordres de pénalités (2). Notre organisation sur ce point ne diffère guère de celle dont nous avait doté le royaume des Pays-Bas.

Le gouverneur est nommé et révoqué par le Roi (loi prov., art. 4). Les ministres confient ce poste important à des amis politiques.

Le gouverneur ouvre et clôt, au nom du Roi, les sessions du conseil provincial (art. 43). Il concourt à en régler la durée (art. 45) ; il assiste aux séances avec voix délibérative et y joue un rôle analogue à celui d'un ministre au Parlement (art. 123).

A lui, appartient le rôle exécutif, sauf ce que nous avons dit de la députation permanente (loi prov., art. 124 ; loi du 30 décembre 1887, art. 6). Il est le chef de l'administration provinciale, dont il dirige les bureaux ; il nomme les principaux employés parmi les candidats présentés par la députation. Celle-ci donne également son avis sur les peines de suspension ou de révocation appliquées par le gouverneur. Le recours au Roi est réservé dans certains cas (loi prov., art. 126 et suiv.). Le gouverneur peut exiger toutes informations des administrations locales et leur envoyer, s'il le faut, un commissaire spécial.

Il veille à la tranquillité et au bon ordre de la province, à

(1) *Pandectes belges*, V° Province, t. LXXXI (1905), n° 126 à 132, pp. 918 à 919.

(2) Cass., 14 avril 1887, *Pasicr.*, 1887, I, 176.

la sûreté des personnes et des propriétés. Il dispose à cet effet de la gendarmerie et de la garde civique. En cas de rassemblements tumultueux, de séditions ou de résistance violente aux lois, il peut requérir la force armée, à charge d'en informer les Ministres de l'intérieur et de la guerre (art. 128 et 129). Il va de soi que le Ministre de l'intérieur, dont le gouverneur dépend hiérarchiquement, peut ordonner pareille réquisition, bien qu'il n'ait pas le droit de requérir lui-même la force armée. On le voit, le gouverneur représente le Roi dans la province, mais il n'est pas dépositaire d'une part du pouvoir provincial ; il n'a pas de droit réglementaire ; il ne peut impartir aucun ordre aux habitants de la province. C'est en cela surtout qu'il diffère du préfet français.

Nous avons dit qu'il préside avec voix délibérative la députation permanente.

§ **303. Greffier provincial.** — IV. — Le greffier provincial est nommé par le Roi pour 6 ans sur une liste de 3 candidats présentée par la députation permanente. Il est rééligible. Il peut être révoqué par le Roi, à la demande de la députation (loi prov., art. 4). Il assiste aux séances du conseil et de la députation ; il rédige les procès-verbaux ; il a la garde des archives ; il est le chef des bureaux, mais sous la direction du gouverneur (art. 119 à 121). Le greffier joue à la province un rôle aussi marquant que le secrétaire à la commune.

§ **304. Commissaires d'Arrondissement.** — V. — Les arrondissements administratifs n'ont pas une grande importance en Belgique ; il en est de même des commissaires qui sont à leur tête. On a quelquefois parlé de leur suppression, mais le législateur ne s'y est jamais décidé.

Le commissaire d'arrondissement est le successeur du « procureur syndic » de l'organisation française de 1789 ; il correspond au sous-préfet. Il est nommé par le Roi ; parfois un seul commissaire est à la tête de deux arrondissements peu importants ou peu étendus (exemples : Arlon-Virton, Bruges-Ostende, etc.).

Le commissaire est le représentant du gouverneur. Il est en rapport constant avec la députation permanente et veille à l'exécution des lois et des règlements provinciaux. Ses fonctions principales consistent à contrôler l'administration des communes de moins de 5.000 âmes qui ne sont pas chefs-lieux d'arrondissement. Il inspecte les registres de l'état civil et peut vérifier la caisse dans toutes les communes de l'arrondissement

(loi prov., art. 132 à 138). L'application des lois sur les listes et les recours électoraux entre dans sa mission (loi du 30 avril 1910). Le commissaire peut requérir la gendarmerie, la garde civique et même, en cas de sédition, l'armée (loi prov., art. 139).

§ **305. Contrôle des Actes provinciaux.** — Conformément à la Constitution (art. 108, 2° et 5°), un contrôle sur les actes des autorités provinciales est réservé au pouvoir central (loi prov., art. 86 et suiv.).

Pour les budgets, les taxes et les emprunts, il faut l'approbation du Roi. Certaines délibérations du conseil provincial sur d'autres objets peuvent être « réservées à la considération de Sa Majesté » (1) par le gouverneur. Tels sont : la création d'établissements publics aux frais de la province, les acquisitions ou aliénations de biens dépassant 10.000 francs, la création de routes, de canaux, ou d'autres ouvrages dépassant 50.000 francs, les règlements provinciaux d'administration intérieure et les ordonnances de police. La déclaration de réserve d'approbation royale doit être faite dans les 10 jours. Le droit d'improbation royale ne comprend pas le droit de modification. Toutefois, pour les budgets, il porte séparément sur chaque article. Le Roi doit exercer son véto dans les 40 jours, à moins que, par arrêté motivé, il n'ait prolongé ce délai.

Les dépenses obligatoires qui ne figurent pas au budget provincial y sont portées d'office par le Gouvernement, avec les allocations nécessaires pour y faire face. En cas d'insuffisance de ces ressources, c'est au législateur à intervenir pour y pourvoir. C'est là une hypothèse qui ne se réalise guère.

Il appartient au Roi d'annuler tous les actes provinciaux qui blessent l'intérêt général ou sortent des attributions réservées par la loi aux autorités provinciales. Le recours est pris par le gouverneur dans les 10 jours ; son effet est suspensif pendant 30 jours. Même après ce délai, l'annulation peut toujours intervenir par un acte du pouvoir législatif (loi prov., art. 89 et 125).

Ces règles sont applicables aussi bien aux actes de la députation permanente qu'à ceux du conseil provincial (loi prov., art. 116).

Le Gouvernement fait amplement usage de son droit d'annulation pour les actes des autorités provinciales dont les tendances politiques ne sont pas conformes aux siennes.

(1) Cette expression étrangère au droit belge est empruntée au droit impérial et colonial anglais ; nous l'appliquons ici pour signaler une analogie.

CHAPITRE II

LA COMMUNE (1)

SECTION I

En général.

§ **306. Self Government.** — Si, comme l'a dit Lamartine, en Belgique la liberté est une habitude, c'est grâce surtout à la vitalité des institutions locales. Par elles s'affirment quelques-unes des garanties individuelles les plus précieuses qui constituent l'esprit même de la liberté.

La commune est de formation spontanée ; son existence sociale a précédé sa reconnaissance juridique. Elle s'impose comme une étape nécessaire de l'évolution politique qui amena la constitution des nationalités. Cette nécessité subsiste même dans les stades ultérieurs : l'Etat national ne supprime pas la commune, dont la place et la sphère d'action se maintiennent et se développent conjointement avec lui.

Les intérêts locaux ont leur domaine propre aussi bien que les intérêts privés et les intérêts nationaux. Le rôle de l'Etat est d'en garantir l'expansion au moyen d'organes particuliers, constamment en contact avec les citoyens comme avec les pouvoirs centraux, mais indépendants malgré cela des uns et des autres.

(1) M. HEINS, *Code communal belge*, Gand, 1909. — E. HELLEBAUT, *Commentaire de la Loi communale*, Bruxelles, 1889. — WILLIQUET et BELLEFROID, *La Loi communale, etc. Commentaire pratique*, Frameries, 1900. — P. BIDDAER, *Nouveau Commentaire de la Loi communale*, Bruxelles. Frameries 1912. — A. VALERIUS, *Organisation, Attributions et Responsabilité des Communes*, Bruxelles, 1912, 3 vol. *Revue Communale*, Bruxelles, 1 vol. par an depuis 1868.

Cette autonomie, ce *self government* est la raison d'être de la décentralisation politique.

Si les institutions communales opposent à l'absolutisme une barrière des plus solides, elles offrent d'autre part à la démocratie des garanties de stabilité et d'organisation des plus précieuses. Rien n'est périlleux comme de confier au peuple une part de la puissance législative et de l'exclure de l'administration. Il doit acquérir, en s'occupant de ses intérêts quotidiens les plus proches, le sens de la réalité qui seul peut le préserver des dangers de l'idéologie. Par le contrôle des finances locales s'appliquant à des objets qui lui sont familiers, dont il connaît les sources et dont il peut suivre l'emploi, le citoyen apprend ce qu'il en coûte à être gouverné. A ce titre, le *self government* apparaît comme la meilleure école de la démocratie.

Il semble que ces idées soient assez bien comprises en Belgique. En tout cas, le Gouvernement provisoire voulut, dès le 8 octobre 1830, appliquer aux institutions locales « les principes d'une révolution toute populaire dans son origine et dans son but ». Il proclame la règle de l'élection des autorités communales, règle méconnue sous le régime hollandais, reprise dans la Constitution et qui est à la base de notre organisation actuelle. Si après la revision constitutionnelle de 1893, la réaction a imposé à la commune un système électoral moins libéral à bien des égards qu'à la Chambre des représentants, c'est là un phénomène circonstanciel et sans doute passager, un accident dont il ne faut pas exagérer la portée et qu'il faudra réparer au plus tôt.

La caractéristique du groupe communal est le lien de voisinage qui unit une agrégation d'habitants fixée sur un territoire restreint. « Une commune, dit un décret de la Convention (des 10-11 juin 1793, art. 21), est une société de citoyens unis par des relations locales. »

Le territoire belge entier est divisé en communes, au nombre de 2.630, toutes organisées administrativement sur un modèle unique, bien que comprenant un chiffre très variable d'habitants, approchant de 300.000 (1) et descendant au-dessous de 100. Quelques légères différences entre petites et grandes communes, entre communes rurales et urbaines contrarient à peine

(1) On n'oubliera pas que les grandes villes, Bruxelles notamment, forment des agglomérations de plusieurs communes dont l'administration est distincte. L'agglomération bruxelloise compte environ 750.000 âmes.

cette règle d'identité. L'inconvénient de celle-ci saute aux yeux. On y obviait jadis en laissant aux institutions locales une plus grande plasticité, que l'on retrouve encore dans certains pays tels que l'Angleterre et les Etats-Unis, mais qui a disparu chez nous, sous l'action des idées françaises de la Révolution et de l'Empire.

§ **307. Régimes français, hollandais et belge.** — Au point de vue de leur constitution territoriale, nos communes dérivent des anciennes paroisses, bien qu'aujourd'hui plusieurs de celles-ci se partagent les quartiers d'une même ville et les principaux hameaux d'une même commune rurale.

La Constitution de l'an III, qui nous fut appliquée dès notre annexion à la France, avait établi un régime différent entre grandes et petites communes, tout en les ramenant à un type administratif intermédiaire plus factice : le canton. Les communes de 5.000 à 10.000 habitants avaient leur administration municipale ; les communes de moins de 5.000 habitants étaient groupées en municipalités de cantons ; au delà de 100.000 habitants, une même commune était partagée entre plusieurs administrations municipales (Const., du 5 fructidor an III, art. 178 et suiv.). Ce système disparut sous le Consulat : les communes furent toutes individualisées au point de vue administratif ; cependant, une forte centralisation les mit sous la dépendance du Gouvernement (loi du 28 pluviôse an VIII).

La Loi fondamentale des Pays-Bas rendit aux communes leur autonomie, mais établit entre les villes et les campagnes une distinction en rapport avec l'organisation des Etats provinciaux (1). Les villes avaient leurs députés propres ; le plat pays était divisé en districts pour l'élection de ses députés aux Etats provinciaux (Loi fondamentale, art. 129 et suiv.). Le Roi conférait le titre de ville ; il y en avait 100 (règlement du 30 mai 1825) pour les provinces qui forment la Belgique ; 88 nous sont restées depuis la rétrocession partielle du Limbourg et du Luxembourg à la Hollande en 1839. Des considérations historiques ont prévalu dans ce choix, qui n'est plus en rapport avec l'importance actuelle des agglomérations urbaines. Ainsi aucun faubourg de nos grandes villes ne porte le titre de ville, pas plus que certains centres industriels des provinces du Hainaut et de Liège (2).

(1) *Supra*, § 297

(2) Les seules « villes » du Brabant sont : Bruxelles, Louvain, Tirlemont, Nivelles, Diest, Hal, Wavre, Aerschot ; les grands faubourgs de la capi-

La nomenclature des villes est restée conforme au règlement de 1825, bien qu'elle ait perdu toute importance sous le régime belge.

Jusqu'en 1874, une différence subsistait quant au droit de surveillance des commissaires d'arrondissement ; depuis lors, le critérium de la population s'est substitué, à cet égard, à l'ancienne distinction factice entre villes et communes rurales (1).

D'après la Loi fondamentale (art. 132, 154 et suiv.), les villes devaient élaborer leurs règlements propres, tandis que les campagnes devaient être organisées par des règlements provinciaux. Au lieu de cela, le gouvernement des Pays-Bas établit des règlements généraux et uniformes pour les villes et pour le plat pays (arrêtés du 19 janvier 1824 et du 23 juillet 1825). On y retrouve certains principes de l'Assemblée constituante, qui passèrent depuis dans notre loi communale de 1836, notamment la double fonction de l'autorité communale, tantôt pouvoir propre, tantôt délégué de l'autorité centrale (décret du 14 décembre 1789, art. 50, 51).

Ce système domine encore l'organisation actuelle, dans laquelle les fonctions propres sont départies au conseil communal et les fonctions déléguées au collège échevinal. Mais la distinction reste délicate et manque de netteté.

A la base de notre régime communal se trouve la loi du 30 mars 1836, applicable à toutes les communes du royaume. Elle a été complétée et modifiée par un grand nombre de lois postérieures dont les principales datent du 30 juin 1842, des 1er et 5 mars, 13 avril et 20 mai 1848, 30 juin 1865, 30 décembre 1887, 11 avril et 12 septembre 1895. Une refonte fut ordonnée par la loi du 30 décembre 1887 ; elle fit l'objet de l'arrêté royal du 23 décembre 1891 (2). D'autre part, les dispositions relatives aux élections communales sont en partie fusionnées dans le Code électoral. Elles sont destinées à être bientôt modifiées.

tale : Ixelles, Schaerbeek, Molenbeek-Saint-Jean, etc., ne le sont pas. De même, Chièvre, Roeulx, Fosses sont des « villes » ; Marcinelles, Châtelineau, Seraing ne le sont pas.

(1) *Supra*, § 297.

(2) Quand nous citons dans la suite la loi communale, c'est au texte de 1891 que nous renvoyons.

SECTION II

Le Conseil communal.

§ **308. Sa Composition.** — Les autorités communales sont : le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre à titre individuel (loi communale, art. 1).

Au conseil communal appartient la représentation de la commune dans le sens politique de ce mot, comme aux Chambres appartient la représentation nationale. « Les conseillers sont élus directement par l'assemblée des électeurs de la commune » (art. 2, al. 1). Exceptionnellement, certains conseillers représentent des groupes et des intérêts auxquels la loi a voulu assurer ce privilège : il s'agit des ouvriers et des patrons, du travail et du capital, qui ont pris une place prépondérante dans les préoccupations économiques contemporaines. Cette innovation n'a guère produit de résultats appréciables ; aussi est-il douteux qu'elle se maintienne. Le parallélisme entre la représentation communale et la représentation nationale est marqué par le fait que chaque conseiller est censé représenter la commune et non la section qui l'élit (cf. Const., art. 32).

Le nombre des conseillers varie de 7 à 31, selon que la population est inférieure à 1.000 habitants ou dépasse 70.000 (loi communale, art. 4). En outre, dans les communes de plus de 20.000 habitants, le conseil comprend 4 conseillers élus directement par les électeurs communaux qui sont en même temps électeurs aux conseils de l'industrie et du travail (1). Ces conseillers, que la loi appelle conseillers supplémentaires (art. 19 al. 3), sont élus moitié par les électeurs ouvriers, moitié par les électeurs chefs d'industrie. Leur nombre est porté à 8 dans les communes de plus de 70.000 habitants (loi comm., art. 4, arrêté royal du 10 mai 1895). Actuellement, 17 communes élisent 4 conseillers supplémentaires, 4 en élisent 8 (2). Les divisions de partis prévalent

(1) *Infra*, § 490.

(2) Pour fixer le nombre d'habitants dont dépend celui des conseillers communaux et des conseillers supplémentaires, on ne tient compte que des recensements décennaux ; le dernier date de 1910. Mais c'est jusqu'ici (1914), celui de 1900 qui régit encore la matière : on attend la prochaine revision de la loi communale.

ici comme dans toutes les élections en Belgique et effacent l'idée de représentation des intérêts que l'on avait voulu introduire dans nos institutions locales.

Les conseillers supplémentaires sont élus en même temps que les autres ; leur mandat est de même durée, c'est-à-dire de 8 ans à partir du 1er janvier qui suit l'élection (loi du 12 septembre 1895 ; loi comm., art. 60). Des conseillers suppléants peuvent également être élus comme nous allons le voir à l'instant : ils achèvent les mandats des conseillers effectifs (même loi, art. 83).

Les conditions d'éligibilité au conseil communal sont : l'indigénat, l'âge de 25 ans et le domicile dans la commune ; cette dernière condition n'est pas absolue pour tous les membres du conseil dans les communes de moins de 700 habitants (même loi, art. 65).

Si plusieurs sections ou hameaux détachés composent une même commune, la députation permanente du conseil provincial peut répartir les conseillers parmi les éligibles de chaque section ou hameau ; toutefois, les électeurs de la commune entière concourent à l'ensemble de l'élection (même loi, art. 66). On a voulu sans doute que la représentation locale fût ainsi plus exacte et empêcher le hameau principal ou central d'absorber tous les mandats politiques.

Inutile d'insister sur le système des incompatibilités fort nombreuses établi par la loi : il vise à l'indépendance du conseil communal et frappe à la fois tous ceux qui émargent au budget de la commune et tous ceux qui exercent à l'égard de celle-ci une action de surveillance ou bien un rôle subordonné. Ainsi sont inéligibles : les fonctionnaires communaux, les agents de la police locale, le gouverneur de la province, les députés permanents, le commissaire d'arrondissement, etc. Nous retrouvons en outre les règles habituelles quant à l'indignité ou à l'incapacité pour parenté ou alliance. A ce dernier point de vue, un certain tempérament est apporté dans les petites communes où « tout le monde est cousin » (même loi, art. 67 et suiv.).

Les conseillers communaux prêtent le serment promissoire (loi com., art. 61).

Le mandat est gratuit, mais des jetons de présence peuvent être attribués aux conseillers, sous l'approbation de la députation permanente (art. 74).

Les conseils communaux ne peuvent jamais être dissous par le Gouvernement, comme cela se pratique en France. Evidemment,

pareil droit appartient à la législature qui peut même changer la durée des mandats communaux, ce qu'elle fit en 1895, en les portant de 6 à 8 ans.

§ **309. Elections communales.** — L'électorat est le même que pour le Sénat. Il faut donc 30 ans d'âge ; toutefois la naturalisation simple est ici suffisante (loi du 11 avril 1895, art. 1) et, d'autre part, 3 ans de domicile sont exigés. Ces conditions sont évidemment exorbitantes ; on peut en dire autant de la 4e voix attribuée au propriétaire foncier dont le revenu cadastral atteint 150 francs au moins (loi du 11 avril 1895, art. 2 et 3). Ces dispositions conservatrices ont été prises par le parti clérical, en même temps qu'il prolongeait le mandat communal de 6 â 8 ans, pour enrayer, dans la mesure du possible, le mouvement démocratique qu'il avait dû suivre lors de la revision constitutionnelle (1). En fait, les 3 ans de domicile deviennent 4, 5 ou même 6 ans, si l'on tient compte de la procédure relative aux listes électorales, et du temps qui peut s'écouler entre la confection de ces listes et les premières élections pour lesquelles elles sont en vigueur. C'est la classe ouvrière industrielle et urbaine (2), dans laquelle les déplacements sont assez fréquents, qui en pâtit surtout, alors que les paysans beaucoup plus stables ne sont guère atteints. Une application incomplète de la représentation proportionnelle est faite aux élections communales depuis 1895 (3).

Les candidats qui obtiennent plus de la moitié des voix sont proclamés élus, c'est-à-dire que pour eux, l'on applique le régime majoritaire. Les autres sièges, s'il en reste à pourvoir, sont dévolus aux différentes listes de candidats, selon les règles de la proportionnalité ; mais il est tenu compte, dans cette répartition, des mandats déjà acquis à la majorité absolue (même loi, art. 43 et suiv.). Le *quorum* que doit atteindre une liste pour participer à cette répartition est du 1/3 des voix, s'il y a moins de 4 membres à élire ; du 1/4, s'il y a 4 à 6 membres à élire ; du 1/5, s'il y a 7 à 12 membres à élire et du 1/6, s'il y a plus de 12 membres à élire. Nous ne croyons pas devoir entrer ici dans

(1) *Supra*, § 18.

(2) Si l'on songe que l'agglomération bruxelloise compte 10 communes au moins, on comprend l'importance de cette remarque : en allant habiter une autre rue, on perd fréquemment l'électorat communal.

(3) A. Delcroix, *Lois électorales communales des 11 avril et 12 septembre* 1895, Bruxelles 1895. — Certaines dispositions de la loi du 30 avril 1910 sont applicables à la commune. *Supra*, § 91.

le détail d'un mécanisme compliqué, analogue à celui que nous avons essayé de décrire à propos des élections politiques (1) et qui, dans sa forme bizarre et incohérente, est destiné — espérons-le — à disparaître bientôt. Notons seulement que les votes personnels sont admis sur les bulletins communaux ainsi que le panachage, c'est-à-dire le vote pour certains candidats seulement ou en faveur de candidats de différentes listes, modes de votation interdits dans les élections politiques. Le vote en faveur d'un seul candidat n'a pas, à la commune comme aux Chambres, le caractère d'un vote de liste avec préférence pour le candidat favorisé ; ce vote ne profite ici qu'à ce seul candidat (2).

Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats non élus les plus favorisés sont déclarés conseillers suppléants ; leur nombre ne peut dépasser celui des conseillers effectifs de la même liste ; il est de 3 au maximum (même loi, art. 46).

Lorsqu'il n'y a qu'un conseiller à élire — en cas de vacance d'un siège par exemple — le régime majoritaire avec ballottage est encore appliqué (art. 42).

Les élections ordinaires pour le renouvellement par moitié des conseils communaux ont lieu tous les 4 ans, le 3e dimanche d'octobre. Pour les élections partielles, la date est fixée par le conseil communal ou par le Roi, mais ce doit être un dimanche (même loi, art. 1er).

Les contestations auxquelles peuvent donner lieu les élections communales et leur validation sont du ressort de la députation permanente qui statue en séance publique et par décision motivée (même loi, art. 72).

§ **310. Réunion du Conseil.** — Le conseil communal s'assemble toutes les fois que l'exigent les affaires rentrant dans ses attributions. Normalement, il est convoqué par le collège des bourgmestre et échevins, mais il doit l'être aussi à la demande d'un tiers de ses membres. La convocation fixe l'ordre du jour déterminé par le collège ; chaque conseiller peut y faire figurer tel objet qu'il désire, pourvu que le collège estime que cet objet rentre dans les attributions du conseil (3). La loi

(1) *Supra*, § 94 et suiv.

(2) On devine aisément la quantité d'erreurs qu'un tel régime électoral fait commettre.

(3) Exemples de refus réprouvés par le Gouvernement : *Rev. Adm.*, 1907, p. 469, et 1908, p. 127.

permet les convocations d'urgence ; elle permet aussi les adjonctions à l'ordre du jour, si l'urgence est reconnue par les 2/3 des membres présents (loi com., art. 61 et suiv.).

Le *quorum* nécessaire pour voter est la majorité des membres en fonction, sauf si deux fois le conseil ne s'est pas trouvé en nombre ; en ce cas, aucun *quorum* n'est requis, mais une résolution ne peut être prise que sur les objets figurant pour la troisième fois à l'ordre du jour (art. 64).

Les résolutions sont prises à la majorité des suffrages, en ce sens que les abstentions sont d'abord déduites ; s'abstenir n'est pas voter. La majorité est comptée sur les voix effectives (loi du 30 avril 1905) ; en cas de parité de voix, la motion est rejetée. Le vote a lieu à haute voix, sauf pour les nominations, les présentations de candidat ou les peines disciplinaires. L'abstention est obligatoire en cas d'intérêt direct du conseiller ou d'un membre de sa famille, ou si le conseiller est chargé des intérêts qui sont en discussion (art. 66 et suiv.). L'interdiction vise même la présence du membre lors du vote : il doit donc se retirer pour laisser toute liberté à ses collègues. Ces règles, communes à bien des corps délibérants, n'exigent pas d'explications. Il faut cependant se garder de donner au terme « intérêt direct » un sens trop étendu ; sinon, dans une petite localité, on risquerait de multiplier outre mesure les abstentions. Il faut entendre par là qu'aucun conseiller ne doit participer à une délibération dont le résultat entraîne une modification positive et appréciable à son patrimoine, s'il s'agit par exemple de l'acquisition par la commune d'un bien dont tel conseiller est propriétaire, du traitement du fils de tel autre conseiller, etc. Au contraire, l'abstention n'est pas obligatoire s'il s'agit de l'ouverture d'un chemin dont le tracé peut donner une plus-value aux immeubles d'un conseiller, d'un subside à une œuvre dont tel autre conseiller est président, etc. Pour les présentations de candidats, les nominations ou les peines disciplinaires, la prohibition ne s'étend pas au delà du second degré de parenté ou d'alliance : il est à craindre ici que des candidatures fictives ne soient suscitées afin de priver de son droit de vote un conseiller hostile à une candidature que l'on veut ainsi favoriser. Aucun conseiller ne peut du chef de sa profession — comme avocat, comme expert, par exemple — s'occuper des affaires de la commune, si ce n'est à titre gratuit. Enfin, les membres d'une administration subordonnée à la commune — conseil des hospices, bureau de bienfaisance, fabrique d'église — qui siègent au conseil communal,

ne peuvent participer au vote sur les actes de ces administrations, soumises au contrôle communal (même disposition).

Les séances sont présidées par le bourgmestre ou celui qui le remplace (art. 65). Il a la police de l'assemblée ; un règlement d'ordre peut être élaboré par le conseil (art. 72 et 73).

Les délibérations doivent être communiquées sur leur demande au gouverneur de la province ou à son délégué, à la députation permanente du conseil provincial ou à tout habitant de la commune. Cependant, le conseil peut décider que les résolutions prises à huis clos seront tenues secrètes pendant un temps qu'il détermine. Chaque conseiller a le droit de prendre connaissance de tous les dossiers communaux (art. 69).

Le collège des bourgmestre et échevins est tenu de faire tous les ans rapport au conseil sur l'administration et les affaires communales ; la séance doit être publique et précéder la discussion du budget (art. 70).

La publicité des séances du conseil communal semblait dangereuse dans les premiers temps de notre indépendance : les textes de la Constitution et de la loi de 1836 s'en ressentent. On craignait pour la liberté d'action des mandataires dans les petites communes où quelques « gros bonnets » auraient pu influencer, par leur présence, les votes auxquels ils ont si souvent intérêt. Mais les idées ont changé et la publicité est devenue de règle, comme étant la garantie la meilleure sans doute contre des abus de ce genre. D'après le texte légal, la publicité des séances n'est obligatoire que dans certains cas qu'il énumère : votes de dépenses, d'emprunts, création d'établissements d'utilité publique, transactions immobilières, etc. ; encore l'huis clos peut-il être prononcé à la demande des deux tiers des membres présents. La publicité est interdite dès qu'il s'agit de questions de personnes, de traitements. Dans tous les autres cas, la publicité est facultative (art. 71). En réalité, répétons-le, cette publicité a toujours lieu, sauf quand la loi l'interdit.

§ **311. Sa Compétence générale.** — La compétence du conseil comprend tout ce qui est d'intérêt communal. En outre, il délibère sur les objets qui lui sont soumis par l'autorité supérieure (loi com., art. 75). Nous n'insisterons plus sur la difficulté qu'il y a souvent à déterminer les limites des deux sphères : intérêt local et intérêt général. Pour le premier, la loi en quelques termes larges, attribue au conseil une compétence que l'expérience seule arrive à préciser. En dehors de ce domaine étendu et continu, le conseil ne statue que sur des points parti-

culiers et spécialement visés par les lois administratives ou les arrêtés organiques. Ici, les dispositions ont un caractère disparate, en rapport avec l'imprécision qui règne d'une façon générale dans le droit administratif. Le choix du législateur ou du Gouvernement se fixe sur le conseil communal, comme il pourrait se fixer sur une autre autorité : ce qui décide en sa faveur, c'est la facilité avec laquelle les ordres d'en haut lui parviennent et son contact constant avec la population, qui fait de lui un intermédiaire recherché et généralement bien vu de tous. Les idées politiques influent aussi en ces matières ; ainsi le service de l'enseignement primaire est considéré aujourd'hui comme d'intérêt communal alors que, sous la loi de 1879 élaborée par le parti libéral, le rôle des autorités locales avait le caractère d'une délégation gouvernementale, d'intérêt national, par application de l'art. 17, al. 2 de la Constitution.

Parfois l'intervention du conseil communal se borne à une approbation ou à une autorisation, quand il s'agit d'établissements subordonnés à la commune ; parfois, au contraire, des avis lui sont demandés par l'autorité supérieure, lorsque la loi exige des informations ou des enquêtes que l'autorité locale est mieux placée que tout autre à lui fournir. On en trouve des exemples en matière de voirie vicinale, d'expropriation pour cause d'utilité publique, etc.

§ **312. Règlements communaux.** — C'est lorsqu'il règle les intérêts communaux que le conseil a été comparé à une législature au petit pied : les normes de la police par exemple sont de véritables règles de droit politique, sanctionnées par des dispositions pénales. Il n'y a nulle exagération à parler de la souveraineté des conseils communaux à l'égard des intérêts locaux (Const., art. 31 ; loi comm., art. 75, al. 4).

Une autre raison encore en faveur de l'assimilation du conseil à un corps législatif, c'est qu'il a à côté de lui un collège, véritable pouvoir exécutif chargé de la réalisation des mesures qu'il a prises. Lorsqu'il délibère dans les limites que la loi trace aux intérêts locaux, le conseil détermine sa propre compétence, les énumérations contenues à cet égard dans les textes n'étant qu'exemplatives : il suffit pour que ses résolutions soient inattaquables qu'elles ne contredisent aucune loi, notamment celles qui garantissent les libertés individuelles (1).

(1) Cass., 31 décembre 1841, *Pasicr.*, 1842, I, 25; Cf. *Rev. Adm.*, 1903, p. 5 et suiv.

Le contrôle des autorités centrales, tel qu'il va être exposé, suffit pour maintenir dans l'Etat l'unité nécessaire ; il a, jusqu'ici du moins, permis d'attribuer aux conseils communaux une compétence qui a pu être qualifiée d'indéfinie sinon d'illimitée. Notre droit différencie ainsi la commune des établissements publics, reconnaissant à celle-là un caractère naturel et spontané qui n'en fait pas, comme de ceux-ci, une création de la loi. Ce que nous disons de la compétence apparaît plus clairement encore pour l'affectation des ressources communales comparée à l'emploi du patrimoine des établissements publics : ici, tout ce qui ne tend pas au but même de l'institution est interdit ; là, règne une liberté que nous voyons grandir sous nos yeux. L'évolution économique ne fait-elle pas de nos communes des entrepreneurs de transport, des fournisseurs d'eau, de lumière, de force motrice ? Dans le monde des intérêts éthiques, ne créent-elles pas des écoles techniques de plus en plus diversifiées ? ne recueillent-elles pas des libéralités pour fonder des instituts scientifiques ou artistiques, des prix d'ordre et de propreté, de vertu... ?

« Le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale. Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale ou provinciale » (art. 78, al. 1 et 2). On prévoit donc la possibilité du concours sur un même point de l'activité législative ou provinciale et locale. Comme objets de règlements d'administration intérieure, citons la jouissance des biens communaux, la location des places dans les foires et marchés, les services communaux de distribution d'eau, de gaz, le tarif des voitures de place, etc. Ces actes ont un caractère administratif ; ils peuvent entraîner des contestations, des procès, mais ils ne sont pas forcément sanctionnés de peines ou d'amendes. Ceci est de règle, au contraire, pour les ordonnances de police, dont la sanction est du ressort exclusif de la juridiction répressive. La distinction n'est pas absolue ; certaines dispositions des règlements administratifs ont un caractère pénal qui les fait comprendre dans la catégorie des ordonnances de police.

C'est aux lois de la Révolution française que nous devons nous reporter pour connaître les objets essentiels de la police locale ; ces lois sont encore en vigueur aujourd'hui en Belgique (décrets du 14 décembre 1789, art. 50, et des 16-24 août 1790, tit XI, art. 1 et 3). Les termes caractéristiques sont les suivants : salubrité, sûreté, tranquillité et commodité des rues, lieux et édi-

fices publics. L'énumération, répétons-le, n'est pas limitative ; elle est développée dans le second décret que nous venons de citer (1); mais il faut consulter le recueil des règlements de police de l'une de nos grandes villes pour avoir une idée du nombre et de la variété des matières qu'elle comporte : bâtisses, voirie, colportage, stationnement et circulation, ouverture et fermeture des cabarets, prostitution, incendies, mendicité, inhumations, police des spectacles, des domestiques, vente des denrées alimentaires, divagation des chiens, etc., etc. (2).

Les objets mêmes de la police montrent les affinités de son domaine avec celui des libertés garanties par la Constitution. Qu'il s'agisse de cortèges, de rassemblements, de chants, d'emblèmes, de vente de journaux sur la voie publique, toute interdiction restreint si elle n'annihile la libre manifestation des opinions, le droit de réunion, etc. Il faut toujours que le règlement vise au maintien de l'ordre matériel, de la tranquillité, de la sûreté publiques ; sinon il serait inconstitutionnel et les tribunaux devraient refuser d'appliquer les peines qu'il commine. La Cour de cassation a souvent exercé son action régulatrice en ce domaine ; parfois elle a distingué entre deux règlements de police dont l'effet était identique, selon que leur but, tel qu'il ressortait de leur dispositif ou des motifs qui avaient entraîné leur adoption, allait ou non à l'encontre d'un principe constitutionnel. La vente des journaux sur la voie publique devant les gares de chemin de fer à l'heure de l'arrivée de trains ouvriers peut-elle être interdite ? Oui, si c'est pour maintenir la commodité du passage, empêcher les encombrements et les rassemblements. Non, si c'est en vue d'empêcher la diffusion d'idées taxées de subversives ou d'immorales (3). Peut-être y a-t-il dans ce subtil *distinguo* une tendance parallèle à celle qui conduit le Conseil d'Etat de France si loin dans la recherche des motifs et du but des actes administratifs, tendance aboutissant à la théorie aujourd'hui acceptée chez nos voisins du « détournement de pouvoir ».

Il va de soi qu'un intérêt communal échappe à la compétence du conseil dès qu'il est réglé par une loi ou, en vertu d'une loi, par un arrêté de l'autorité supérieure : la loi imprime en ce

(1) *Infra*, § 331, suiv.

(2) *Recueil des Règlements et Ordonnances de la Ville de Bruxelles.* Bruxelles, 1881, et 3 suppléments.

(3) Cass., 18 janvier 1892, *Pasicr.*, 1892, I, 84 à 86. — P. Errera, Pour nos Libertés, *Revue de l'Université*, 1910-11, p. 20.

cas un caractère général à l'intérêt qu'elle déclasse pour ainsi dire. On en trouve toute une série d'exemples dans le domaine de la police, au titre du Code pénal relatif aux contraventions (art. 551 et suiv.). Evidemment, ces dispositions seraient à leur place dans des règlements de voirie, de bâtisse, etc. ; pourtant, leur présence dans la loi entrave l'autonomie des conseils communaux. Tout au plus comprend-on une action subsidiaire pour combler les lacunes et compléter les dispositions législatives. La même règle prévaut à l'égard des arrêtés royaux ou provinciaux. Ainsi a été appliqué à un train vicinal le règlement communal interdisant à tout véhicule de couper au croisement de deux voies publiques un corps de troupe en marche, bien que la police des chemins de fer vicinaux fasse l'objet d'un arrêté royal (1). Il faudrait un texte de loi formel pour exclure cette compétence subsidiaire. Au contraire, le législateur appelle souvent l'intervention de l'autorité communale lorsqu'il règle un objet de police. C'est le cas pour la loi du 1er août 1899 sur le roulage, par exemple (2).

§ 313. Leur Sanction. — Les contraventions de police sont de la compétence des juges de paix, dont la juridiction répressive porte le nom de tribunal de simple police. Les peines prononcées varient de 1 à 7 jours de prison, de 1 à 25 francs d'amende, soit cumulativement, soit séparément (Code pénal, art. 20 et 38). Certaines confiscations spéciales peuvent également être prononcées (*ibidem*, art. 7 et 42). Lorsqu'un fait prévu par des règlements de police est puni de peines édictées par la loi, ces peines seules peuvent être prononcées (art. 551 et suiv.). Un règlement local ne peut sanctionner de peines que des mesures de police, non des actes de gestion patrimoniale (3).

§ 314. Compétence du Conseil pour certains Actes particuliers. — En dehors de la réglementation des intérêts communaux et de la police, la compétence du conseil communal s'étend sur une foule d'actes particuliers visés à la loi (loi comm., art. 76 et suiv.). Voici les plus importants : gestion du patrimoine mobilier et immobilier de la commune ; — acceptation des libéralités faites à la commune ou aux établissements qui lui sont subordonnés ; — vote des bugets et des comptes de la commune et de ces mêmes établissements ; — impositions, taxes et péages

(1) Cass., 16 février 1905, *Pasicr.*, 1905, I, 132.
(2) *Infra*, § 432.
(3) Cass. française 9 décembre 1911, *Pasicr. belge*, 1912, IV, 71.

(Const., art. 110, al. 3) ; — réglementation du droit de parcours et de vaine pâture ; — droit de place dans les marchés, de stationnement, de pesage, de contrôle des denrées alimentaires, etc. ; — adjudications des marchés et fournitures ; — construction et entretien des bâtiments communaux, notamment conservation des édifices anciens ; — voirie et transports ; — enseignement primaire, professionnel, etc. ; — monts-de-piété ; — nomination des administrateurs des établissements subordonnés, des employés communaux, du personnel enseignant dans les écoles communales ; — discipline et, s'il y lieu, révocation des mêmes, sauf les garanties prises par la loi ; — actions judiciaires, etc.

Nous aurons l'occasion de revenir sur quelques-uns des objets principaux de cette énumération.

SECTION III

Le Collège échevinal.

§ **315. Sa Composition.** — Le corps communal comprend un bourgmestre et des échevins (loi comm., art. 1). Le nombre de ceux-ci varie de 2 à 4 pour les communes de moins ou de plus de 20.000 habitants (1). Bruxelles, Anvers, Gand et Liège ont 5 échevins (art. 3).

Jusqu'en 1887, le bourgmestre et les échevins étaient nommés par le Roi. Depuis lors, l'article de la Constitution qui excepte de l'élection directe « les chefs des administrations communales » pour permettre au législateur de régler autrement leur choix (Const., art. 108, 1°) est appliqué comme suit : le bourgmestre est toujours nommé par le Roi, mais les échevins sont élus par le conseil qui les choisit dans son sein pour 8 ans (loi comm., art. 2). La perte du mandat communal entraîne celle de l'échevinat. La durée des deux mandats peut ne pas coïncider, car les échevins comme les conseillers forment 2 séries renouvelées tous les 4 ans. L'échevin réélu conseiller au cours de son mandat échevinal doit être réélu échevin par le conseil communal (loi du 12 septembre 1895, art. 78 et suiv.). Tout échevin entre en

(1) Pour la base de ce calcul, voir *supra*, § 308 en note.

fonction le 1er janvier qui suit les élections communales, à moins qu'il n'achève le terme d'un échevin mort ou démissionnaire (même loi, art. 80 et suiv.).

Outre les incompatibilités déjà citées pour le conseil communal, signalons celles qui frappent ici les magistrats, les ministres des cultes, les ingénieurs de l'Etat, etc. (même loi, art. 69.)

Un échevin peut être suspendu ou révoqué pour inconduite notoire ou négligence grave, par le gouverneur, sur l'avis conforme de la députation permanente, l'inculpé préalablement entendu. La suspension ne peut excéder 3 mois. L'échevin révoqué reste inéligible pendant 2 ans (loi comm., art. 56). Un échevin empêché est remplacé par un conseiller communal, suivant l'ordre d'ancienneté (loi comm., art. 107).

Le traitement des échevins est fixé par la députation permanente sur la proposition du couseil communal ; des jetons de présence peuvent en constituer une partie. Ce traitement est extrêmement variable. Aucun autre émolument ne peut être alloué aux échevins (loi comm., art. 103).

Le bourgmestre qui fait toujours partie du collège, est choisi par le Roi, normalement parmi les membres du conseil communal ; mais il peut l'être hors du conseil, parmi les électeurs communaux, de l'avis conforme de la députation permanente (loi comm., art. 2). Ces règles ont été introduites en 1832 et 1848, alors que s'accentuait pour le bourgmestre le rôle de représentant du pouvoir central.

Les bourgmestres sont nommés pour 8 ans. Les incompatibilités frappant les échevins leur sont applicables. Leur traitement est fixé comme celui des échevins (1).

Le bourgmestre préside le collège et le conseil ; il a toujours voix délibérative au premier, mais il n'a que voix consultative au second, lorsqu'il est choisi en dehors du conseil.

La suspension ou révocation du bourgmestre pour les causes indiquées à l'égard des échevins, dépend du Roi seul (loi comm., art. 56).

Le bourgmestre est remplacé de droit par le premier échevin, en cas d'absence ou d'empêchement ; mais il peut lui-même désigner un autre échevin à cet effet (loi comm., art. 107).

§ **316. Réunions du Collège.** — Le collège des bourgmestre et échevins observe les règles habituelles aux corps délibérants.

(1) Le traitement du bourgmestre de Bruxelles est de 25.000 francs par an ; celui des échevins, de 8.000.

Il fait son règlement d'ordre intérieur. Les résolutions sont prises à la majorité des membres présents ; le *quorum* nécessaire pour délibérer est de 2 membres dans les petites communes, de 3 dans les grandes et de 4 à Bruxelles, Anvers, Gand et Liège. En cas de partage, l'affaire est remise à une séance ultérieure. Un membre du conseil communal peut être assumé selon l'ordre du tableau d'ancienneté pour départager le collège. Si l'urgence a été déclarée, la voix du président est prépondérante (loi comm., art. 89).

Les attributions du collège peuvent être réparties entre le bourgmestre et les échevins, selon leurs aptitudes et leurs convenances. C'est ainsi qu'à Bruxelles, le bourgmestre a gardé la police, ce qui est de droit, alors que les services des 5 échevins sont les suivants : 1° le contentieux, les cultes et l'assistance publique, — 2° l'instruction publique, les beaux-arts et les fêtes publiques, — 3° l'état civil, la population, la milice, la garde civique et les listes électorales, — 4° les travaux publics et les régies, — 5° les finances et les propriétés communales. Toutefois les résolutions du collège restent collectives.

Il semblerait logique que le collège fût spécialement chargé de l'exécution des actes du conseil communal, tandis que le bourgmestre demeurât investi des fonctions administratives générales déléguées par la loi. Mais la règle est loin d'être aussi nettement établie. D'un côté, le collège agit souvent comme représentant de l'autorité centrale ; de l'autre, le bourgmestre seul n'est pas exclusivement fonctionnaire de l'Etat ; une part de l'autorité communale lui est personnellement attribuée.

Ce qui caractérise le rôle du collège, c'est la continuité de son action : pour tout ce qui constitue la gestion quotidienne, l'initiative lui revient aussi bien que l'exécution. On le voit, la distinction établie en droit français entre la délibération, qui est le fait des collèges administratifs, et l'action, qui est le fait d'un seul homme (1), n'est pas réalisée chez nous ; le collège échevinal *agit* au sens propre du mot.

Pour les affaires importantes, la loi même fait le partage entre les attributions du conseil, du collège et du bourgmestre individuellement. Lorsqu'elle s'en remet « à l'administration communale » sans plus, il faut en général interpréter ces mots dans le sens de : conseil communal. Parfois le conseil lui-même se réserve l'exécution de certaines délibérations ; parfois, au

(1) R. JACQUELIN, *Principes dominants du Contentieux administratif*, Paris, 1899, p. 167.

contraire, il délègue au collège des pouvoirs qui excèdent la compétence normale d'une autorité purement exécutive. Ceci est le cas dans les grandes villes, pour les services que l'intervention trop fréquente du conseil communal entraverait inutilement. Citons comme exemple les expropriations publiques dont, à Bruxelles, les négociations sont déléguées au collège ; il en est de même pour la nomination à un grand nombre d'emplois communaux de la capitale.

§ **317. Ses attributions.** — Voici, d'après la loi communale, les fonctions du collège (art. 90 et suiv.) :

1° Fonctions d'intérêt communal :

a) Publication des résolutions du conseil, par voie de proclamation et d'affiches s'il s'agit de règlements communaux. Un registre *ad hoc* en contient le texte et fait foi de leur date. Les actes communaux quels qu'ils soient sont signés par le bourgmestre et par le secrétaire. Expédition des règlements est faite à la députation permanente du conseil provincial ; quant aux ordonnances de police, elles sont en outre transmises au greffe du tribunal civil et de la justice de paix (art. 78). Les règlements communaux sont obligatoires le 5e jour après leur publication, à moins que ce délai ait été abrégé.

b) Administration des établissements communaux : écoles primaires gardiennes, d'adultes, professionnelles ; académies ; musées ; etc.

c) Gestion financière : ordonnance des dépenses dans les limites budgétaires ; vérification de la caisse communale.

d) Direction des travaux : alignements à donner pour les constructions ; approbation des plans de bâtisses dans les parties agglomérées ; voirie ; pavage ; etc.

e) Gestion des propriétés communales : entretien des bâtiments ; location ; etc.

f) Entretien des chemins vicinaux et des cours d'eau.

g) Actions judiciaires.

h) Direction des bureaux et des services communaux, sauf celle de la police réservée au bourgmestre seul.

i) Surveillance des établissements hospitaliers et de bienfaisance ; création des comités de charité, s'il y a lieu.

j) Archives.

k) Police des spectacles et des mœurs ; collocation des insensés. Cet objet doit être mis en rapport avec les droits du bourgmestre. Nous en reparlerons plus loin (1).

(1) *Infra*, § 333.

2° Fonctions d'intérêt général. Bornons-nous à en citer quelques-unes :

a) Tenue des registres de l'état civil (Const., art. 109). Les fonctions d'officier d'état civil appartiennent au bourgmestre seul, à moins qu'elles ne soient déléguées à un échevin par le collège. Les employés de l'état civil dépendent uniquement de l'officier compétent, responsable de ce service. Le conseil n'intervient que pour la fixation des traitements (loi comm., art. 93 ; loi du 30 juillet 1903, art. 3).

b) Confection des listes électorales (Code électoral, art. 53 et suiv.).

c) Délivrance des certificats de libération provisoire ou définitive aux miliciens (lois coordonnées sur la milice du 1er octobre 1913, art. 67).

d) Autorisation de créer des établissements dangereux ou insalubres, ou avis à ce sujet, selon la classe de l'établissement (arrêté royal du 19 janvier 1863, art. 1).

Nous aurons à revenir sur quelques-uns de ces points.

SECTION IV

Le Bourgmestre.

§ **318. Ses Attributions.** — C'est surtout dans les fonctions propres au bourgmestre que se retrouve le double caractère, maintes fois signalé, d'une activité locale et d'une représentation de l'autorité centrale.

Comme délégué du Gouvernement, comme représentant le Roi dans la commune, le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des arrêtés royaux et provinciaux. Il faut une disposition expresse pour confier cette exécution au conseil communal ou au collège échevinal (loi comm., art. 90). Ce système date de la loi du 30 juin 1842, modifiant, sur ce point comme sur plusieurs autres, la loi communale de 1836 dans un sens centralisateur : le bourgmestre a été substitué d'une façon générale au collège comme pouvoir exécutif local, en même temps que le Roi obtenait le droit de choisir, moyennant certaines garanties, le bourgmestre hors du conseil communal.

1° La fonction propre au bourgmestre est déterminée par ce seul mot : il est le chef de la police locale. A ce titre, il donne

ses ordres aux agents, sur lesquels il exerce un droit disciplinaire (loi comm., art.125) ; toutefois, la nomination et la révocation de ceux-ci ne dépend pas de lui seul (même loi, art. 123 et suiv.).

Sous sa responsabilité, le bourgmestre peut déléguer ses fonctions de police à un échevin : pareille délégation, qui n'est guère de mise qu'en cas d'absence du bourgmestre, peut être totale ou partielle : elle est toujours révocable. Quoique la loi n'impose aucune forme à cette délégation, son importance, quant à la poursuite des infractions surtout, rend un écrit nécessaire : la jurisprudence semble du moins fixée en ce sens (1).

2° Voici les fonctions principales du bourgmestre, agissant en qualité de délégué de l'autorité centrale :

a) Inscription aux rôles de la milice et droit de statuer sur certaines contestations à ce sujet (lois coordonnées sur la milice du 1er octobre 1913, art. 7, 11, 12).

b) Instruction des demandes de pensions de vieillesse (arrêté royal du 30 décembre 1902).

c) Participation à la police judiciaire (Code d'instruction criminelle, art. 9, 11 et 50). A défaut de commissaire de police, le bourgmestre occupe le siège du ministère public devant le tribunal de simple police (loi du 18 juin 1869, art. 153). Ces fonctions ne peuvent être déléguées à un échevin ou même à un conseiller que moyennant approbation, dans un cas, du procureur du roi, dans l'autre, du Roi lui-même (arrêtés royaux du 19 août 1819, et du 10 décembre 1888 ; Const., art. 101).

d) Etat civil. Nous avons vu qu'une décision du collège échevinal peut déléguer cette fonction à l'un des échevins.

L'importance capitale du rôle que le bourgmestre joue dans notre organisation politique ressortira de ce qui sera dit ci-après de la police locale ; on comprendra ainsi à quel point l'exercice des libertés publiques est lié chez nous à l'autonomie communale (2).

(1) Liège, 10 mars 1903 ; Correct., Anvers, 4 février 1904 : *Rev. Adm.* 1904, pp. 98 et 405 : voir cependant les Observations, *ibidem*, p. 418.

(2) *Infra*, § 330, suiv.

SECTION V

Les Fonctionnaires communaux.

§ **319. Secrétaire communal.** — Parmi les fonctionnaires communaux, il en est qui ont attiré spécialement l'attention du législateur et dont la position ainsi que la compétence sont déterminées par des textes auquels l'autorité locale ne peut porter atteinte.

A. — Le secrétaire communal est la cheville ouvrière de l'administration. Dans les grandes communes, un travail considérable, et peut-être plus varié que celui d'un secrétaire général de ministère, lui incombe ; dans les petites communes, il fait tout ou à peu près tout, le bourgmestre étant parfois un personnage plutôt décoratif, parfois un homme peu versé dans l'administration et auquel un guide est nécessaire.

Le secrétaire est nommé et il peut être suspendu ou révoqué par le conseil communal, sous l'approbation de la députation permanente. Après deux mois d'inaction de cette autorité ou après deux refus d'approbation de sa part, le conseil est libre dans son choix ; il ne peut cependant s'arrêter sur un candidat formellement repoussé par la députation permanente. En cas de révocation, un droit d'appel au Roi est réservé (loi comm., art. 109 et suiv. ; loi du 30 juillet 1903, art. 4).

Le cumul des fonctions de secrétaire pour plusieurs petites communes est admis. Il y a incompatibilité avec la fonction de receveur et avec tout mandat communal, sauf si ce cumul est autorisé par le Roi, dans les communes de moins de 1.000 habitants (loi du 12 septembre 1895, art. 71).

Le traitement est fixé par le conseil sous l'approbation de la députation permanente. Un minimum, variant de 200 à 3.500 fr. selon l'importance de la commune, et des augmentations quinquennales de 10 ou 7 0/0 sont assurés aux secrétaires communaux ; de fait, le traitement est parfois considérable. Il leur est interdit d'être cabaretier (lois des 3 juillet 1894 et 27 février 1911).

Le secrétaire est chargé de la rédaction du procès-verbal des séances et de la tenue des registres aux délibérations du

conseil et du collège. Il contresigne tous les actes communaux. Il reçoit les ordres du collège et du bourgmestre (loi comm., art. 112). Son assistance aux réunions des corps communaux est de règle, mais il peut lui être enjoint de se retirer ; sa présence est interdite si la délibération touche à ses intérêts propres ou à ceux de sa famille (art. 68).

§ **320. Receveur communal.** — B. — Le receveur communal est nommé par le conseil qui peut le suspendre ou le révoquer (loi comm., art. 114 et suiv. ; loi du 30 juillet 1903, art. 5). Le cautionnement qu'il doit fournir varie, selon l'importance de la recette, de 600 à 100.000 francs. Son traitement est fixé par la députation permanente sous l'approbation du roi (loi du 1er mai 1911). Une réduction de traitement pourrait être considérée comme une sorte de peine, de révocation déguisée ; elle donnerait ouverture à un recours de l'intéressé auprès du Roi.

Le receveur seul a le maniement des deniers de la commune, dont il encaisse les créances et fait les paiements sur mandats réguliers. Il fait toute diligence pour la rentrée des recettes ; sa responsabilité personnelle y est engagée.

Tout receveur peut s'adresser à ses collègues d'autres communes pour faire poursuivre les débiteurs domiciliés dans ces communes (loi comm., art 121).

§ **321. Commissaires et Agents de Police.** — C. — Le commissaire de police exerce des fonctions à la fois administratives et judiciaires (1). Dans les chefs-lieux de cantons, il occupe, en simple police, le siège du ministère public. Il relève et du bourgmestre et du procureur général près la cour d'appel. Il est nommé par le Roi sur une liste de 2 candidats présentés par le conseil communal, liste à laquelle le bourgmestre a le droit d'ajouter un 3e nom (loi comm., art. 123 et suiv.). Il peut être révoqué par le Roi. Le bourgmestre a le droit de le suspendre pour 15 jours, le gouverneur pour un mois. La place de commissaire de police — il n'y en a pas dans toutes les communes — est de création royale, d'accord avec le conseil communal intéressé ; une loi aussi peut en créer. Aucune place de commissaire ne peut être supprimée sans le consentement du Roi.

Une même commune peut avoir plusieurs commissaires de police ; le bourgmestre peut, d'accord avec le Roi, conférer à l'un d'eux le titre de commissaire en chef, ce qui a lieu dans les grandes villes.

(1) Van Der Hofstadt, *Manuel de Police judiciaire à l'usage des Bourgmestres et des Commissaires de Police*. Namur, 1908.

Le conseil peut, sous l'approbation du gouverneur, nommer un ou plusieurs adjoints au commissaire de police ; celui-ci a en outre sous ses ordres autant d'agents que les besoins du service l'exigent.

Sans parler de leurs fonctions qui les rattachent à la police judiciaire, les commissaires-adjoints et agents sont chargés, sous l'autorité du bourgmestre, d'assurer l'exécution des règlements et ordonnances de police locale. Nous verrons bientôt l'étendue et la délicatesse de cette mission, surtout dans les villes. On remarquera l'indépendance de notre police locale à l'égard de l'autorité administrative supérieure. Même dans nos plus grandes villes, elle ne relève ni du gouverneur, ni du Ministre de l'intérieur, comme c'est le cas en France (1), ce qui a imprimé à la police, dans ce pays, un caractère politique et centralisé fait pour nuire à l'indépendance des municipalités. Chez nous, les « directions de police » encore connues du régime hollandais, furent abolies par arrêté du Gouvernement provisoire du 11 octobre 1830.

D.— Il y a dans les communes rurales des gardes champêtres pour veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits (Code rural du 7 octobre 1886, art. 5 et suiv.).

SECTION VI

Le Patrimoine et les Finances des Communes.

§ **322. Biens communaux et Régies.** — La notion du *Zweckvermoegen* s'affirme de plus en plus dans le droit administratif. Il semble bien que le but de chaque administration soit la satisfaction d'un besoin collectif reconnu par la loi. Ce but donne la mesure de la compétence des autorités ; il justifie l'affectation du patrimoine propre à chaque service public. Cette notion politique nous permet de considérer dans son unité le domaine national, par opposition au domaine des particuliers ; mais il faut laisser à ce terme de domaine national toute son ampleur, si l'on veut y comprendre le patrimoine de nos diverses administrations publiques. Peu importe que telle ou telle personne

(1) BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 7e édit., Paris 1913, pp. 206, 216, 224, 337 et suiv.

juridique en soit « propriétaire », selon que le service public est d'ordre gouvernemental, provincial ou local ; selon qu'il relève de la bienfaisance ou du culte, de l'enseignement ou des assurances ouvrières ; le propriétaire véritable n'est-il pas le but social lui-même ? Les distinctions entre le domaine de l'Etat, de la province, de la commune ; entre le patrimoine des bureaux de bienfaisance, des fabriques d'églises ; entre les ressources des académies, des caisses d'assurances, perdent ainsi quelque peu de leur importance sociale.

Les biens communaux font donc partie du domaine national, dans le sens large que nous venons d'indiquer ; mais ils constituent, au point de vue juridique, un patrimoine distinct que le titulaire, la commune, peut revendiquer contre tout tiers, fût-ce une autre commune, fût-ce la province ou l'Etat lui-même.

Le Code civil définit les biens communaux : « Ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis » (art. 542). Le Code prévoit, pour leur administration et leur aliénation, des formes et des règles particulières en rapport avec leur affectation (art. 537 al. 2). Ces règles ne sont pas toujours celles qui seront appliquées aux biens que la commune possède à titre privé et dont le produit entre dans sa caisse pour servir à ses besoins collectifs. Des règles toutes différentes prédomineront dès qu'il s'agit de biens affectés à un service public. De là, la distinction entre les biens du domaine public de la commune et les biens de son domaine privé. N'oublions pas que, par son origine ancienne, la constitution du patrimoine communal est antérieure aux lois qui s'occupent de lui ; on peut, à cet égard, le comparer au patrimoine de l'Etat.

Certains biens communaux sont directement affectés à un usage public. Tels sont les places, les rues, les hôtels de ville, les écoles, les églises, les cimetières, etc. Ces choses sont hors du commerce aussi longtemps qu'elles conservent leur destination (Code civil, art. 538 et 2.226). Aucun droit réel ne les grève : elles ne peuvent faire l'objet que d'octrois, de concessions administratives, dans la mesure compatible avec cette destination.

Les communaux proprement dits sont des biens ou des droits immobiliers appartenant à la collectivité, mais attribués, quant à la jouissance, aux habitants ou aux ménages pris individuellement. Tels sont : les bois communaux, les usages forestiers, les droits d'affouage, de vaine pâture, etc., dont l'importance jadis si considérable est aujourd'hui bien diminuée, sauf peut-être

dans les rares parties incultes et montagneuses du pays. Enfin, les biens patrimoniaux des communes comprennent les bois aménagés, les immeubles loués aux particuliers, les parts d'intérêts dans des exploitations industrielles; celles-ci prennent une place d'autant plus grande que les entreprises communales et intercommunales d'éclairage, de transport, de distribution d'eau et autres vont en se multipliant (1). La loi du 18 août 1907 règle les associations de communes pour le service et la distribution d'eau potable. Il peut être formé à cette fin des sociétés anonymes ou coopératives conservant le caractère civil ; elles ont le droit d'exproprier. Leur dividende ne peut excéder 4 0/0, afin de ne pas pousser les administrateurs à rendre l'entreprise purement lucrative. Les autorités centrales exercent un certain contrôle. L'Etat s'est réservé le droit de rachat ou de reprise du service (2) .

Le régime des exploitations en régie se généralise, au détriment de celui des concessions. Il est conseillable de spécialiser ces régies et de les restreindre à des objets essentiellement communaux, l'intérêt industriel et mercantile ne pouvant être qu'accessoire (3). Dans les actes de concession, les communes peuvent se réserver une participation aux bénéfices ; tel est le cas à Liège, pour le gaz, l'électricité et les trams. Une comptabilité spéciale et vraiment commerciale s'impose à cet égard ; quelques communes l'ont adoptée (Saint-Gilles-lez-Bruxelles, Louvain). Elles se considèrent comme les bailleurs de fonds de la régie (4) ; mais la recette doit être portée au budget et au compte généraux de la commune (5). Des communes peuvent s'associer pour assurer ensemble un même service (6). Malgré la

(1) Les biens affectés à des services non gratuits, tels que régies du gaz etc., font partie du domaine privé, en ce qu'ils ne sont pas exempts d'impôts, ni de taxes foncières, au profit de la commune sur le territoire de laquelle ils se trouvent. Loi du 24 décembre 1906 ; *supra*, § 243. Cass., 22 juin 1908, *Rev. Adm.*, 1909, p. 91.

(2) Voir les rétroactes de la loi, *Pasin.*, 1907, p. 201.

(3) *Rev. Adm.*, 1908, p. 197 et suiv. — Discours du gouverneur du Brabant, M. Béco, le 3 juillet 1906 et le 2 juillet 1907. *Ibidem*, 1906, p. 421 et 1907, p. 341.

(4) Eug. Brées, *Les Régies et les Concessions communales en Belgique*, Bruxelles 1906. — Idem, L'Orientation nouvelle des Régies communales. *Revue économique internationale*, Bruxelles, mars 1907.

(5) Au moins jusqu'à ce qu'une loi ait réglé la matière, comme en Italie depuis le 29 mars 1903.

(6) Exemple : la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, dont

faveur dont semblait jouir l'intercommunalisme, le Gouvernement lui a fait toutefois échec et a annulé des conventions par lesquelles une commune s'engage à fournir l'électricité à une autre ; il a invoqué les intérêts de l'industrie privée (arr. roy. des 15 juin et 5 décembre 1910) (1).

La loi prend des précautions particulières quant à l'acquisition, à l'aliénation et la gestion des biens communaux. Nous retrouverons ces actes en traitant des autorisations et des approbations requises pour leur validité (Code civil, art. 910, 1596 al. 4 ; loi comm., art. 76 et suiv.).

Les sections de communes ont parfois comme telles des biens propres (loi comm., art. 149). Leur partage, comme celui qui peut résulter de l'érection d'une nouvelle commune sont réglés administrativement d'après le nombre des feux ; mais le recours aux tribunaux reste ouvert aux intéressés (art. 151) (2).

§ 323. **Budget.** — Les règles administratives qui président aux finances communales ont surtout pour but de rendre leur contrôle possible par les autorités supérieures et par les citoyens eux-mêmes, que la loi invite à exercer une surveillance sur l'emploi des deniers publics.

Bien que contenues par des règles tutélaires, nos communes jouissent d'une indépendance fiscale assez étendue, aussi bien pour la création de leurs ressources que pour leurs dépenses.

Tous les ans, les communes dressent leur budget pour l'exercice prochain et leur compte pour l'exercice écoulé (loi comm., art. 131 et suiv.). Au collège des bourgmestre et échevins appartient l'initiative : il propose le budget et le compte à des dates fixes ; le conseil les discute et les vote article par article. La députation permanente modifie s'il y a lieu ou approuve. En cas de conflit entre la députation et le conseil, le Roi statue en dernier ressort. L'affichage du budget et du compte permet à tout citoyen de contrôler les finances communales (3).

A l'actif du budget et du compte figurent :

1° Les recettes ordinaires : revenus des capitaux ou loyers

7 communes sont les fondatrices. Statuts approuvés par arr. roy. du 6 février 1909. Cf. arr. roy., 26 sept. 1913.

(1) Etudes et consultations publiées *Rev. Adm.*, 1910, p. 421 : *Rev. communale*, 1911, p. 5 ; *Rev. catholique de Droit*, 1911, p. 49. Discussions, Chambre des représentants, séances des 19 mai et 29 juin 1911, *Rev. Adm.*, 1912, p. 8.

(2) Civ. Arlon, 13 février 1909, *Pasicr* 1910, III, 361.

(3) F. Drion de Chapois, *Traité de Comptabilité communale*, 2e édit., Heyst-sur mer, 1911. — A. Brœckx, *Le Budget communal*, Lierre 1908.

des immeubles du domaine privé ; le prix annuel des concessions ; le produit des taxes et impositions communales ; les centimes additionnels aux contributions de l'Etat frappés par la commune, etc.

2° Les recettes extraordinaires : les dons et legs ; le prix de vente de biens communaux ; les contributions temporaires et exceptionnelles ; enfin les emprunts, etc.

3° Les recettes pour ordre, tels que les recouvrements d'avances faites par la commune pour compte de tiers, en matière de domicile de secours, par exemple ; la construction ou l'exécution de certains travaux faits d'office pour compte de particuliers, tels qu'égouts, trottoirs, etc. ; l'avance des frais relatifs au service de la justice ou de l'armée, que l'Etat rembourse aux communes.

Au passif figurent :

1° Les dépenses obligatoires, c'est-à-dire mises par la loi même à la charge des communes : frais de l'état civil, des opérations électorales, d'installation de la justice de paix, etc. ; paiement des dettes, des traitements, des pensions ; entretien des bâtiments communaux ; impôts au profit de l'Etat à moins que ces bâtiments en soient exemptés ; frais de la voirie ; de l'instruction primaire ; entretien des indigents, aliénés, orphelins, etc., sous réserve des obligations des administrations charitables ; déficit éventuel des fabriques d'églises et frais de logement des ministres du culte, etc.

2° Les dépenses facultatives, c'est-à-dire librement votées par le conseil et approuvées par l'autorité supérieure : services assumés par la commune en dehors de ceux que la loi lui impose ; subsides à des sociétés d'agrément, à des œuvres d'ordre intellectuel ou social ; pensions ou suppléments de pensions librement consentis ; dépenses somptuaires, etc.

3° Les dépenses pour ordre, correspondant aux recettes pour ordre.

Si les dépenses obligatoires ne figurent pas toutes au budget, elles y sont portées d'office (loi comm., art. 133) et même mandatées par la députation permanente ou par le Roi ; les résistances en cette matière peuvent donner lieu à l'envoi d'un commissaire spécial.

On retrouve donc ici le double caractère de la commune, autorité indépendante ou subordonnée, selon qu'il s'agit de ses intérêts propres ou de ceux pour lesquels elle représente le pouvoir central. Toutes les dépenses obligatoires se rapportent soit

aux besoins de son administration et à ses obligations civiles ; soit à l'exécution des lois d'intérêt général sur l'instruction, les cultes, la bienfaisance, etc. ; soit aux services administratifs communaux proprement dits : voirié, sûreté, salubrité et police en général. Quelques-unes sont déterminées quant à leur nature seulement — les frais d'instruction publique, de police, etc. — d'autres le sont même quant à leur montant — ainsi le traitement des employés, les dettes exigibles, etc.

Une dépense facultative peut se transformer en dépense obligatoire à la suite d'engagements pris par la commune ou de tout autre mode qui donne naissance à une obligation civile (art. 131 15°).

Les sections de communes ayant des biens propres ont aussi leur budget distinct (art. 132 et 149 ; arr. roy. du 8 août 1911).

§ **324. Comptes.** — Normalement, aux dépenses obligatoires et même aux dépenses facultatives qui reviennent tous les ans, doivent suffire les recettes ordinaires, notamment les taxes communales. L'autorité supérieure peut intervenir ici, pour suppléer à l'inaction de la commune et créer d'office les ressources nécessaires, par voie de centimes additionnels, pour satisfaire aux dépenses obligatoires. S'il s'agit de dépenses indéterminées quant à leur montant, le conseil en apprécie le *quantum ;* toutefois en exerçant son contrôle, la députation permanente peut augmenter un chiffre qu'elle juge insuffisant, sauf recours au Roi (loi comm., art. 133). Celui-ci peut même prendre l'initiative de pareille augmentation (*ibidem*).

Le collège échevinal dispose des fonds communaux dans les limites des diverses allocations budgétaires. La règle de la spécialité et l'interdiction de tout virement s'appliquent ici comme en matière de budget de l'Etat (1).

Si, au cours de l'année, quelque besoin inattendu se présente, un crédit extraordinaire doit être demandé par le collège au conseil communal (loi comm., art. 143 et suiv.). L'urgence peut même justifier une dépense faite par le collège en dehors des allocations budgétaires : il doit alors en informer le conseil communal, puis la députation permanente. Le vote du conseil équivaut au bill d'indemnité obtenu par un ministre.

Le collège joue à la commune le rôle d'ordonnateur des dépenses : c'est lui, en effet, qui émet les mandats de paiement (art. 146). A défaut par lui de le faire, la députation permanente peut mandater toute dépense obligatoire (art. 147).

(1) *Supra*, § 188.

La commune a pour comptable un fonctionnaire indépendant du collège, le receveur ; il paie les mandats réguliers jusqu'à concurrence du montant de chaque article du budget ou de chaque vote spécial de crédit supplémentaire. Son rôle est analogue à celui de la Cour des comptes et de la Banque nationale combinées. Le même receveur effectue la recette, sous sa responsabilité en cas de négligence dans les poursuites et les recouvrements (art. 121).

Bien que l'exercice financier communal soit annuel comme celui de l'Etat, une certaine latitude est laissée au collège qui peut disposer des allocations budgétaires jusqu'au mois de mai et même d'août de l'année suivante (argument : loi comm., art. 139). Après quoi les reliquats deviennent indisponibles et les dépenses doivent être mandatées sur le budget suivant.

Dans les comptes que le collège rend au conseil, il met, en regard des crédits ouverts, les dépenses effectives avec les explications nécessaires pour éclairer le conseil et les autorités tutélaires de la commune. Le compte des deniers que dresse le receveur est soumis avec pièces justificatives à l'approbation du conseil ; il est arrêté définitivement par la députation permanente (art. 139 et suiv.) (1).

Une vérification de la caisse communale a lieu tous les trois mois au moins par les soins du collège ; en outre, le gouverneur et le commissaire d'arrondissement y procèdent quand il leur plaît (loi comm., art. 90 et 98 ; loi provinciale, art. 131 et 136).

SECTION VII

Les Taxes communales (2).

§ **325. Leur Variété et leur Importance.** — Le droit de se taxer est une des manifestations caractéristiques de l'autonomie communale (Const., art. 110 al. 3). La liberté pour les conseils communaux est la règle ; l'interdiction de certains impôts ne peut être établie que par la loi comme ç'a été le cas pour les

(1) Sur les recours en cette matière, voir GIRON, *Dictionnaire*, V° Comptabilité communale, n° 9, t. I, p. 207.

(2) J. BOLLIE, *Traité des Taxes communales*, Bruxelles, 1881. H. DUPONT, *Les Impôts communaux en Belgique*, Liège, 1900.

octrois. Un droit de contrôle général est réservé à l'autorité supérieure sur toute taxe votée par le conseil communal afin de maintenir une certaine unité en la matière et de sauvegarder les intérêts de l'Etat. D'autre part, le législateur a fait usage de la faculté que lui confère la Constitution (*ibid.*, al. 4) de déterminer les exceptions dont l'expérience démontre la nécessité, quant au vote de toute taxe, par le conseil communal. Si celui-ci omet de porter au budget les sommes nécessaires pour faire face aux dépenses obligatoires, la députation permanente ordonne d'office, sous l'approbation du Roi, la perception de centimes additionnels en nombre suffisant (loi comm., art. 133 al. 3). Malgré ces deux ordres d'exceptions, notre système est plus décentralisé que celui de la Loi fondamentale de 1815 (1). Il a permis à nos communes de tenter des innovations jugées par l'Etat trop hardies ou trop disparates pour ses propres finances. Ainsi, des communes ont appliqué à une taxe sur la valeur locative des immeubles, le principe de la progression ; d'autres ont donné ce caractère à l'impôt sur le revenu cadastral, c'est-à-dire à une taxe foncière (2) ; d'autres encore ont créé un impôt sur le revenu, mais en le limitant à la fortune que le contribuable possède dans le territoire communal. Ce n'est pas qu'une taxe sur le revenu global serait jugée illégale ; mais nos communes l'évitent *utilitatis causa*, afin de ne pas provoquer l'émigration des habitants les plus riches (3). Le pouvoir judiciaire n'intervient que si la loi est violée (4). Une tendance toute récente limite en maints domaines la liberté fiscale des communes, en soustrayant à leur action certaines bases de taxation, en ne les autorisant à n'en atteindre d'autres que par le moyen de centimes additionnels, le nombre de ceux-ci étant lui-même parfois limité (5).

En général, les taxes communales saisissent le contribuable dans les manifestations extérieures et locales de sa fortune. Elles sont territoriales, peu importe qu'elles aient un caractère réel (taxe sur le revenu locatif par exemple) ou personnel (taxe sur les ouvriers employés, par exemple) (6).

(1) Cass., 29 mai 1869, *Pasicr.*, 1869, I, 415; 8 décembre 1879, *Pasicr.*, 1880, I, 30 ; 14 juillet 1884, *Pasicr.*, 1884, I, 287 ; 24 mars 1887, *Pasicr.*, 1887, I, 137.

(2) Cass., 14 juillet 1884, *Pasicr.*, 1884, I, 288.

(3) Cass., 15 juillet 1903, *Pasicr.*, 1903, I, 306.

(4) Cass., 31 octobre 1910, et 22 mars 1911, *Pasicr.*, 1910, I, 465 et 1911, I, 182.

(5) *Rev. Adm.*, 1914, p. 53 s.

(6) *Ibid.*, 1912, p. 517.

Voici les principaux types de nos taxes locales :

1° Les centimes additionnels aux impôts de l'Etat. Ceux-ci peuvent frapper indistinctement l'une ou l'autre contribution directe : le foncier, le personnel, la patente, etc. Ils dépassent parfois le principal, atteignant jusqu'à 150 0/0 (1). Leur importance est due en partie à la facilité de leur recouvrement, qui se fait par les mêmes agents et de la même manière que pour le principal. La loi fixe parfois un maximum aux additionnels communaux et même provinciaux. Ainsi l'impôt sur les spectacles cinématographiques ne peut être majoré que de 75 centimes additionnels au profit de la commune et de 25 au profit de la province ; toutefois si des taxes locales frappant les mêmes spectacles, dont l'abrogation est imposée par la loi, produisaient davantage, le Gouvernement doit allouer aux administrations intéressées des subsides compensateurs (loi du 3 septembre 1913) Une disposition identique est prise à l'égard de l'impôt sur les véhicules à moteur : automobiles, motocyclettes, etc. Seulement, la proportion de 75 et de 25 0/0 au maximum est ici renversée (loi du 2 septembre 1913). Des additionnels à concurrence de 50 0/0 au profit des communes et autant au profit des provinces peuvent s'ajouter à l'impôt qui frappe les revenus ou bénéfices réalisés par les sociétés par actions, et les traitements de leurs administrateurs et commissaires ; ces additionnels ne sont perçus qu'au prorata des bénéfices réalisés sur le territoire de l'administration intéressée (arr. roy. du 11 juillet 1914), à l'exclusion des intérêts et primes d'obligations et des bénéfices réalisés à l'étranger ou dans la colonie (loi du 1er sept. 1913) (2).

2° Certaines taxes analogues aux impôts de l'Etat et pouvant frapper précisément les cas d'exemptions prévus par les lois fiscales. C'est ainsi qu'à Liège, les avocats sont soumis à une patente communale. Dans plusieurs faubourgs de Bruxelles, les immeubles non bâtis sont frappés d'une taxe sur leur valeur, en tant que terrains à bâtir (3). Certaines taxes locales frappent la valeur locative et même la valeur immobilière ; le revenu, révélé par certains indices locaux, a également été taxé.

(1) GIRON, *Dictionnaire*, V° Taxes communales, n° 1, t. III, p. 407, note 2.

(2) Pour les taxes auxquelles se rapportent ces différents additionnels, voir *Supra*, §§ 246, 247 bis, et 250. *Rev. Adm.*, 1914, p. 58 à 65. Circ. min. du 18 septembre 1913 et du 23 mars 1914, *Ibid.*, pp. 66 et 251.

(3) V. DEVADDER, *Les Taxes Communales de Plus-value immobilière*, Bruxelles, 1908.

3° Les taxes sur les constructions le long des voies publiques, ou sur le cube de toute bâtisse, ou encore sur la façade à front de rue, dites taxes de trottoir.

4° Les taxes sur l'industrie ou le commerce, calculées par exemple sur chaque chaudière ou par cheval-vapeur de force motrice ou par four. Certaines taxes frappent les ponts, passerelles et aqueducs construits dans l'intérêt d'une industrie, sur la voie publique, sur un canal, etc. D'autres taxes se calculent d'après le nombre des ouvriers employés, d'après le nombre des tables ou établis, d'après le nombre des animaux de trait, etc. Enfin, certaines industries sont soumises comme telles à une taxe communale : les brasseries, les débits de boissons ou de tabac, etc.

5° Les taxes ayant un caractère somptuaire et frappant certains objets ou certains faits déterminés : voitures, chevaux, chiens, pianos, orgues de barbarie, etc. On peut ranger dans la même catégorie les taxes sur les divertissements publics : théâtres, réunions sportives ; celles-ci, il est vrai, visent parfois un but de police plutôt que de fiscalité.

Toutes ces taxes sont, comme les impôts au profit de l'Etat, tantôt directes, tantôt indirectes, selon le même critérium. Parfois la même taxe a ce double caractère, suivant que le contribuable se libère en une fois ou qu'il paie une annuité pour laquelle il figure sur un rôle nominatif dressé par la commune ; tel est le cas pour les taxes d'égout et de trottoir qui s'élèvent souvent à un capital important, surtout dans les quartiers nouveaux où la propriété n'est pas très morcelée. Les règlements réservent en général au contribuable le choix entre les deux modes de libération : la même taxe est alors indirecte ou directe au gré de cette option (1).

§ **326. Abolition des Octrois.** — Les taxes indirectes sont devenues bien moins nombreuses et presque exceptionnelles, depuis la suppression des octrois. C'était des douanes intérieures établies autour des villes et frappant les principaux objets de consommation : boissons, comestibles, et même matériaux de construction. Tour à tour supprimés et rétablis sous le régime français d'où ils n'ont pas encore disparu, ils sont demeurés en vigueur chez nous, depuis l'arrêté royal du 4 octobre 1816 jusqu'en 1860. Ils furent appliqués même aux objets de consommation produits à l'intérieur des villes, prenant ainsi le carac-

(1) *Rev. Adm.*, 1902, p. 171. — *Supra*, § 239. *Infra*, § 430.

tère à la fois d'un droit d'accise et d'un droit de douane. Les difficultés de perception des octrois les rendirent dispendieux et vexatoires ; ils devinrent surtout impopulaires dans les agglomérations formées de plusieurs communes, la ville percevant l'octroi, alors que les faubourgs en étaient exempts. Economiquement, on comprit que cette forme d'impôt indirect sur les choses nécessaires à l'existence frappe presque autant la classe moyenne et même pauvre que les riches, l'apparente égalité aboutissa t ainsi à la plus flagrante inégalité.

La suppression des octrois fait l'objet d'une loi du 18 juillet 1860 et d'un arrêté royal du 2 août suivant. Il fut désormais interdit aux communes de les rétablir soit directement, soit indirectement. En revanche, une compensation leur fut accordée par l'Etat, grâce au fonds communal, création originale de Frère-Orban, alors Ministre des finances (1).

L'abolition des octrois entraîna même la suppression du timbre de quittance, mais elle respecta la faculté pour les communes de percevoir des droits de places dans les foires, halles et marchés ; des droits de jaugeage, mesurage ; des droits de quai, de bassin ou de port ; des droits d'abattoir, de boucherie, de minque ; des droits de pont, de passage, d'écluses, etc. La distinction n'est pas toujours facile à établir. Bien des communes en ont profité pour essayer de faire admettre certaines taxes que la jurisprudence administrative ou judiciaire a qualifiées d'octrois déguisés. Ainsi un impôt sur les fours à briques perçu à raison de leur cubage a été supprimé comme octroi déguisé sur matériaux de construction (2). Au contraire, un autre impôt sur les briqueteries, perçu d'après le nombre d'ouvriers employés ou de chevaux-vapeurs, s'il s'agit d'une briqueterie mécanique, ou encore calculé sur la surface de chauffe a été déclaré légal (3).

On peut comparer à la loi de 1860, celle du 15 mai 1870 interdisant aux communes d'apporter une entrave quelconque au commerce du poisson, et celle du 31 juillet 1889, dont le but est analogue pour la viande de boucherie. Les viandes ont encore fait l'objet de lois du 4 août 1890 et du 30 décembre 1895, destinées elles aussi à favoriser indirectement l'élevage du bé-

(1) *Infra*, § 328.

(2) Cass., 9 février 1882, *Pasicr.*, 1882, I, 46. Circulaire ministérielle, 5 juin 1883, *Rev. Adm.*, 1883, p. 489.

(3) Cass., 12 mai 1888, *Pasicr* , 1888, I, 231 ; cf. *Rev. Adm.*, 1883, p. 409 et 1895, p. 149.

tail. Le droit des communes d'inspecter la viande de boucherie et d'imposer une expertise à son propos est aujourd'hui limité (1).

§ **326** *bis*. **Etablissement des Taxes communales.** — L'établissement de toute taxe communale est soumis à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du Roi (loi comm., art. 76, 5°). L'approbation de la députation permanente suffit s'il s'agit de centimes additionnels aux contributions directes ne dépassant pas 20 0/0 du principal (loi du 30 juin 1865, art. 2) ou s'il s'agit de taxes rémunératoires (loi comm., art. 77, 5°). Ces dernières sont assimilées au prix de location que la commune peut exiger dans les foires, etc. Toutefois, pareilles taxes participent à la nature de l'impôt par leur mode de recouvrement (2); tel est le cas pour la taxe de raccordement à l'égout (3), pour la taxe de trottoir (4), etc. Elles ne peuvent dégénérer en octroi, ce qui aurait lieu si des droits de marché, par exemple, frappaient inégalement les habitants de la commune et les étrangers (5).

Une distinction bien subtile défend de considérer comme taxe rémunératoire la taxe sur la voirie qui tend à faire supporter aux riverains la création, le nivellement, le pavage, l'éclairage, etc.; de la voie publique et son entretien (6). L'importance des sommes réclamées et l'impossibilité d'assimiler la rue à un accessoire des propriétés privées sont certes pour beaucoup dans cette exclusion. Toutefois, il paraît difficile d'identifier ces taxes avec un contrat entre la commune et l'habitant (loi comm., art. 77, 5°), d'autant plus que la jurisprudence s'interdit de rechercher si la taxe dépasse ou non la valeur du ser-

(1) *Infra*, § 408.

(2) Cass., 12 mars 1877 et 20 mars 1911, *Pasicr.*, 1877, I, 143, et 1911, I, 167. Des conventions peuvent en exempter les particuliers qui exécutent eux-mêmes le travail dont s'agit ou rendent à la commune des services estimés équivalents. Civ. Brux., 15 février 1908, *Pasicr.*, 1909, III, 14. Mais l'exemption ne peut porter sur l'ensemble des taxes, surtout futures. Cass., 11 février 1909, *Pasicr.*, 1909, I, 136.

(3) Cass., 23 décembre 1886, et 7 novembre 1887, *Pasicr.*, 1887, I, 29; 1888, I, 15.

(4) Cass., 6 décembre 1888 et chambres réunies 11 avril 1894, *Pasicr.*, 1889, I, 54; 1894, I, 167.

(5) Arr. roy. du 11 août 1894. Dépêche ministérielle, 31 janvier 1904; Cass., 18 juillet 1911. *Rev. Adm.*, 1894, p. 454; 1904, p. 174; 1912, p. 415.

(6) Cass., 16 janvier 1905 et 16 mars 1908, *Pasicr.*, 1905, I, 96 et 1908, I, 126.

vice rendu (arrêté royal du 11 avril 1894) (1). Les suites de la distinction entre taxe proprement dite et taxe rémunératoire dépassent une simple question de procédure administrative ; elles apparaissent dès que se pose la question de la perception sur les immeubles du domaine public appartenant à l'Etat : celui-ci est exempt de taxes communales, mais il doit les simples taxes rémunératoires (2).

§ **327. Leur Recouvrement.** — Les communes opèrent le recouvrement de leurs impositions à peu près comme l'Etat. L'identité est absolue pour les centimes additionnels (loi comm., art. 138 ; loi du 6 septembre 1895) (3). Pour les autres taxes directes, un rôle est dressé par le receveur communal sous l'approbation du collège échevinal ; il est rendu exécutoire par avis de la députation permanente (loi comm., art. 137). La procédure se poursuit comme en matière d'impôts directs au profit de l'Etat (art. 121). Les mêmes privilèges garantissent les créances de la commune (loi du 11 avril 1895, art. 4). La décision de la députation permanente est sujette à cassation (4). Pour certaines taxes particulières n'ayant pas d'analogues parmi les impôts de l'Etat, la loi établit des règles et des délais de poursuites spéciaux (5). S'il s'agit de la réfection des chemins imposée aux usiniers, le rôle de perception donne lieu à un recours auprès du Roi, dont l'arrêté vaut jugement passé en force de chose jugée (loi du 19 mars 1865) (6).

Le recouvrement des taxes indirectes s'opère également ici comme pour l'Etat (loi du 29 avril 1819 ; loi comm., art. 138). Nous retrouvons les deux voies de droit, telles que nous les avons rencontrées ci-dessus (7). La perception des taxes indi-

(1) Cf. *Rev. Adm.*, 1894, p. 454 et Cass., 12 mars 1877, 21 janvier 1889, 12 mars 1896 et 4 janvier 1900, *Pasicr.*, 1877, I, 143 ; 1889, I, 88 ; 1896, I, 128; 1900, I, 78. — Dépêche ministérielle du 15 décembre 1891, *Rev. Adm.*, 1892, p. 269, Cf. *ibidem*, 1905, p. 207 et suiv.

(2) Cass., 10 mars 1881 et 3 juillet 1890, *Pasicr.*, 1881, I, 153 et 1890, I, 252, et les arrêts cités aux notes précédentes. GIRON, *ibidem*, V° Taxes communales, n° 2, t. III, p. 408.

(3) ED. HERTOGS, *Code des Poursuites en Recouvrement d'Impositions communales directes et indirectes*, Bruxelles, 1900. *Supra*, § 252.

(4) La cour d'appel ne connaît pas des réclamations en matière de taxes communales directes, proprement dites. Liège, 27 janvier 1909, *Rev. Adm.*, 1909, p. 392.

(5) Voir les lois des 22 juin 1865, art. 1er ; 5 juillet 1871, art. 8 ; 18 mars 1874, art. 2 ; 22 juin 1877 ; 18 juillet 1893, art. 3, etc.

(6) Cass., 23 février 1885, *Pasicr.*, 1885, I, 67.

(7) *Supra*, § 226.

rectes peut encore être affermée par les communes (loi comm., art. 138 al. 2; loi du 29 avril 1819, art. 1) (1), mais ce mode est suranné. Des sanctions pénales — confiscations et amendes — assurent les communes contre la fraude et le refus de payer (loi du 29 avril 1819, art. 8 et suiv.) (2).

§ 328. **Fonds communal.** — En abolissant les octrois, le législateur a assuré aux communes une compensation (loi du 18 juillet 1860). Il leur abandonne une quote-part de quelques impôts indirects de consommation — douanes ou accises — qu'il perçoit sur l'importation ou la fabrication de certaines choses. Il y a, comme on voit, similitude d'origine entre les ressources supprimées et leur succédané : l'identité est parfois même absolue. La loi de 1860 et les lois qui la modifient sont coordonnées dans un recueil publié par arrêté royal du 22 octobre 1906.

Ce « fonds communal » (3) se compose, d'une part, de 41 0/0 des recettes du service des postes ; de l'intégralité du droit d'entrée sur les cafés ; d'autre part, de 35 0/0 des droits d'accise sur les vins et eaux-de-vie, bières et vinaigres ; de certains excédents des accises sur le sucre. Actuellement, dans l'accise et les droits d'entrée sur les eaux-de-vie, une somme annuelle invariable fixée à 13.750.000 francs est allouée au fonds communal (arrêté royal du 22 octobre 1906). Les augmentations de droits ne profitent donc plus aux communes. Une différence notable dans la situation antérieure et postérieure à la loi de 1860 provient de ce que dans 78 communes seulement l'octroi était établi, tandis que toutes les communes du royaume émargent au fonds communal.

Le fonds communal figure au budget des recettes et dépenses pour ordre de 1914, pour une somme de 50 millions de francs environ; plus 500.000 francs de réserve.

La répartition du fonds communal se fait, sous déduction d'une retenue en faveur d'un fonds de réserve (même recueil coordonné, art. 2 et 3), au prorata des contributions directes payées à l'Etat dans chaque commune. Telle était du moins la règle de 1860 jusqu'en 1895. A ce moment, la part de chaque commune dans la répartition de 1895 lui est demeurée attri-

(1) Cass., 20 novembre 1899, *Pasicr.*, 1900, I, 35.

(2) Ces pénalités, quoique visant surtout les octrois, sont encore applicables, même aux taxes directes. Cass., 8 mai et 30 octobre 1905, *Pasicr.*, 1905, 1, 206 et 1906, I, 35.

(3) Ch. Brants, *Fonds communal et Fonds spécial des Communes*, Lierre, 1907.

buée, à titre de minimum, l'excédent étant réparti d'après le chiffre de la population (même recueil, art. 4 et 5). Une progression annuelle de 10 centimes par habitant est actuellement garantie par la loi, jusqu'en 1922 (même recueil, art. 13, et loi du 30 décembre 1913, art. 11). Ce nouveau mode de répartition est plus favorable aux communes rurales, les impôts perçus par l'Etat étant en ville bien plus élevés par rapport à la population qu'à la campagne : la valeur des propriétés bâties, les hautes contributions personnelles et les patentes faisaient pencher la balance en faveur des communes urbaines. C'était justice, puisque le fonds communal remplaçait les octrois dont les villes seules étaient privées ; pour les communes rurales, le régime nouveau est tout bénéfice. On le voit, en s'éloignant de son origine, le fonds communal perd son caractère compensatoire ; on ne tient plus compte aujourd'hui que des besoins des communes, en rapport avec l'importance de leur population (1).

§ **329. Fonds spécial.** — L'idée du fonds communal a été développée par la création d'un « fonds spécial des communes », créé par les lois du 19 avril 1889 et du 30 décembre 1896 (même recueil coordonné, art. 9 et suiv.).

Ce fonds spécial est alimenté par les taxes sur les eaux-de-vie indigènes et les liquides fermentés étrangers, ainsi que sur l'ouverture des débits de boissons ; par les droits d'entrée sur le bétail et sur les viandes, octrois reportés à la frontière. Tant que le produit de ces droits n'atteint pas un franc par habitant, la différence est supportée par l'Etat (*ibidem*). Au budget de 1914, le fonds spécial figure pour une somme de 7.445.000 francs.

Le fonds spécial est partagé entre les communes, d'après le chiffre de leur population (*ibidem*, art. 10 à 12). Il est évident que ce fonds spécial est une simple augmentation du fonds communal et qu'il est réparti de la façon la moins favorable aux villes. C'est ainsi que Bruxelles touche environ 4.000.000 du fonds communal et 190.000 francs du fonds spécial, ce qui reste bien en dessous de la part qui lui reviendrait aujourd'hui, si le mode de répartition de 1860 était encore appliqué. Les faveurs gouvernementales vont actuellement aux campagnes.

(1) Rapport de la section centrale de la Chambre des représentants pour la loi du 19 avril 1889, *Pasin.*, 1889, p. 503.

SECTION VII

La Police communale 1).

§ **330. Importance de la Matière.** — On ne se fait une idée de l'importance du pouvoir communal en Belgique et spécialement du prestige dont jouissent nos bourgmestres, que par les attributions de la police locale, attributions très diverses, que nous avons rencontrées et rencontrerons encore dans bien des pages de cet exposé. Voici le but que doit poursuivre l'autorité : « Faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police », en prenant ce mot dans un sens restreint ; et les lois précisent cette notion en ajoutant : « notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics » (décret de l'Assemblée Constituante sur la constitution des municipalités du 14 décembre 1789, art. 50).

Un décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire donne le développement de cette énumération, d'ailleurs purement exemplative. Il est intéressant d'observer que la loi contient des dispositions d'ordre administratif en même temps que d'ordre purement judiciaire. Au titre consacré aux juges en matière de police, le législateur énumère comme suit « les objets de police, confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux » (titre XI, art. 3) (2) :

§ **331. Sûreté.** — 1° « Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer

(1) A. Seresia, *Du Droit de Police des Conseils communaux*, Gand, 1879. — J. M. Marx, *Les Pouvoirs de Police du Bourgmestre*, Bruxelles 2e édit., 1914. — Voir les Etudes du prof. Maurice Vauthier, *Rev. Adm.*, 1900, p. 445 et 1912, p. 45.

(2) Nous respectons le texte, bien que certains termes ne soient plus exacts aujourd'hui en Belgique ; tels sont les mots : aune, département, district ; leur substitution par mètre, province, arrondissement va de soi. Il en est de même dans le Code civil, chaque fois que se rencontrent les mots : français, empereur, préfet, etc., à remplacer par : belge, roi, gouverneur, etc.

aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute ; et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles. » Il est évident que l'on peut aisément allonger cette liste en y ajoutant la réglementation du stationnement et de l'allure des véhicules, etc.

Ce droit de police est indépendant de la propriété du sol de la voie publique. Il est identique sur la route de l'Etat qui traverse le village et sur la rue ou l'impasse que le particulier ouvre sur son terrain, dans le quartier nouveau d'une ville.

Il s'étend même de la voie publique aux propriétés riveraines. Tel est le cas du bâtiment menaçant ruine, dont la réparation ou la démolition peut être ordonnée d'office (Code pénal, art. 551, 7°). L'enlèvement d'un dépôt de terre ou de pierres qui peut s'ébouler sur la voie publique doit être ordonné au propriétaire riverain (1). La police peut aussi établir des supports téléphoniques, des cadrans électriques, aussi bien que des plaques indicatives du nom de la rue, ou fixer des lanternes aux murs des maisons. Ces objets intéressent la sûreté du passage, bien qu'ils affectent la propriété individuelle d'une façon parfois onéreuse. La surveillance des bâtiments au point de vue des règles d'hygiène — réserve de cours intérieures, hauteur des étages, égouts, etc. — se rattache plutôt aux devoirs de salubrité, qui incombent également à la police locale. Chaque fois que la justice a été appelée à sanctionner ces actes, elle l'a fait sans hésitation, malgré les plaintes des propriétaires lésés dans leurs intérêts pécuniaires (cf. Code civil, art. 544 ; loi comm., art. 90, 7° et 8°) (2).

Le colportage et l'affichage peuvent être réglementés en vertu des mêmes dispositions : d'un côté, c'est la liberté du commerce, de l'autre, la liberté de la presse et des opinions en général qui sont mises en échec par de simples arrêtés de police. Pourtant, les nécessités du bon ordre l'emportent ici sur toute autre considération (3). Il est du devoir de l'autorité locale de prendre les

(1) Cass., 2 mai 1901, *Pasicr.*, 1901, I, 217.

(2) Voir, quant au droit de police à l'intérieur même des constructions privées : Cass., 23 janvier 1865, *Pasicr.*, 1865, I, 133, relatif à l'obligation d'établir des égouts ; Cass., 21 juillet 1879. *Pasicr.*, 1879, I, 366, relatif à l'application des règles d'hygiène à des constructions situées dans l'intérieur des propriétés privées ; Cass., 20 juin 1870, *Pasicr.*, 1870, I, 364, relatif à l'obligation de clôturer les terrains vagues riverains de la voie publique.

3) Cass., 28 octobre 1907, *Pasicr.*, 1908, I, 12.

dispositions nécessaires, non seulement pour dissiper les rassemblements, mais aussi pour les prévenir et assurer la liberté de la circulation. A cet égard, notre jurisprudence a sanctionné des ordonnances de police relatives à la vente des journaux sur la voie publique, mais sans aller jusqu'à une interdiction absolue (1).

§ **332. Tranquillité.** — 2° « Le soin de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens. » Ceci permet à la police locale d'appréhender et de conduire au poste les individus qui crient dans les rues, s'y montrent dans des costumes indécents, y font des gestes obcènes. Elle a des devoirs spéciaux à l'égard des ivrognes (loi du 16 août 1887).

L'autorité civile pourrait régler aussi les sonneries de cloches, bien qu'ici, une liberté de fait presque illimitée existe en faveur des autorités religieuses (2). On rattache à ce même objet la disposition qui soumet à l'autorisation du bourgmestre le port des armes de guerre (loi du 26 mai et arrêté royal du 29 juin 1876).

On peut encore rappeler à ce propos la police des collectes sur la voie publique. L'autorité locale intervient même, en certains cas, dans les collectes qui sont faites chez les particuliers (arrêté royal du 22 septembre 1823) (3).

§ **333. Bon Ordre.** — 3° « Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics. » Cette énumération exemplative comprend, aux termes du décret des

(1) *Supra*, § 67. — Pour le colportage, v. Cass., 8 juillet 1907, *Rev. Adm.*, 1908, p. 121.

(2) Les Articles organiques du concordat du 26 messidor an IX (loi du 18 germinal an X, art. 48) statuent : « L'évêque se concertera avec le préfet, pour régler la manière d'appeler les fidèles aux services divins par le son des cloches ; on ne pourra les sonner pour toute autre cause, sans la permission de la police locale ». Ce texte n'est plus observé en Belgique.

(3) Cass., 2 février 1880, *Pasior.*, 1880, I, 65, pour les collectes sur la voie publique, 1er juillet 1861 et 10 août 1863, *Pasicr.*, 1861, I, 293 et 1863, 1, 307, pour les collectes chez les particuliers. Elles sont libres, sauf si elles ont purement un but de bienfaisance ; en ce cas, l'autorisation communale, provinciale ou royale est nécessaire, selon le territoire que les quêteurs demandent à visiter. Bruxelles, 10 janvier 1910, *Pasicr.*, 1910, II, 51, *Infra*, § 374.

19-22 juillet 1791, relatif à l'organisation d'une police municipale, « lieux où tout le monde est admis indistinctement, tels que café cabarets, boutiques et autres ». En traitant « des règles à suivre par les officiers municipaux ou les autres citoyens comm. par la municipalité pour constater les contraventions de police (1), la même loi donne à ceux-ci le droit d'entrer toujours dans ces endroits, « soit pour prendre connaissance des désordres ou contraventions aux règlements, soit pour vérifier les poids et mesures..., la salubrité des comestibles et médicaments » (titre 1, art. 9). Cette règle doit être admise même de nuit (2) ; il faut toutefois que le lieu soit, au moment de la visite, accessible au public.

Quant aux bals où tout le monde vient danser ou regarder, ils sont sous la surveillance de la police qui peut, s'il s'agit de bals en plein air, les soumettre à une autorisation préalable(3). Même en lieu couvert, les bals peuvent être limités quant au nombre et fixés quant aux dates ; l'autorité exige, dans les communes secondaires, qu'on l'avertisse, afin qu'elle dispose du personnel de surveillance nécessaire.

L'heure de fermeture des cabarets ainsi que les heures de marché, peuvent être fixées par règlement du conseil communal, seul compétent en la matière (4).

La police des spectacles est spécialement rangée par notre loi communale dans les attributions des autorités locales (art. 97). Le conseil communal fait les règlements relatifs à cette matière ; « il veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public ». Le collège exécute les règlements qui concernent les spectacles ; il a la police de la salle ; « il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation pour assurer le maintien de la tranquillité publique » (même art.).

L'importance de ces attributions dépasse les besoins de sûreté, en rapport avec les dangers d'incendie ; — de salubrité, en rap-

(1) Les gardes champêtres, par exemple.

(2) Cass., 15 janvier 1855, *Pasicr.*, 1855, I, 70.

(3) Cass., 18 juin 1883, 15 juillet 1901, 28 octobre 1907 et 17 mai 1909, *Pasicr.*, 1883, I, 279 ; 1901, I, 344 ; 1908, I, 19 ; 1909, I, 250 ; Cf. *Rev. Adm.*, 1908., p. 313. L'autorisation préalable peut même être exigée pour une fête autre qu'un bal. Cass., 17 mai 1909, *Pasicr.*, 1909, I, 250.

(4) Cass., 29 avril 1872, *Pasicr.*, 1872, I, 315, déclarant illégal un règlement provincial sur cet objet. Pour les marchés, v. *Rev. Adm.*, 1908, p. 315.

port avec la ventilation de la salle ; — de tranquillité, en rapport avec la commodité des issues. Nous touchons ici à la liberté intellectuelle et esthétique, puisque le conseil communal est institué gardien de l'ordre public et que le collège des bourgmestres et échevins doit assurer le maintien de la tranquillité publique. Il a été bien entendu, lors de la discussion de la loi du 30 mars 1836, que la censure, abolie par la Constitution, n'était pas rétablie au profit de l'autorité communale (1). Toutefois, l'immoralité d'une pièce de théâtre allant jusqu'à outrager les bonnes mœurs peut en faire interdire la représentation. Un tel outrage constitue une atteinte à l'ordre public. Mais des questions de convenance ne justifient pas l'interdiction ; cela ressort des travaux préliminaires, où nous voyons les mots « bonnes mœurs » supprimés à côté des mots « ordre public », alors qu'ils figuraient au projet de loi.

C'est donc une question de tact laissée à l'appréciation de l'autorité locale ; celle-ci en fait généralement preuve et se montre très tolérante, surtout dans les grandes villes. Les mêmes choses peuvent être dites des cinémas, qui font l'objet de réglementations spéciales.

Le droit du collège ne vise que la tranquillité publique ; il naît des circonstances extraordinaires, qui dans les moments d'effervescence peuvent rendre dangereuse la pièce la plus inoffensive. Le collège échevinal doit reconnaître le danger et non juger la pièce (2). Nos législateurs de 1836 n'avaient pas oublié qu'une représentation de la *Muette de Portici* avait servi de signal au soulèvement de Bruxelles, en 1830.

Jamais les manuscrits des auteurs ne doivent être soumis à un examen préalable (arrêté royal du 24 janvier 1878).

La police des églises appartient à l'autorité locale (3), sauf le droit du clergé de régler les cérémonies du culte, d'imposer une certaine tenue : rester couvert ou découvert, ne pas pénétrer dans certaines parties de l'édifice (4). Quant aux cérémonies extérieures du culte, aux processions, elles restent entièrement

(1) Giron, *Droit administratif*, n° 748, 2e édition, t. II, p. 239. Le détournement de pouvoir est aisé, à ce propos. Ch. des Rep. des 15 et 16 juin 1909, *Rev. Adm.*, 1910, p. 53.

(2) Ch. des Rep. séance du 25 février 1836, *Pasin.*, 1836, p. 377, note 1.

(3) Cass., 27 mars 1882, *Pasicr.*, 1882, I, 343.

(4) Avis du procureur général à la Cour de cassation, 18 novembre 1907 *Pasicr.*, 1908, I, 37.

soumises aux lois de police civile (Const., art. 19 al. 2), comme nous l'avons vu (1).

C'est ailleurs également que nous avons examiné la question des meetings en plein air, des emblèmes ou drapeaux promenés dans les manifestations, des chants, etc. (2).

Il est inutile que nous insistions encore sur l'importance du rôle de la police locale en ces matières : la personnalité de son chef, le bourgmestre, a une influence décisive sur la façon dont les libertés sont plus ou moins largement garanties aux citoyens belges. Nous savons que le bourgmestre dispose à cet effet de la force publique (3).

§ **334. Salubrité, etc.** — 4° « L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique. » Ce devoir est devenu plus strict depuis la loi sur les denrées alimentaires (loi du 4 août 1890) (4). La salubrité des eaux dont le placement peut être imposé aux propriétaires (5), l'hygiène des maisons ouvrières (loi du 9 août 1889) et des habitations en général, rentrent aussi dans les devoirs de la police locale.

Il est interdit d'obliger les débitants à exposer leurs denrées au marché : cela est contraire à la liberté du commerce (6).

5° « Le soin de prévenir par les précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district. »

L'intervention des autorités administratives supérieures est aujourd'hui restreinte aux cas d'épidémies et d'épizooties (7).

La police des incendies comprend, tout d'abord, l'organisation d'un service de pompiers. Mais la régie des assurances contre les incendies excéderait les droits de la police locale (arr. roy. du 28 juillet 1911).

(1) *Supra*, § 55.
(2) *Supra*, § 67.
(3) *Supra*, § 199 à 201.
(4) *Infra*, § 408.
(5) Cass., 26 octobre 1908, *Pasicr.*, 1908, I, 343. La fiscalité se mêle ici à l'hygiène, quand la ville est elle-même marchande d'eau ; c'est le cas à Bruxelles et ailleurs.
(6) Cass., 8 août 1870, *Pasicr.*, 1870, I, 451.
(7) Cass., 20 juillet 1874, *Pasicr.*, 1874, I, 331.

Les soins préventifs à prendre par des règlements communaux peuvent aller jusqu'à porter atteinte à la propriété privée ; à prescrire un minimum de superficie pour les cours intérieures(1), et à interdire l'habitation de tout logement reconnu insalubre. La question, plus d'une fois débattue devant nos plus hautes juridictions, a donné lieu à une loi interprétative du texte tout général de l'article 78 de la loi communale. Est légale l'ordonnance par laquelle il est enjoint aux propriétaires riverains des rues où se trouvent des aqueducs, de supprimer les puits ou fosses d'absorption (loi du 21 janvier 1852). Cette obligation correspond à celle qui fut imposée naguère aux propriétaires parisiens sous le nom du « tout à l'égout », et qui donna également lieu à de nombreuses contestations (2).

Tout propriétaire doit tolérer le placement d'avertisseurs d'incendie ou le passage de fils téléphoniques ayant le même but, sur sa propriété (3).

C'est encore à la commune qu'incombe la police sanitaire des animaux domestiques (loi du 30 décembre 1882).

Toute la police des inhumations appartient à l'autorité communale (décret du 23 prairial an XII), même si le cimetière n'est pas sa propriété ou s'il est situé sur le territoire d'une autre commune, comme il arrive fréquemment pour les villes (4).

6° « Les soins d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Ce droit, quant aux insensés et aux furieux, entraîne celui de collocation dans un hospice ou une maison de santé. L'intervention du collège est obligatoire (loi comm., art. 95). Nous verrons ailleurs les garanties prises par la loi en cette délicate matière (arrêté royal du 25 janvier 1874) (5).

7° Un objet non prévu par la loi des 16-24 août 1790 mais que la loi communale vise spécialement, est la police des mœurs : Au collège des bourgmestre et échevins appartient la surveillance des personnes et des lieux notoirement livrés à la débauche. Il

(1) Cass., 28 novembre 1910, *Pasicr.*, 1911, I, 28.

(2) Une autre loi interprétative du 31 décembre 1854 se réfère au même article 78 de la loi communale ; elle a trait à l'entreprise des pompes funèbres, tel que ce service était alors organisé.

(3) Cass., 20 juillet 1903, *Pasicr.*, 1903, I, 343.

(4) *Infra*, § 409.

(5) *Infra*, § 406.

prend, à cet effet, les mesures propres à assurer la santé, la moralité et la tranquillité publiques. Le conseil fait à ce sujet tels règlements qu'il juge nécessaires et utiles » (art. 96) (1). Nous retrouvons à ce propos la double action du conseil, pour édicter les règles générales, et du collège, pour en assurer l'application.

L'importance de cet objet justifie ici, comme pour la collocation des insensés et la police des spectacles, la compétence du collège et non du bourgmestre seul, même après que la loi du 30 juin 1842 eût spécialement chargé celui-ci de l'exécution des lois et règlements de police, en général (loi comm., art. 90, *in fine*). On peut se demander pourtant si ces exceptions — spectacles, collocation des insensés, prostitution — ne sont pas dues au fait que les trois objets dont s'agit occupent des articles spéciaux de la loi communale, alors qu'en 1842 le texte tout général de l'article 90 a seul été modifié.

8° L'Assemblée législative s'empressa de confier, dès 1791, à la police municipale, le soin de veiller à la tranquillité, à la salubrité, à la sûreté des campagnes (Code rural des 28 septembre et 6 octobre 1791). Ces attributions lui sont maintenues par le Code rural belge (loi du 7 octobre 1886, tit. II : de la police rurale) (2).

Nous n'avons point ainsi épuisé les objets de la police locale. On comprend que toutes les préoccupations modernes d'hygiène, de confort, de solidarité sociale, tendent à en augmenter encore et le nombre, et la diversité, et l'importance.

On remarque une certaine imprécision dans les limites des attributions de police du conseil, du collège et du bourgmestre; c'est surtout la fonction intermédiaire du collège qu'il est difficile de définir, entre celle du conseil qui est essentiellement réglementaire et générale et celle du bourgmestre qui s'arrête à l'exécution, qui agit dans les cas particuliers.

§ 335. **Droit du Bourgmestre en Cas urgents.** — Il nous reste à parler des pouvoirs exceptionnels du bourgmestre, alors que des mesures immédiates s'imposent : la réglementation et l'exécution se confondent lorsqu'il y a urgence, peut-on dire. C'est le bourgmestre lui-même qui est juge de cette urgence ; elle peut résulter de toutes espèces d'événements imprévus ; elle peut être aussi le résultat imprévu de circonstances prévues, telles qu'une fête, une cérémonie publiques, etc. Plus souvent

(1) *Infra*, § 400.
(2) *Infra*, § 453.

pourtant, ce sont les troubles politiques, les grèves, un incendie, une inondation qui justifieront ces mesures exceptionnelles. L'ordonnance du bourgmestre doit viser l'urgence qui la motive (1). Elle est temporaire et cesse avec la cause qui l'a provoquée. Le bourgmestre peut même user de son droit de police par des instructions verbales immédiatement exécutoires, si l'ordre ou la tranquillité publique l'exigent : il fera évacuer une salle, barrer une rue, disperser un rassemblement par ses agents. Evidemment, l'emploi de la force est possible, en ce cas ; mais faute d'une ordonnance, les contrevenants ne pourront être poursuivis et condamnés en justice. Notons toutefois que ces contrevenants auront presque toujours résisté avec violence ou menaces aux agents de police agissant pour l'exécution des instructions qu'ils auront reçues de leur chef : il y aura donc rébellion (Code pénal, art. 269).

Parfois, l'intervention du bourgmestre est nécessaire pour éviter un péril imminent. Si le danger se prolonge, l'ordonnance du bourgmestre sera ratifié par le conseil qui la fait sienne. Cela s'est présenté à Bruxelles, pour la défense aux véhicules chargés au delà d'un certain poids de passer sur un pont (2).

La loi communale régit cette matière de la façon suivante : «En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le bourgmestre pourra faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner sur-le champ communication au conseil et d'en envoyer immédiatement copie au gouverneur, en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au conseil. L'exécution pourra être suspendue par le gouverneur. Ces règlements et ordonnances cesseront immédiatement d'avoir effet, s'ils ne sont confirmés par le conseil à sa plus prochaine réunion » (art. 94). Ces formalités sont substantielles (3).

On voit ici la loi substituer le bourgmestre seul, non point au collège, mais au conseil lui-même, son ordonnance pouvant contredire un règlement communal (4). Il lui est loisible de retirer, avant toute délibération de ce corps, une ordonnance

(1) Cass., 12 octobre 1895, *Pasicr.*, 1896, I, 278.

(2) Séance du conseil communal de Bruxelles du 22 octobre 1906, *Bulletin communal*, 1906, II, p. 803.

(3) Cass., 10 avril 1911, *Pasicr.*, 1911, I, 205.

(4) *Rev. Adm.*, 1909, p. 345.

dont la raison d'être a cessé. Si la justice constate que les conditions ayant motivé l'arrêté n'existent plus, elle ne peut plus condamner le contrevenant (1). Si le conseil ne ratifie pas, l'ordonnance tombe, encore que le motif subsiste. Mais l'annulation ne rétroagit pas. Ainsi, des poursuites peuvent avoir lieu en vertu d'une ordonnance abrogée, pourvu que les faits soient antérieurs à l'abrogation. Une fois ratifiée par le conseil, l'ordonnance est assimilée à un règlement communal.

Ce n'est point seulement à ses agents que le bourgmestre peut faire appel pour imposer le respect de ses ordres. Son droit de réquisition s'étend à toute la force publique : « En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou d'atteintes graves portées à la paix publique, le bourgmestre ou celui qui le remplace pourra requérir directement l'intervention de la garde civique et de l'autorité militaire qui seront tenues d'obtempérer à son invitation. La réquisition devra être faite par écrit » (loi comm., art. 105).

Ce droit, le bourgmestre le partage avec le gouverneur (2). Comme le bourgmestre reste le subordonné, il devra se plier aux décisions de son supérieur, juge en degré d'appel de l'opportunité d'une intervention. Mais en fait, l'autonomie de nos communes et l'incontestable influence des bourgmestres de nos grandes villes sont telles que leur rôle reste prédominant. Ce n'est qu'en cas d'inaction de leur part qu'apparaît le gouverneur. On a vu, dans des moments de crise économique ou politique, certains bourgmestres « répondre de l'ordre », comme on dit, ce qui a écarté ou arrêté l'intervention des représentants plus exclusifs du pouvoir central ; le résultat est généralement excellent, surtout si la police vient à bout de rétablir le calme, sans qu'il soit fait appel à la gendarmerie.

Le droit exceptionnel du bourgmestre naît dès que le danger est imminent ; il ne faut pas que des excès aient été déjà commis (3). Mais les citoyens doivent être avertis qu'il va être fait emploi de la force. C'est le principe de la « loi martiale » du 21 octobre 1789, qui se retrouve dans nos lois communale et militaire. Sur la sommation faite et trois fois répétée par le bourgmestre, par l'échevin qui le remplace ou par le commissaire de police qui agit d'après ses ordres, les perturbateurs sont tenus de se disperser et de rentrer dans l'ordre, à peine d'y être contraints par la force, sans préjudice des poursuites à

(1) Cass., 16 janvier 1911, *Pasicr.*, 1911, I, 86.
(2) *Supra*, § 199 et suiv.
(3) *Rev. Adm.*, 1888, p. 469.

exercer devant les tribunaux contre ceux qui se seraient rendus coupables d'infractions (art. 106, décret du 3 août 1791).

Le commandement et la direction des mouvements appartiennent aux chefs de l'armée ou de la garde civique, suivant la force qui doit agir. A tout hasard, ces chefs peuvent tenir leurs hommes sous les armes ; mais il leur est interdit d'intervenir sans réquisition de l'autorité civile. On n'admet pas de déploiement de troupes dans les rues et places publiques comme mesure préventive (1).

§ **336. Responsabilité des Communes en cas de Pillages.** — Aux droits de police si étendus que la loi confère à l'autorité locale, correspond un devoir de protection à l'égard des citoyens : la commune est garante de la sûreté des personnes et des biens. Pour l'accomplissement de cette obligation, les citoyens sont déclarés solidaires les uns des autres. De la solidarité à la responsabilité collective, il n'y a qu'un pas que la loi a depuis longtemps franchi (2). C'est surtout dans les moments troublés que ces sentiments deviennent plus nécessaires et plus intenses : si le législateur les formule en des textes qui se ressentent des circonstances ambiantes, ce n'est pas une raison suffisante pour déclarer que ces lois sont des « lois de circonstance » : si on les applique encore, c'est que leur raison d'être n'a pas disparu. Nous le voyons pour la loi du 10 vendémiaire an IV (20 octobre 1795), née dans un moment de troubles et de séditions, alors que des faits de pillage et de dévastation étaient fréquents par toute la France.

Cette loi, établissant la responsabilité civile des communes, a été appliquée en Belgique, à l'occasion d'actes de destruction commis en 1886. Depuis longtemps, on ne l'avait plus invoquée, mais son abrogation tacite, comme disposition circonstancielle et temporaire, fut repoussée par la justice (3). Il est vrai que

(1) *Rev. Adm. ibidem*, et 1905. p. 119. Circulaire ministérielle du 17 juin 1905 : circulaire du Ministre de la guerre du 6 décembre 1857, concertée avec les Ministres de la Justice et de l'intérieur et lettre interprétative du Ministre de l'intérieur du 25 décembre 1857, *Pandectes belges*, V° Réquisition militaire, t. LXXXVII (1906), p. 389, en note.

(2) GIRON, *Dictionnaire*, V° Responsabilité des Communes, t. III. p. 312.

(3) Cass., 3 février 1887, *Pasicr.*, 1887, I, 62. Ce procès dit « du 7 septembre se rapporte à une manifestation politique ayant suscité des bagarres à Bruxelles. Il était beaucoup moins important que les cas de responsabilité qui pesèrent peu d'années après, sur les communes

plusieurs de ses dispositions sont inconciliables avec notre droit actuel : il en est ainsi de l'article qui impose aux plus forts contribuables l'obligation d'avancer les sommes dues, ce qui est contraire à l'égalité devant l'impôt ; mais le principe de la responsabilité civile de la commune, pour attentats commis sur son territoire, n'en reste pas moins debout.

Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés (loi de vendémiaire, tit. IV, art. 1) ; peu importe que les auteurs des attentats soient ou non étrangers à la commune. Il suffit que le dommage soit une conséquence de l'émeute pour que la commune en soit responsable (même loi, tit. IV, art. 6) (1). D'autres communes doivent contribuer à la réparation du dommage, s'il est établi que leurs habitants ont pris part à l'acte (même loi, tit. IV, art. 3).

La loi (tit. V) formule quelques règles quant à l'évaluation des réparations et dommages-intérêts à allouer par la justice.

Toutefois, la commune peut, en termes de défense, prouver que les rassemblements étaient formés d'individus étrangers et qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir les excès et en faire connaître les auteurs (même loi, tit. IV, art. 5). Mais il faut que cette preuve porte non seulement sur les mesures de police prises par l'autorité, mais encore sur les efforts unis des habitants pour prévenir et empêcher les attentats (2). Cette dernière preuve est évidemment fort difficile et l'on peut se demander jusqu'à quel point les habitants doivent intervenir en ces matières, si ce n'est de façon toute passive (3).

du bassin de Charleroi, où des destructions de propriétés sérieuses eurent lieu, en 1886 surtout. *Infra*, § 475. Ch. Duvivier, *Considérations sur le Décret du 10 vendémiaire an IV*, Bruxelles, 1886. — P. Duvivier, *Etude sur le Décret du 10 vendémiaire an IV*, Bruxelles, 1904.

(1) Bruxelles, 14 juin 1895, *Pasicr.*, 1895, II, 397.

(2) Bruxelles, 5 janvier 1889, *Pasicr.*, 1889, II, 148.

(3) Il n'est plus question de l'action des citoyens dans la loi municipale française du 5 avril 1884, art. 106 à 109, modifiés le 16 avril 1914, abrogeant la loi de vendémiaire, tout en maintenant le principe de la responsabilité civile des communes.

SECTION IX

La Tutelle des Communes.

§ **337. Interdépendance quant aux Actes.** — L'autonomie communale doit se concilier avec l'unité nationale. Un système d'interdépendance s'applique aux pouvoirs subordonnés, plus aisément qu'aux pouvoirs centraux. Attendons-nous donc à trouver dans la vie communale des ingérences du pouvoir législatif, de l'exécutif et du judiciaire, ainsi que de la province. Cette nécessité, reconnue déjà par la première assemblée révolutionnaire française (1), se manifeste dans le droit belge par une tutelle, exercée moins sur les autorités communales elles-mêmes que sur leurs actes (2).

Nous avons vu que le mandat de conseiller communal est irrévocable dans les limites de sa durée ; que celui de bourgmestre ou d'échevin ne peut être retiré que pour les motifs les plus graves. Au contraire, les règlements et ordonnances, les décisions du conseil, du collège et du bourgmestre sont soumis à un système complexe d'habilitations ou d'approbations qui assure la prédominance de l'action centrale, le respect de la loi et des intérêts nationaux (3). On peut se demander même si cette tutelle n'est pas excessive, pour les grandes communes du moins.

§ **338. Autorisation.** — L'autorisation précède l'acte auquel elle s'applique. Elle habilite l'incapable et lui donne capacité pour agir. Sans elle, l'acte manque de valeur juridique ; l'incapable peut se prévaloir du défaut d'autorisation pour incriminer ce qu'il a fait en dehors des conditions légales. Si l'autorisation est conditionnelle, l'acte n'est régulier que si la condition est accomplie.

a) Pour recevoir une libéralité, la commune doit être auto-

(1) Instructions de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 et des 12-20 août 1790, *Pasinomie belge*, 1789-1790, pp. 70 et 281.

(2) Rapport de DUMORTIER, à la Chambre des représentants sur le projet de loi communale, du 23 juin 1834. *Moniteur* du 24.

(3) EUG. BERNIMOLIN, *Les Institutions provinciales et communales de la Belgique*, Bruxelles 1891, t. I. p. 78. — La loi communale manque de précision dans sa terminologie, à propos des distinctions que nous établissons aux paragraphes suivants.

risée par la députation permanente, si la valeur de la donation ou du legs n'excède pas 5.000 francs. Au delà de cette somme, l'acte est soumis à l'avis de la députation et à l'approbation du Roi (Code civil, art. 910 ; loi comm., art. 76, 3°).

Cette règle a subi une modification pour les donations. En effet, si la mort rend le legs irrévocable et permet d'attendre l'autorisation voulue pour son acceptation, il en est tout autrement des dons entre vifs, contrats révocables par le donateur jusqu'à l'acceptation par le donataire. Afin de parer à ce danger, une acceptation pour le moins provisoire qui lie le donateur est urgente. Aussi l'a-t-on admise de la part des communes gratifiées. L'acceptation précède ainsi toute autorisation, qui perd son caractère véritable pour prendre celui d'une approbation (loi du 30 juin 1865, art. 2).

b) Jadis les communes devaient être autorisées à ester en justice ; mais cette formalité a été supprimée (loi comm., art. 148). L'autorisation de la députation permanente est seulement requise dans les deux cas suivants :

1° Lorsqu'il s'agit d'une contestation judiciaire entre une commune et l'une de ses sections, ou entre deux sections de la même commune. Une commission est alors désignée par la députation permanente, parmi les notables de la section ou de chacune des sections intéressées. Cette commission est chargée de suivre l'action devant les tribunaux, après avoir obtenu l'autorisation requise de la députation permanente (loi comm., art. 149) ;

2° Lorsque le conseil communal néglige ou refuse d'ester en justice au nom de la commune. Il est aisé d'entrevoir ici des cas de collusion. Un ou plusieurs habitants peuvent alors se substituer à l'autorité, moyennant autorisation de la députation permanente et en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations éventuelles. La députation est juge de la suffisance de la caution. La commune ne pourra transiger sur le procès qu'à l'intervention de ceux qui auront poursuivi l'action en son nom. Les décisions de la députation permanente sont alors sujettes à appel auprès du Roi (loi comm., art. 150).

§ **339. Approbation.** — L'approbation suit l'acte auquel elle s'applique. Celui-ci n'est complet, ne devient inattaquable qu'après approbation. Elle doit être pure et simple, sinon l'autorité tutélaire se substituerait à la commune, ce qui sortirait des termes de la Constitution (argument : loi provinciale,

art. 87). Toutefois, l'approbation peut être limitée quant au temps, s'il s'agit de la perception d'une taxe par exemple (1). L'acte existe et lie les parties intervenantes, dès qu'il est conclu ; l'incapable seul peut l'attaquer désormais pour défaut d'approbation (Code civil, art. 1125).

Selon l'importance des cas, l'approbation est l'œuvre du Roi ou de la députation permanente, laquelle intervient non comme pouvoir provincial, mais comme délégué de l'autorité centrale pour la sauvegarde d'intérêts généraux d'ordre relativement inférieur (loi comm., art. 76 et 77).

a) L'approbation du Roi, après avis de la députation permanente, est exigée pour :

1° Les aliénations, acquisitions, transactions et échanges d'immeubles ou de droits immobiliers ; les baux emphytéotiques, ceux dont la durée excède 27 ans (2) ; les emprunts ; les constitutions d'hypothèques, etc. Toutefois, pour une valeur n'excédant pas 5.000 francs ou 1/10 des recettes ordinaires du budjet, à moins que ce 1/10 ne dépasse 50.000 francs, l'approbation de la députation permanente suffit, sauf recours au Roi. S'il s'agit d'aliénation ou de mise en valeur de terrains incultes (3), la restriction tombe : l'intervention du Gouvernement est jugée indispensable, pour veiller à ce que les conditions de mise en valeur soient imposées aux acquéreurs ; d'ailleurs, l'Etat peut contraindre les communes à la vente de semblables terrains (loi du 25 mars 1847). L'approbation royale est également requise sans distinction de valeur, pour la vente ou le défrichement des bois communaux soumis au régime forestier (Code forestier, art. 103) ;

2° L'établissement, le changement ou la suppression de toutes impositions communales et les règlements relatifs à leur perception. Toutefois, l'approbation de la députation permanente suffit s'il s'agit d'ajouter, au principal des impositions directes au profit de l'Etat, des centimes additionnels ne dépassant pas 20 au total ;

3° Les péages et droits de pesage à établir dans la commune, c'est-à-dire les taxes rémunératoires dont sont frappées les personnes qui profitent de certains travaux publics onéreux, ou encore les bateaux qui traversent son territoire, etc. ;

4° Les donations, dans les conditions indiquées ci-dessus à

(1) Cass., 28 janvier 1884, *Belg. jud.* 1884, col. 161.
(2) Exposé des motifs de la loi du 30 juin 1865. *Pasin.*, 1865, p. 195.
(3) *Infra*, § 457.

propos de l'autorisation. La répudiation comme l'acceptation sont sujettes à approbation. Si l'autorité supérieure est invitée par les intéressés — parents ou héritiers du donateur — à réduire une libéralité, l'arrêté qui intervient est étranger au sujet qui nous occupe (Code civil, art. 910 et 937) (1) ;

5° La fixation de la grande voirie et les plans généraux d'alignement des villes et des parties agglomérées des communes rurales ; l'ouverture des rues nouvelles et l'élargissement des anciennes, ainsi que leur suppression ;

6° La conservation des monuments historiques et artistiques et leur démolition, peu importe qu'ils soient ou non propriétés communales.

b) L'approbation de la députation permanente, sauf recours au Roi par la commune, suffit, quelle que soit la valeur de l'objet, pour :

1° Le changement du mode de jouissance des biens communaux : par exemple pour qu'un bien du domaine public désaffecté passe au domaine privé de la commune ;

2° La répartition et le mode de jouissance des pâturages, affouages, etc. Cet objet est parfois réglé d'une façon générale par la province, afin de maintenir une certaine unité dans toute une région. Sinon, les règlements relatifs au parcours et à la vaine pâture rentrent dans la présente disposition ;

3° Les ventes, échanges et transactions mobiliers, relatifs à des biens incorporels, sous réserve de ce qui a été dit des taxes communales. Pour les meubles corporels, aucune autorisation n'est requise. Nous savons toutefois que les objets de valeur artistique ou historique sont pour la plupart immeubles par destination et placés hors du commerce ; tels un tableau dans une église, un souvenir patriotique dans un musée, etc ;

4° Les règlements de location des places dans les marchés, halles, foires, etc., de stationnement sur la voie publique ; les droits de pesage, mesurage, jaugeage, dans les limites où ces perceptions sont compatibles avec la liberté du commerce (lois du 15 mai 1870, art. 2, et du 31 juillet 1889, art. 1, etc.) ;

5° La reconnaissance et l'ouverture des chemins vicinaux et des sentiers ;

6° Les projets de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, sous réserve de ce qui a été dit plus haut des monuments d'art et d'antiquité ;

(1) *Infra*, § 382.

7° Les budgets et les comptes. L'approbation porte ici sur chaque article, qui est censé former un acte distinct, ce qui permet à la députation de rejeter tel article et d'approuver le reste du budget ou du compte.

En résumé, cette catégorie d'actes comprend la vie civile et financière normale d'une commune.

§ 340. Suspension et Annulation. — La suspension frappe les actes locaux d'une façon provisoire seulement : c'est une mesure préventive ou conservatoire qui maintient le *statu quo* et réserve la décision de l'autorité tutélaire, quant à l'acte dont s'agit.

La suspension est l'œuvre du gouverneur, lorsqu'il juge qu'une résolution du conseil sort de ses attributions ou blesse l'intérêt général. Quand la suspension est prononcée, la députation permanente décide si elle doit être maintenue, sauf appel au Roi par le gouverneur ou par le conseil communal. Si l'annulation de l'acte n'intervient pas dans les 40 jours, la suspension est levée (loi comm., art. 86). Les motifs de la suspension doivent être communiqués au conseil, ce qui lui permet de se pourvoir en connaissance de cause devant le Roi ; celui-ci peut — même avant que le délai de 40 jours soit expiré — lever la suspension. Observons que ce procédé appelle la libre intervention du gouvernement en matière communale : si, des deux causes de suspension prévues par la loi, l'une — excès de pouvoir — est une notion juridique, l'autre — intérêt général — est toute arbitraire et politique.

L'annulation est la mesure la plus grave qui puisse frapper les actes communaux. Ses motifs sont les mêmes que ceux de la suspension. Elle ne peut être prononcée que par arrêté royal motivé et dans les 40 jours de leur approbation par la députation permanente, pour les actes qui sont sujets à cette formalité ; quant aux autres, le délai de 40 jours court du moment où ils ont été communiqués à l'autorité supérieure (loi comm., art. 87). Nous avons vu que, si la suspension a été prononcée, le délai de 40 jours court du jour de sa notification à l'autorité locale.

L'annulation doit frapper l'acte entier ; elle ne peut le modifier, ce qui serait le cas si une annulation partielle était possible.

Après les délais ci-dessus, le pouvoir législatif seul peut annuler un acte communal (loi comm., art. 87 *in fine*). Ainsi fut fait, pour quantité de règlements-taxes, lors de l'abolition des octrois (loi du 18 juillet 1860, art. 1).

Depuis que certains conseils communaux sont en majorité composés de socialistes, le droit d'annulation a été souvent exercé par le Roi. D'ailleurs, les cas sont des plus variés : blâme à l'adresse du collège ou du Gouvernement ; règlement de service vexatoire pour certains employés (arrêté royal du 2 juin 1888) ; révocation d'un secrétaire communal ; nominations sous conditions constituant des actes de pression (arrêté du 6 mai 1905) ; défense à un employé de se marier (arrêté du 9 juin 1891) ; délibération déclarant tous les emplois communaux vacants (arrêté du 29 juin 1896) ordre de hisser le drapeau rouge sur le clocher de l'église (arrêté du 13 juin 1896) ; plainte au sujet de l'intervention de la gendarmerie (arrêté du 1er août 1912) ; etc.

§ 341. Réformation administrative et Inapplication judiciaire. — La réformation est la substitution de la décision de l'autorité supérieure à celle de l'autorité locale. Elle ne peut avoir lieu lorsque les intérêts en jeu sont exclusivement communaux (Constitution, art. 31 et 108, 2°), mais bien pour les questions d'intérêt général, où l'autorité locale apparaît comme délégué du Gouvernement ou comme juge administratif. Bien des lois ouvrent auprès du Roi un recours contre ses décisions. Parfois le Roi n'intervient qu'après un premiers recours auprès de la députation permanente. Tel est le cas pour les autorisations de bâtir, les alignements, l'établissement d'usines ou d'ateliers, etc. C'est une sorte d'arrêt en dernière instance que rend le Gouvernement (voir : loi commun., art. 90, 7°, 8°). Ici, point de délais, pas plus que pour le prononcé des jugements civils ou répressifs.

En vertu d'une règle constitutionnelle dont nous avons déjà montré l'importance (1), la justice n'applique les règlements communaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois (Const., art. 107). Sans l'annuler — droit réservé aux pouvoirs exécutif et législatif, — le pouvoir judiciaire énerve l'acte qu'il estime illégal, en lui refusant toute sanction : c'est le faire tomber de soi-même.

Au surplus, si un conflit s'élève entre le pouvoir communal et le judiciaire, le dernier mot appartient à celui-ci (Const., art. 106), ce qui assure encore d'une autre façon le contrôle des tribunaux sur les actes locaux (2).

Nous avons ainsi montré combien d'heureuses entraves s'opposent à ce que le pouvoir communal excède les bornes de sa

(1) *Supra*, § 171 et suiv.
(2) *Supra*, § 170.

compétence ou soit la victime de son inexpérience — ce qui est fréquent dans les villages.

§ 342. Envoi de Commissaires spéciaux. — Il arrive que l'autorité centrale substitue son initiative à celle de l'autorité locale, par l'envoi d'un commissaire spécial. La substitution s'opère ici non seulement dans la sphère de l'activité déléguée, mais aussi dans la sphère de l'activité propre de la commune : l'agent désigné prend la place des agents locaux qui ont négligé les intérêts à eux confiés. C'est une peine et c'en a tous les caractères. Elle peut frapper le collège, le bourgmestre, le receveur communal et même le conseil entier.

L'envoi est plus souvent motivé par l'inertie que par la mauvaise gestion. On a vu des communes laisser inexécutées certaines lois qui leur déplaisent — la loi scolaire, par exemple, — et obliger ainsi le Gouvernement à sévir contre elles : il a fallu les contraindre à acquérir des terrains pour bâtir des écoles, à dresser le budget scolaire, etc.

Après deux avertissements écrits, le Gouverneur ou la députation permanente peut charger un ou plusieurs commissaires « de se transporter sur les lieux aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements demandés ou de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux ou provinciaux » (loi comm., art. 88).

Ces commissaires spéciaux ne doivent pas être confondus avec les commissaires d'arrondissements, dont la surveillance normale s'exerce sur les communes de moins de 5.000 habitants (1), et dont l'intervention n'a aucunement le caractère d'une peine administrative.

Parmi les missions qui peuvent être confiées aux commissaires spéciaux figurent aussi les procès que les autorités locales négligent d'intenter ou de suivre, s'il ne se trouve pas d'habitants disposés à le faire en leur nom, alors que le Gouvernement estime que le litige est utile aux intérêts communaux.

Les commissaires spéciaux agissent seuls ; leurs actes n'ont besoin d'aucune autorisation, d'aucune approbation, puisqu'ils reçoivent des ordres directs et précis de l'autorité supérieure.

(1) *Supra*, § 304.

TITRE V

L'ENSEIGNEMENT

CHAPITRE PREMIER

L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE (1)

§ 343. Les trois Lois scolaires. — C'est dans le domaine de l'enseignement primaire que les luttes de partis ont atteint chez nous leur point culminant. Libéraux et socialistes furent d'accord pour demander l'instruction obligatoire avec la liberté, pour le père de famille, du choix de l'école publique ou privée ou même d'une instruction à domicile ; mais ils veulent pour l'école publique, c'est-à-dire payée par tous et dirigée par l'autorité, une neutralité absolue en matière religieuse. Le parti catholique, au contraire, condamne « l'école sans Dieu », exige l'enseignement de la religion et donne au clergé une large ingérence en matière scolaire ; il s'est rallié à l'instruction obligatoire.

Trois lois ont réglé successivement l'enseignement primaire ; elles ont joué un rôle marquant dans la vie politique interne de la Belgique.

1° La loi du 23 septembre 1842, résultat d'un compromis

(1) H. Axters, *Commentaires de la Loi organique de l'Instruction primaire*, Bruges, 1908. — *Revue de l'Instruction publique en Belgique*, Bruxelles-Paris depuis 1853. — *Bulletin du Ministère de l'instruction publique, de l'intérieur, des sciences et des arts* (successivement), Bruxelles depuis 1878. — E. Greyson, *L'Enseignement public en Belgique*, Bruxelles, 3 vol. — L. Bauwens, *Code général de l'Enseignement primaire*, Frameries, 1908. — *Rapports triennaux* sur l'état de l'Enseignement primaire, présentés par le Gouvernement à la Législature (loi org. coord., art. 47). Le dernier est de 1912.

entre catholiques et libéraux, laissa aux ministres des cultes la direction et la surveillance de l'enseignement de la morale et de la religion — toutes deux obligatoires — à l'école. Elle leur réservait aussi l'inspection scolaire, etc.

Aux autorités religieuses supérieures — évêques et consistoires — appartenait l'approbation des livres employés pour l'enseignement de la morale et de la religion, mais de ceux-là seulement. Quant aux livres de lecture, également employés pour l'enseignement de la morale et de la religion, ils devaient être choisis de commun accord entre l'autorité civile et les autorités religieuses. Ces dernières étaient représentées par des délégués ayant voix délibérative dans une commission centrale qui examinait tous les livres destinés à l'enseignement primaire.

Sous ce régime, on peut dire que l'enseignement primaire officiel était confessionnel en Belgique. Sauf quelques écoles protestantes et juives en certains grands centres, toutes les écoles avaient donc un caractère catholique.

Les règles de la loi de 1842, que nous venons d'indiquer pour la direction et l'instruction dans l'enseignement primaire, s'appliquaient à l'enseignement normal.

L'enseignement primaire était un service local; la commune en supportait les frais. Elle était libre, moyennant autorisation supérieure, d'adopter une ou plusieurs écoles privées satisfaisant aux conditions légales de programme, d'inspection, etc. L'adoption d'une école pouvait dispenser la commune d'ouvrir une école communale proprement dite.

2° Une longue lutte fut menée contre la loi de 1842 par le parti libéral. Elle aboutit à une réforme qui fut l'œuvre exclusive de ce parti, les catholiques, alors en minorité, refusant de participer à une mesure qu'ils considéraient comme néfaste. La loi du 1er juillet 1879 établit l'école primaire neutre, abolissant les droits de surveillance et d'inspection du clergé. La religion, mais non la morale, disparaît du programme obligatoire; son enseignement est considéré comme rentrant dans le rôle exclusif des ministres des cultes et des familles. A l'école, un local est mis à la disposition du clergé pour l'enseignement de la religion, indépendant de tout contrôle des autorités scolaires. Il n'est donc pas exact, comme on l'a prétendu, que l'école officielle fût fermée aux ministres des cultes; mais ce fut tout comme, puisque les prêtres catholiques n'acceptèrent pas la place réduite qui leur était réservée par la loi de 1879. Celle-ci enleva aux communes la faculté d'adopter des écoles libres, ce

qui rendit nécessaire la création d'un grand nombre d'écoles communales dans le pays et entraîna des dépenses considérables.

La lutte scolaire soutenue par les catholiques fut des plus vives ; ils s'imposèrent des sacrifices énormes pour maintenir partout l'école libre en face de l'école officielle. Le clergé prêcha contre celle-ci une véritable croisade, menaçant de toutes les armes de l'arsenal spirituel les instituteurs communaux, les parents qui envoyaient leurs enfants à « l'école sans Dieu » et ces enfants eux-mêmes. Tout cela se trouve consigné dans les documents de l'enquête scolaire, ordonnée par la Chambre des représentants en 1880 (1).

Un des épisodes de ce conflit fut le retrait momentané de la légation de Belgique auprès du Saint-Siège, retrait motivé par l'appui occulte prêté par la curie romaine à la résistance du clergé belge à la loi scolaire, contrairement aux assurances patentes de la Nonciature (2).

3° Les écoles officielles étaient bien moins peuplées que les écoles libres, dans la partie flamande du pays du moins, quand les élections de 1884 remplacèrent la faible majorité libérale par une forte majorité catholique. On s'empressa d'élaborer une nouvelle loi sur l'enseignement primaire (loi du 20 septembre 1884) (3). Elle a depuis subi plusieurs modifications, toujours dans le sens conservateur. L'inscription de la religion et de la morale en tête du programme officiel date de la loi du 15 septembre 1895, œuvre de la formidable majorité catholique qui succéda à la révision constitutionnelle (4).

(1) Rapport fait au nom de la Commission d'Enquête scolaire sur la Situation actuelle des Ecoles publiques et privées par L. VANDERKINDERE. *Recueil de Pièces imprimées par ordre de la Chambre*, Bruxelles, 1885.

(2) Le fait a été révélé en 1880, lors du procès en paiement de son traitement, intenté à l'Etat par l'évêque de Tournai déposé par le Pape. — *Supra*, § 56. — FRÈRE-ORBAN, *La Belgique et le Vatican*, Bruxelles, 1881, 3 vol.

(3) A ses dispositions se rattache un épisode de la lutte scolaire dont le corps enseignant officiel eut à souffrir longtemps : de nombreux emplois furent supprimés, un traitement d'attente étant assuré aux instituteurs mis en disponibilité jusqu'à ce qu'un autre emploi leur fût offert. On comprend la pression qui put être exercée ainsi sur ceux qui montraient quelque répugnance à entrer dans l'enseignement confessionnel adopté. Voir la 1re édit. de ce *Traité*, § 345.

(4) Le parti libéral était presque entièrement éliminé du Parlement. Le parti socialiste poursuivait d'autres préoccupations. Le parti catholique se trouva donc maître absolu dans le domaine scolaire.

Ce régime constitue un retour aux principes de la loi de 1842, surtout depuis 1895. D'ailleurs, il ne faut pas isoler le texte de l'esprit dans lequel on l'a appliqué et qui diffère essentiellement dans les grandes villes et les centres industriels, d'une part, et, d'autre part, dans les communes rurales, surtout dans les parties du pays où l'influence cléricale est prédominante. La loi de 1884, sinon celle de 1895, aurait pu sans grandes modifications convenir à un régime libéral. L'ingérence croissante du Gouvernement dans ce domaine rapproche notre régime scolaire de celui de 1879, qui avait centralisé, dans une certaine mesure, le service de l'enseignement primaire.

4° Nous avons rappelé (1) que la lutte scolaire s'est principalement transportée dans le domaine des subsides, en ces dernières années. Nous voyons, une fois encore, la majorité conservatrice adopter les idées de la minorité sur l'instruction obligatoire et sur l'enseignement primaire au 4e degré, mais poursuivre, d'autre part, l'assimilation entre l'école privée et l'école officielle, quant aux subsides. Tel est l'essentiel de la loi du 19 mai 1914, combattue avec opiniâtreté par les libéraux et les socialistes, qui se sont même abstenus aux votes sur l'ensemble, à la Chambre et au Sénat (2).

On a reproché à cette loi son inconstitutionnalité en ce que l'Etat subventionne les écoles dites libres. Il est certain que le caractère confessionnel de l'enseignement primaire s'affirme plus que jamais en Belgique et que les deniers publics le soutiennent puissamment. On a reproché encore à la loi d'avoir instauré l'obligation scolaire, l'inspection de l'Etat et d'autres mesures de garantie dans la forme plutôt qu'en réalité, les sanctions étant insuffisantes et peut-être nulles dans certains cas. Nous voulons croire cependant que les principes auxquels cette loi rend hommage auront assez de force pour l'emporter sur les mesquineries dont l'esprit de parti les a enveloppés. C'est surtout par l'octroi d'abondantes faveurs budgétaires à des écoles sur lesquelles les pouvoirs publics n'auront en fait, aucune action, que s'affirme le triomphe du parti catholique (3).

Les textes des lois scolaires des 29 septembre 1884, 15 sep-

(1) *Supra*, § 62.

(2) Chambre des représentants, séance du 18 février 1914, et Sénat, séance du 14 mai 1914, *Ann. parl.*, 1913-14, Chambre, p. 1078, et Sénat, p. 693 à 710.

(3) Voir les déclarations des gauches libérale et socialiste à la Chambre et au Sénat, avant le vote final. *Ann. parl. Ibidem.*

tembre 1895 et 19 mai 1914, ont été coordonnés par arrêté royal du 15 juin 1914, d'après lequel nous les citerons ci-après.

Voici les dispositions principales de la loi :

§ 343 (*bis*). **Instruction obligatoire et gratuite.** — Les chefs de famille sont tenus de faire donner ou de donner à leurs enfants une instruction primaire convenable, soit dans une école publique ou privée, soit à domicile (loi organique, art. 1).

L'obligation s'étend sur une période de 8 années scolaires, à partir de celle où l'enfant a atteint l'âge de 6 ans ou l'âge de 7 ans, au gré des chefs de famille (art. 3).

Cette obligation est suspendue : 1° lorsque l'enfant est physiquement ou intellectuellement incapable d'instruction ; ou s'il n'y a pas d'école dans un rayon de 4 kilomètres de l'habitation de l'enfant ; ou encore si ses parents ou tuteurs n'ont aucune résidence fixe, c'est-à-dire de 28 jours consécutifs au moins dans la même commune ; 2° « Lorsque les parents ou tuteurs opposent des griefs de conscience à l'envoi de leurs enfants ou pupilles dans toute école située dans un rayon de 4 kilomètres de distance » (art. 2). Cette dernière mesure permet d'éluder l'obligation, aucun contrôle n'étant ici possible ; elle est dangereuse, pour ne point dire anarchique, en ce qu'elle rend chaque citoyen juge du mode selon lequel l'autorité organise un service public, lequel doit et peut ne froisser aucune conscience.

Le temps de scolarité peut être réduit pour ceux qui, à l'âge de 13 ans révolus, obtiennent un certificat d'études primaires délivré par un établissement public ou privé (art. 5).

La fréquentation régulière des cours doit comprendre 235 jours par an avec tolérance de 3 demi-journées scolaires par mois, sauf motifs légitimes d'absence, tels que maladie, etc. En outre, des congés pour participer aux travaux saisonniers peuvent être accordés aux élèves des 3e et 4e degré, à moins que ce dernier ne soit organisé sur la base du demi-temps. Ces règles sont établies pour les écoles communales et pour les autres écoles soumises à l'inspection de l'Etat (art. 6 et 7).

Des mesures sont prises pour avertir les parents et contrôler la présence des enfants à l'école. L'instruction donnée à domicile doit être attestée par le chef de famille (art. 8 à 10 arr. royaux du juillet 1914). Ici encore, les abus ne sont que trop faciles à prévoir.

L'inspection cantonale dénonce les chefs de famille négligents au juge de paix chargé de les admonester. Les sanctions sont les suivantes : l'affichage du nom à la maison communale et, s'il y a mauvais vouloir, une amende conditionnelle de 1 à 10 francs.

Il y a appel de la décision du juge de paix. Celui-ci dispose d'une mesure plus efficace : il peut déférer l'enfant au juge des enfants de l'arrondissement, lequel prendra à son égard les mesures prévues par la loi sur la protection de l'enfant (art. 11) (1).

La loi punit d'une forte amende quiconque use, à l'égard du chef de famille, de violences ou de menaces de toutes natures pour déterminer son choix quant à une école (art. 12).

L'instruction primaire est gratuite pour tous les enfants dans les écoles communales, adoptées et adoptables. Des enfants payants peuvent être admis seulement là où il est pourvu à toute les nécessités de l'enseignement gratuit. Cette gratuité comporte la fourniture des objets classiques pour les enfants dont les parents paient, au plus, une somme de 10 à 30 francs, en contributions personnelles au profit de l'Etat selon l'importance de la commune (art. 16). « La commune veille à ce que tous les enfants qui ne fréquentent pas les écoles privées puissent recevoir l'enseignement soit dans une école communale, soit dans une école adoptée » (*ibidem*, al. 3). Remarquons dans ce texte la place en quelque sorte subsidiaire que l'enseignement public prend après l'enseignement privé.

Des réfectoires scolaires et des colonies scolaires, des distributions d'aliments et de vêtements aux enfants des écoles, ainsi que des subsides au profit de ces œuvres, peuvent être organisés ou octroyés par la province et la commune, sous l'approbation du Roi, mais à condition que les enfants soient appelés à en bénéficier « sans aucune distinction suivant la catégorie d'école qu'ils fréquentent ». Cette mesure a effet rétroactif (art. 46). Elle oblige les autorités publiques à assurer aux écoles privées les mêmes avantages qu'aux écoles officielles, ce qui est conforme à l'esprit général de la nouvelle législation scolaire, dont cette disposition est une des caractéristiques.

La création facultative de classes pour enfants arriérés ou anormaux est prévue par la loi ainsi que celles d'écoles gardiennes et d'écoles d'adultes (art. 14, al. 5 et 6).

Les enfants dont l'habitation est proche de l'école d'une autre commune peuvent être autorisés à s'y rendre (art. 13, al. 5).

§ **344. Ecoles officielles.** — Le service de l'enseignement primaire est organisé par communes. Celles-ci dirigent leurs écoles primaires et nomment le personnel enseignant. L'Etat s'est réservéun droit de contrôle et d'inspection.

(1) *Infra*, § 381.

R.F.