

SEANCE DU MARDI 7 JUIN 1921.

PRÉSIDENCE DE M. BRUNET, PRÉSIDENT.

SOMMAIRE :

Communications, page 1481.

Motion d'ordre de M. le ministre de l'intérieur, p. 1481.

Suite de la discussion des propositions de révision constitutionnelle (art. 104, 95, al. 1^{er}), p. 1481. — Reprise de la discussion (art. 26, 103, 106), pp. 1487, 1491. — (Art. 122, 123, 131), p. 1491.

Dépôt :

1^o Par M. le ministre de l'intérieur, d'un projet de loi permettant d'ajourner la session ordinaire des conseils provinciaux, p. 1487 ;2^o Par M. Serruys, du rapport de la commission permanente des finances sur le projet de loi relatif au tarif des douanes, p. 1491.

La séance est ouverte à 2 heures.

MM. Crick et Huyshauwer, secrétaires, prennent place au bureau.

Le procès-verbal de la dernière séance est déposé sur le bureau.

COMMUNICATIONS.

M. Poulet, indisposé, prie la Chambre d'excuser son absence à la séance de ce jour.

M. Hainaut, encore indisposé, et M. Straus, appelé à l'étranger, s'excusent de ne pouvoir assister aux séances de cette semaine.

— Pris pour information.

MOTION D'ORDRE.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Messieurs, j'ai eu l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi organique des élections provinciales qui vient d'être distribué aux membres du parlement. Je désire réparer une erreur qui s'est glissée dans l'impression de ce document : à le lire, il semble que le projet publié en annexe à l'exposé des motifs soit l'œuvre personnelle du ministre de l'intérieur dont il porte la signature, tandis qu'il est l'œuvre d'une commission gouvernementale à laquelle je ne voudrais pas enlever le mérite et l'honneur d'une tâche dont elle s'est acquittée avec autant de conscience que de diligence.

Cette commission était composée de MM. Masson, membre de la Chambre des représentants, président ; de Haene, conseiller à la cour de cassation de Bruxelles ; Herman Dumont, avocat à la cour d'appel de Bruxelles ; Dupriez, professeur à l'université de Louvain ; Fischer, membre de la Chambre des représentants ; Ligy, sénateur ; Pussemier, membre de la Chambre des représentants ; Sauveur, secrétaire général honoraire au ministère de l'intérieur ; Vinck, sénateur ; M. Delcroix, directeur général au ministère de l'intérieur, secrétaire de la commission ; de Beughem, secrétaire adjoint.

M. Mechelynck. — Le gouvernement se rallie cependant au projet de la dite commission.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Assurément, mais j'ai regretté que, par suite d'une erreur, le rapport de la commission fût signé de mon nom.

M. le président. — Nous prenons acte de votre déclaration, monsieur le premier ministre.

SUITE DE LA DISCUSSION DES PROPOSITIONS DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE (ART. 104, 95, AL. 1^{er}).

M. le président. — Nous abordons la discussion des propositions de révision constitutionnelle concernant l'article 104, dont le texte actuel est ainsi conçu :

« Il y a trois cours d'appel en Belgique.

» La loi détermine leur ressort et les lieux où elles sont établies. »

ANN. PARL. — CH. DES REPR. — SESSION ORDINAIRE DE 1920-1921.

La commission propose le texte suivant :

« La loi détermine le nombre et le ressort des cours d'appel ainsi que le lieu où elles sont établies. »

« De wet bepaalt het getal hoven van beroep, hun rechtsgebied, alsmede de plaatsen waar zij gevestigd zijn. »

La parole est à M. Tschoffen.

M. Tschoffen. — Messieurs, le projet qui tend à la révision de l'article 104 de la Constitution n'a pas été présenté par le gouvernement. Il est l'œuvre de l'initiative parlementaire et je demande à la Chambre la permission de lui indiquer brièvement les raisons pour lesquelles je me trouve dans l'obligation de lui refuser mon assentiment.

On nous demande, messieurs, de modifier un régime sous l'empire duquel nous avons vécu paisiblement pendant quatre-vingt-dix ans. Ce régime incarne plus qu'une loi. Il représente une tradition ; il est fortifié par une pratique presque séculaire qui, l'adaptation aidant, a réduit au minimum les imperfections inhérentes à toute œuvre humaine. Il faudrait, pour le modifier, invoquer des motifs invincibles qui exigent une transformation immédiate. Nous devons, n'est-il pas vrai, messieurs, opérer tant de réformes et de si urgentes et de si indispensables, qu'il est bon de faire l'économie de toutes celles dont la nécessité n'est pas péremptoirement démontrée. Or, je pense qu'il n'y a pas de raison majeure de modifier l'article 104 de la Constitution.

J'en trouve une première preuve dans les considérations mêmes par lesquelles l'honorable rapporteur de ce projet de loi, sans grande conviction, semble-t-il, tente de justifier les conclusions auxquelles il se rallie :

« Dans l'espèce, lisons-nous en fin du rapport, s'il est prouvé qu'à l'heure actuelle rien ne démontre la nécessité d'augmenter le nombre des cours d'appel — et des membres ont insisté pour qu'il fût acté dans le rapport que telle est bien leur opinion en ce moment — rien n'établit que dans l'avenir par des motifs que les uns on peut déjà soupçonner, que les autres on ne peut encore prévoir, une modification ne trouvera pas sa pleine justification. »

Que se cache-t-il sous ce langage, il faut bien le dire, assez imprécis ? L'argument peut se résumer ainsi : nous allons modifier l'article 104 de la Constitution, mais en réalité nous ne savons pas pourquoi et nous ne savons certainement pas comment.

On m'objectera, et j'ai du reste trouvé l'objection dans le rapport, qu'il ne s'agit pas de modifier dès maintenant l'organisation de nos cours d'appel, mais simplement de permettre au législateur de modifier éventuellement cette organisation sans recourir à la procédure de la révision. Et, messieurs, à la lecture du rapport il semble que c'est cet argument qui a décidé du vote de la majorité : on ne compromet rien, on ne change rien, on laisse la porte ouverte à une modification qui, un jour ou l'autre, pourrait apparaître comme utile.

M. Mechelynck. — Il vaudrait mieux supprimer l'article.

M. Tschoffen. — « Si cela ne fait pas de bien, cela ne fait non plus pas de mal. » Voilà comment on peut résumer le moins mauvais des arguments présentés pour fortifier la proposition de révision.

A ceux qui plaident ainsi pour leur projet les circonstances atténuantes, je répondrai par deux observations. La première, c'est que vraiment le temps nous manque pour faire une besogne qui n'est pas essentielle. La seconde, un des plus puissants esprits qui ait honoré les pensées françaises à la fin du siècle dernier, Ferdinand Brunetière, la concrétisait en une formule saisissante : « la seule possibilité du changement y provoque ». »

Si on donne au législateur le pouvoir de modifier le régime c'est pour s'en servir et alors il vaudrait mieux le dire tout de suite. De deux choses l'une, ou bien nos trois cours d'appel se trouvent en face de difficultés insurmontables et elles sont incapables de les résoudre, alors qu'on en augmente le nombre, ou bien elles suffisent à la tâche, et dans ce cas qu'on nous épargne une modification superflue.

Mais, messieurs, s'il n'y a pas de raison solide pour modifier l'article 104 de la Constitution, il y en est d'excellentes en faveur de son maintien. Tout d'abord, en voici une qui tombe sous le sens, c'est encore le rapport qui nous la signale : en fait, il n'y a pas d'abus et il n'y a pas de plaintes, les cours d'appel de Gand, de Bruxelles et de Liège suffisent à la besogne; on ne voit donc pas l'utilité d'une quatrième cour d'appel. En voici une autre qui sera plus particulièrement sensible à ceux de mes honorables collègues qui pratiquent journellement les choses du droit, c'est qu'il y a de graves inconvénients à multiplier les occasions de créer dans la jurisprudence des divergences qui ne peuvent être que préjudiciables aux justiciables.

Actuellement, une longue adaptation a fini, sur des points essentiels, par unifier la jurisprudence. Installer une nouvelle cour d'appel, c'est créer la possibilité de difficultés nouvelles et cela, je le répète, sans utilité aucune. Si l'on doit être sensible à l'argument développé par l'honorable rapporteur et qui consiste à dire que peut-être un jour la nécessité s'apercevra, d'une façon plus certaine, d'une modification dans les ressorts de l'influence respective des trois cours d'appel, qui n'aperçoit pas que le projet, alors, devient inutile? En effet, la Constitution ne dit pas qu'il y a trois cours d'appel, une à Bruxelles, une à Gand et une à Liège, et que leur ressort respectif est définitivement délimité; la Constitution se borne à proclamer un principe : il y a trois cours d'appel, et elle laisse, dans son alinéa 2, au législateur — je lis le texte — « le soin de déterminer leur ressort et les lieux où elles sont établies ».

Qu'un jour, pour des raisons que nous n'apercevons pas bien clairement maintenant, on se convainque de l'utilité de modifier le ressort d'une des cours d'appel ou d'augmenter le nombre des magistrats, voire même — hypothèse invraisemblable — de déplacer le siège d'une cour d'appel, le législateur est autorisé, par la Constitution, à le faire. Il a donc en main toutes les ressources nécessaires pour parer à toute éventualité.

Ensuite, j'ai à peine besoin de vous dire que l'argumentation que j'ai l'honneur de développer devant vous s'abrite derrière une protection invisible mais puissante, celle de l'honorable ministre des finances, de M. Theunis, notre grand argentier, qui, s'il était ici, nous dirait peut-être qu'il n'est appelé ainsi que parce qu'il n'a pas d'argent. (Rires.) A-t-on réfléchi aux conséquences financières de l'installation d'une nouvelle cour d'appel? Nous sommes en train de faire des efforts pour réaliser les indispensables économies. Je ne vois pas, dès lors, pourquoi créer un corps nouveau dont la nécessité n'est pas démontrée et qui grèverait lourdement les finances publiques.

Enfin, — et c'est la dernière considération que je vais soumettre à la Chambre, — qui n'aperçoit combien le système actuel est à la fois souple et harmonieux, prévoit et évite les difficultés? Il y a une cour d'appel en Flandre, à Gand; il y a une cour d'appel en Wallonie, à Liège; et enfin, il y a une cour d'appel dans la capitale bilingue du pays, à Bruxelles. Cela ne suffit-il pas; cela ne donne-t-il pas satisfaction au désir légitime de tous les justiciables?

Peut-on trouver régime plus équilibré? Toucher à cette organisation, prévoir l'installation d'une cour d'appel nouvelle dans un arrondissement quelconque — prenons Anvers à titre d'exemple — et vous entendrez immédiatement les populations wallonnes du Hainaut ou de la province de Namur nous dire à leur tour qu'elles désirent une cour d'appel chez elles.

On a objecté, pour Anvers spécialement, qu'il est utile d'assurer, dans la métropole même, une juridiction d'appel particulièrement compétente pour juger les conflits en matière maritime. Je n'aperçois pas en quoi le lieu où ils stègent puisse modifier la compétence de nos magistrats.

Que les conflits maritimes soient jugés en première instance à Anvers et en appel à Bruxelles, ou en première instance et en appel à Anvers, ils seront jugés par des magistrats qui auront la même compétence et la même habitude des affaires.

M. Mabilhe me signale à l'instant, du reste, que le nombre des conflits maritimes est infinitésimal au regard de la totalité des litiges soumis à la cour. Il n'y a vraiment nulle raison pour modifier l'article 104 de la Constitution. Il est l'œuvre de constituants qui ont fait une œuvre sage, solide et durable.

De toute mon énergie, je convie donc la Chambre à repousser toute modification. (Très bien! sur divers bancs à droite et à gauche.)

M. le président. — La parole est à M. le ministre de la justice.

M. Vandervelde, ministre de la justice. — Messieurs, vous savez comment la question se pose. Le texte actuel de la Constitution dit : « Il y a trois cours d'appel en Belgique. La loi détermine le ressort et les lieux où elles sont établies. »

La commission propose de dire : « La loi détermine le nombre et le ressort des cours d'appel ainsi que le lieu où elles sont établies. »

Le conseil des ministres s'est rallié aux propositions de la commission, mais je tiens à dire d'abord que je suis complètement d'accord à l'heure actuelle avec l'honorable M. Tschoffen pour estimer qu'il n'y a pas lieu de modifier le ressort des cours d'appel.

M. Begerem. — C'est ce qui est dit aussi dans le rapport.

M. Vandervelde, ministre de la justice. — Je suis d'accord avec lui pour dire que les trois cours d'appel répondent aux besoins d'une bonne administration de la justice et qu'à mon sens, il n'y a aucun motif pour créer une cour d'appel maritime à Anvers. La seule pensée du gouvernement, en adhérant à la proposition de la commission, c'est qu'il importe de ne pas subordonner à une nouvelle revision constitutionnelle une modification du ressort des cours d'appel.

M. Mechelynck. — Le ressort des cours d'appel ne dépend pas de la Constitution; sans que celle-ci soit révisée, la Constitution permet de changer ce ressort.

M. Vandervelde, ministre de la justice. — La Constitution fixe le nombre de cours d'appel et il n'y a aucun motif de donner la garantie de la majorité des deux tiers et de la nécessité d'une revision constitutionnelle à ce nombre, qui serait un nombre fatidique, de trois cours d'appel.

Nous estimons donc que ce sont des questions qui peuvent être réglées au mieux des intérêts généraux par la loi et c'est pour ce motif que nous acceptons la proposition de la commission.

M. le président. — La parole est à M. Mechelynck.

M. Mechelynck. — Je me rallie aux considérations exposées par l'honorable M. Tschoffen, et je persiste à croire que la modification proposée est contraire à l'intérêt d'une bonne administration de la justice. La discussion qui se poursuit en ce moment s'est produite au Congrès en 1850. A cette époque, également, on s'est demandé s'il était nécessaire de fixer dans la Constitution le nombre des cours d'appel, s'il fallait y indiquer les limites dans lesquelles le législateur pouvait se prononcer ou même n'y inscrire sur ce point aucune disposition. Les trois systèmes ont été présentés à la commission du Congrès; elle s'est arrêtée au premier et a décidé de fixer le nombre des cours d'appel dans la Constitution même. M. Raikem, rapporteur de la commission du Congrès, a indiqué les motifs qui justifient la disposition.

Le premier est d'ordre budgétaire. M. Tschoffen l'a invoqué avec raison; j'estime cependant que cette considération est accessoire.

Vient ensuite la nécessité d'éviter la diversité dans la jurisprudence. Je rencontre ici un argument du rapport de M. Begerem; il dit qu'on n'a jamais fait d'objection à ce que le nombre des tribunaux soit fixé par la loi, et il demande pourquoi l'on ne pourrait pas laisser à la loi la même liberté lorsqu'il s'agit des cours d'appel; mais le grand nombre de tribunaux n'a pas les mêmes inconvénients qu'un nombre plus important de cours d'appel, puisque celles-ci, limitées à trois pour tout le pays, ramènent les tribunaux à l'unité de jurisprudence, non seulement en droit, ce qui est spécialement l'attribution de la cour de cassation, mais aussi en fait. Cette unité de jurisprudence est nécessaire pour assurer aux justiciables une application uniforme de la loi et leur inspirer ainsi confiance dans l'impartialité de la justice.

Le troisième motif a trait au recrutement de la magistrature; c'est peut-être le plus important. Une commission spéciale nommée par les ministres de la justice et de l'intérieur, dans un rapport annexé au rapport déposé par la commission des XXI sur le conseil d'Etat, a examiné la question et a conclu au maintien de la disposition actuelle de la Constitution en s'attachant également au recrutement de la magistrature.

La modification proposée est inspirée par la pensée de créer une Cour d'appel à Anvers, son ressort comprendrait les provinces d'Anvers et de Limbourg. Mais si l'on jugeait nécessaire de créer une Cour d'appel à Anvers, on sera amené, j'en suis convaincu, à en créer une en même temps, le nombre d'affaires étant à peu près le même, dans le Hainaut.

D'autre part, au Hainaut serait jointe la province de Namur, comme le Limbourg le serait à la province d'Anvers.

Le ressort de la cour de Bruxelles serait réduit au Brabant, celui de la cour de Liège, aux provinces de Liège et du Luxembourg. Comment serait-il possible de constituer encore les cours d'appel de Liège et de Bruxelles de manière à y rendre la justice en respectant les droits des populations flamandes? La cour de Bruxelles ne pourrait plus se recruter

dans les éléments flamands de la province d'Anvers ; la cour de Liège perd ceux du Limbourg. Cependant, ces cours ont à juger de nombreux justiciables flamands qui ont le droit d'être compris de leurs juges. Il y a ainsi, dans la création de nouvelles cours d'appel, un danger que nous devons éviter.

La question se présente ensuite au point de vue des nouvelles cours d'appel. Comment les recruter ?

Les conseillers de la cour d'appel de Bruxelles sont choisis parmi les magistrats des tribunaux du Brabant : Bruxelles, Nivelles et Louvain ; de la province d'Anvers : Anvers, Turnhout, Malines ; du Hainaut : Mons, Charleroi et Tournai. Par la création des cours d'appel nouvelles, les choix pour la Cour d'appel à Bruxelles sont limités aux magistrats de Bruxelles, de Louvain et de Nivelles ; pour Anvers, à ceux du tribunal d'Anvers, de celui de Malines et des petits tribunaux, constitués d'une chambre, d'Hasselt, de Tongres et de Turnhout. La cour d'appel de Bruxelles, comme celle d'Anvers, ne serait plus constituée, en réalité, que de magistrats sortis d'une part du tribunal de Bruxelles, d'autre part du tribunal d'Anvers, et ces magistrats n'apporteraient à la cour d'appel que les procédés et les idées du tribunal dont il sortent.

Pouvons-nous laisser la porte ouverte, comme on le demande, à ces modifications et modifier cette base constitutionnelle du recrutement de la magistrature dont nous apprécions, depuis près d'un siècle, les conséquences heureuses ?

Il vient d'être dit qu'il faut prévoir la création à Anvers d'une cour d'amirauté.

Anvers n'est pas le seul tribunal qui s'occupe d'affaires maritimes ; les tribunaux du ressort de la cour d'appel de Gand en connaissent également : divers ports y sont compris ; le tribunal de commerce de Bruges prend même le titre de tribunal de terre et de mer ; la cour de Gand pourrait éventuellement être constituée en cour d'amirauté, sans modification de la Constitution, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 104.

Mais actuellement le nombre des affaires maritimes ne justifie pas la création d'une cour spéciale. Voici, d'après la statistique judiciaire du ministère de la justice, l'ensemble des affaires maritimes jugées par la cour d'appel de Bruxelles : 1907-1908, deux arrêts ; 1908-1909, trois ; 1909-1910, dix ; 1910-1911, quatre ; 1911-1912, cinq ; 1912-1913, trois et 1913-1914, neuf.

Peut-on songer à créer une cour spéciale pour traiter un nombre d'affaires aussi minime ? Il ne peut, me semble-t-il, en être question.

J'ai repris, messieurs, les arguments qui militent en faveur du maintien du texte constitutionnel actuel. Les trois motifs invoqués par Raikem, en 1850, décideront de se décider à vous la présenter, elle a mûrement réfléchi et discuté la question et, je tiens à y fixer l'attention de la Chambre, c'est à la très grande majorité de 12 voix contre 3 et une abstention qu'elle a décidé de soumettre une modification de cet article à vos délibérations. Examen fait, je suis persuadé que vous admettez qu'elle constitue une proposition sage, pratique et prévoyante.

En effet, de quoi s'agit-il ? Sous l'empire de la prescription constitutionnelle actuelle nous nous trouvons devant un texte renfermant dans un cadre strictement délimité à trois la fixation du nombre des cours d'appel en Belgique.

Or, on a soutenu, avec raison, que telles éventualités peuvent se présenter où, à peine de devoir recourir à une nouvelle révision constitutionnelle, ce que tout le monde a redouté et voulu éviter, la législature ne pourrait rien modifier à cette situation. Devant ces considérations la proposition a été faite, et c'est la règle qui a été suivie pour beaucoup d'autres dispositions constitutionnelles qui ont été soumises à révision, de s'arrêter à une formule qui, sans rien préjuger, laisse la porte ouverte, c'est-à-dire qui permet de confier aux soins du législateur ordinaire, se trouvant aux prises avec les circonstances du moment, de

modifier la situation existante et de créer, s'il y a lieu, une nouvelle cour d'appel.

Des objections, il est vrai, ont été soulevées. On a dit tout d'abord : rien ne prouve que jamais quelque éventualité se présentera qui rendra indispensable un accroissement du nombre des cours d'appel. Malheureusement, c'est vite oublier la leçon et l'expérience du passé. Pour notre pays il y a un exemple, il y a un précédent. Dans les conditions qui ne sont que trop connues, la Belgique qui, à raison de son statut et des garanties qui entouraient sa neutralité, devait être la dernière à être impliquée dans la guerre, en a été la première victime.

Et qu'est-il arrivé ? au cours des hostilités la Belgique a été amenée à faire des prises de guerre et notamment à saisir des navires ennemis.

Ces saisies qui sont réglées par le droit international qui, prévoyant des recours contre ces mesures, impose au saisissant l'obligation de créer une juridiction pour légitimer dans son chef la conservation de ces prises.

Et c'est ainsi que nous-mêmes nous avons été obligés — vous vous en souvenez — de voter après l'armistice une loi spéciale urgente créant un conseil des prises. Nous avons pu le faire parce que la Constitution ne limite pas le nombre des tribunaux ; mais nous avons été arrêtés lorsqu'il a été question de créer la juridiction d'appel chargée de statuer sur les recours possibles contre les décisions du conseil nouvellement créé. Cette cour de prises, nous n'avons pu la créer précisément parce que le texte limité de l'article 104 de la Constitution y mettait obstacle et il a fallu renvoyer à l'examen d'une des cours d'appel existantes la connaissance de ces recours si spéciaux, ce qui n'était guère logique après avoir décidé en principe que cette matière devait être soumise à des juridictions toutes spéciales.

Que l'on ne dise donc pas que pareilles éventualités, par l'exemple de celle-ci que l'on n'avait jamais soupçonnée, ne peuvent pas se présenter dans l'avenir et que l'on nous dise quels inconvénients il peut y avoir à inscrire dans la Constitution un texte laissant la faculté, par une mesure de législation ordinaire et sans devoir recourir à cette mesure si compliquée d'une révision constitutionnelle, de parer à tout événement imprévu.

Mais on a dit aussi que, si l'on augmentait le nombre des cours d'appel, il y aurait lieu de craindre que le recrutement des magistrats de ces cours ne se fasse qu'avec de grandes difficultés.

L'objection est sans fondement et sans portée puisque — si elle est fondée — elle s'applique aussi bien au régime actuel qu'à celui qu'instaurerait la modification proposée.

En quelles circonstances, en effet, cette augmentation des cours d'appel sera-t-elle rendue nécessaire ?

Ce sera, par exemple, à raison de l'accroissement considérable du nombre des affaires. Cela s'est déjà vu dans le passé. Et comment a-t-on procédé ? On a procédé en augmentant le nombre des chambres des cours d'appel existantes. Il a donc fallu un recrutement de membres nouveaux pour ces juridictions et je ne sache pas que ce recrutement ait rencontré cette difficulté que l'on entrevoit dans l'objection. Nous pouvons, au contraire, affirmer que, la nécessité s'en présentant, on trouvera aisément dans notre magistrature de première instance des éléments de choix justifiant leur promotion à une juridiction supérieure. Cette objection n'est donc pas sérieuse.

La dernière n'est-elle davantage ? On a dit qu'en augmentant le nombre des juridictions d'appel, on court le risque de voir se produire une plus grande diversité dans la jurisprudence. Mais de nouveau la situation actuelle n'échappe pas à cette objection. Aujourd'hui, déjà, on rencontre de ces diversités d'opinions, non seulement entre les trois cours d'appel, mais même entre les chambres d'une même cour. Et, dès lors, remédier à la situation en augmentant le nombre des chambres d'une cour au lieu de créer une cour nouvelle, est-ce échapper au danger qui est entrevu ?

Permettez-moi de constater ici, en passant, que la commission extraparlimentaire, à laquelle a fait allusion l'honorable M. Mechelynck, a été plus logique que les auteurs de l'objection qui nous occupe.

Elle n'est pas loin de soutenir qu'il faudrait une seule cour d'appel pour toute la Belgique !

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Comme en Angleterre.

M. Begerem. — Oui. Cette commission cite précisément l'exemple de l'Angleterre. Mais il va de soi, messieurs, que cette suggestion ne serait pas accueillie ! Son application pratique serait réellement impossible. Voyez-vous les justiciables du fond de la Belgique, par exemple

ceux de l'arrondissement de l'honorable M. Poncelet, injustement condamnés, obligés de se rendre à Bruxelles pour faire vider leur appel et se faire rendre justice?

M. Vanderveelde, ministre de la justice. — Au surplus, les partisans d'une cour d'appel unique devraient être d'accord pour modifier la Constitution dans le sens que propose la commission.

M. Mechelynck. — Ce serait assez difficile.

M. Begerem. — Votre commission des XXI a donc été d'avis, messieurs, qu'il était logique, sage et prévoyant, de s'arrêter à un texte qui laisse la porte ouverte à toutes modifications que les circonstances rendront nécessaires, circonstances qui certes n'existent pas en ce moment, nous le reconnaissons, mais qui peuvent apparaître un jour, bien qu'elles ne soient pas encore soupçonnées tout comme nous ne pouvions ni prévoir, ni soupçonner les événements de 1914 que j'ai pu citer à titre exemplatif.

Je convie la Chambre à faire œuvre de prudence, de logique et de prévoyance et c'est pourquoi je lui demande de voter la proposition de sa commission.

M. le président. — La parole est à M. Woeste.

M. Woeste. — Messieurs, je partage complètement l'avis qui, selon moi, a été si bien exprimé par l'honorable M. Tschoffen et par l'honorable M. Mechelynck.

Au sein de la commission des XXI, j'ai combattu les mesures qu'on nous propose aujourd'hui. Je ne veux rien ajouter aux considérations émises par mes deux honorables collègues, sauf sur les deux points que voici :

D'abord, l'honorable rapporteur n'a, en réalité, qu'un argument qui consiste à dire qu'il faut laisser la porte ouverte. Mais, messieurs, si cet argument avait une valeur quelconque pour reviser l'article de la Constitution dont il s'agit, il faudrait tenir le même raisonnement pour chaque article et, prévoyant l'avenir, on pourrait dire à l'occasion de chacun d'eux, qu'on laissera la porte ouverte, de manière à modifier chaque article lorsque les circonstances l'exigeront, aussi bien, par exemple, pour ce qui concerne les articles se rapportant à la composition des Chambres que pour ceux se rapportant au recrutement de la magistrature.

L'argument sur lequel est revenu l'honorable M. Begerem, par deux fois, ne me paraît donc pas avoir une grande valeur.

Mais j'ajoute, en insistant sur une considération de M. Mechelynck, les remarques que voici au point de vue des intérêts des deux races qui composent la Belgique : Il y a, selon moi, un très grand intérêt pour les Flamands à ce que les trois cours d'appel restent telles qu'elles sont établies et constituées.

On a fait remarquer à juste titre, dans la présente discussion, que si l'on créait une cour d'appel de plus, peut-être faudrait-il en créer une cinquième, à Mons, mais que, dans tous les cas, la quatrième cour d'appel serait établie à Anvers. Quelles conséquences en résulteraient-il, messieurs? Pour donner suffisamment de travail à la cour d'appel d'Anvers, on y joindrait le Limbourg. Il resterait alors encore une cour wallonne, la cour d'appel de Liège, ayant comme ressort Liège, Namur et le Luxembourg. On peut prévoir, à juste titre, que, ces trois provinces étant en grande majorité wallonnes, le recrutement ne se fera plus pour la cour de Liège que parmi les Wallons.

Je me demande alors comment seront jugés les justiciables flamands, qui ne sont pas en majorité dans la province de Liège, mais qui y sont en certain nombre, d'abord dans le canton de Landen et puis dans les districts industriels eux-mêmes, où une certaine population ouvrière preste ses services. On verra naître, je le crains, la situation contre laquelle on a protesté jadis à juste titre : des justiciables seraient jugés, notamment au point de vue pénal, par des juridictions ne les comprenant pas et pour lesquelles il faudrait faire appel à des interprètes. Ce serait le rétablissement d'une situation mauvaise. C'est pourquoi je proteste, au nom de mes compatriotes flamands, contre une pareille innovation.

Ce que je dis pour la cour d'appel de Liège, je pourrais le dire aussi, dans une certaine mesure, pour la cour d'appel de Bruxelles. Supposons qu'une cour ne soit pas créée à Mons, comme le prévoyait l'honorable M. Mechelynck. Il n'en est pas moins vrai que la cour d'appel de Bruxelles se recruterait en grande majorité parmi les magistrats wallons auxquels la langue française est beaucoup plus familière que la langue flamande. Dès lors, il serait à redouter qu'à Bruxelles également l'inconvénient que je viens de prévoir pour la cour d'appel de Liège se produirait

avec une intensité suffisante pour provoquer de nouvelles réclamations : la population flamande est importante dans le Brabant ; le flamand est également parlé dans le Hainaut, dans une certaine mesure, au sein de la population ouvrière.

Messieurs, je constate qu'aucune réclamation n'existe contre le fonctionnement des trois cours d'appel existantes. Elles répondent donc véritablement aux intérêts des deux races, à la situation que ces cours ont créée dans le pays. Aussi suis-je en droit de conclure, avec les deux honorables collègues que nous avons d'abord entendus, qu'il est prudent et sage de ne rien changer à la situation présente.

M. le président. — La parole est à M. le premier ministre.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — L'honorable ministre de la justice a dit pourquoi le gouvernement s'était rallié au texte de la commission que l'honorable M. Begerem vient de défendre excellemment dans son discours, comme il l'avait déjà défendu dans son rapport.

En nous ralliant à ce texte, nous ne sommes point d'avis que le *status quo* doive être modifié. Les observations des honorables MM. Tschoffen, Mechelynck et Woeste vaudraient contre une proposition qui serait faite en vue de changer notre loi d'organisation judiciaire dans son chapitre IV. Or, il n'est pas question de la modifier jusqu'à nouvel ordre. Le gouvernement estime que le nombre, le siège et le ressort de nos cours d'appel, tels que les établit la loi en vigueur, sont judicieusement fixés et ne doivent pas être changés. S'il fallait toucher au nombre de nos cours, ce serait bien plutôt d'ailleurs, à mon avis personnel, pour réduire ce nombre que pour l'augmenter que nous devrions légiférer.

Si j'interviens un moment aux côtés de M. le ministre de la justice, que la révision de l'article 104 intéresse plus directement, c'est à raison des éventualités que l'honorable rapporteur a fait entrevoir. Puisque nous avons l'occasion très rare de reviser la Constitution, il ne faut pas, dit-il, fermer la porte à l'avenir, ni empêcher le législateur de résoudre dans l'avenir des difficultés que ne comporte pas le présent.

M. Mechelynck. — Alors, supprimez l'article.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Non. Pas plus qu'il ne faut supprimer l'article 105 relatif aux tribunaux. Permettez-moi de vous dire d'ailleurs que les éventualités que l'honorable M. Begerem envisage dans l'avenir se sont réalisées dans un passé tout proche de nous.

On ne connaît pas assez ce qu'a été, hors du pays occupé, le fonctionnement de la justice belge pendant la guerre. Cette histoire mériterait d'être faite ; elle constituerait un chapitre des plus intéressants de notre vie judiciaire. Pendant quatre ans, que s'est-il passé dans la région de l'Yser? Deux de nos tribunaux de première instance n'ont pas cessé de fonctionner, en dépit de toutes les difficultés et de tous les dangers : le tribunal d'Ypres et le tribunal de Furnes se sont, eux aussi, cramponnés à ce lambeau du sol national que nos soldats défendaient si vaillamment.

Un jour vint où les magistrats du tribunal de Furnes durent quitter la cité bombardée et dont le séjour était devenu tout à fait impossible. Jusqu'au jour de l'armistice, ils continuèrent à exercer, à La Panne, leurs fonctions avec un courage dont j'ai eu personnellement et bien souvent la preuve. Deux d'entre eux — et je veux rendre hommage à leur mémoire, — furent les victimes de leur fidélité au devoir professionnel. Ils furent tués pendant l'automne, par un obus qui détruisit la villa de La Panne où étaient installés les services judiciaires. L'un était M. Rutsaert, juge des enfants, l'autre Vanderghote, juge suppléant.

Quant au tribunal d'Ypres, sous la digne et courageuse présidence de M. Biebuyck, qui mourut pendant la guerre, il dut se réfugier à Poperinghe d'abord, puis à Ronsbrugge, où son activité ne connut pas d'interruption. Or, dans quelle situation nous sommes-nous trouvés pendant ces quatre années? Ces deux tribunaux jugeaient des affaires souvent importantes, tant au civil qu'au répressif, d'autant plus importantes que plusieurs arrêtés-lois leur attribuaient compétence pour trancher des litiges où pour juger des infractions nées des circonstances de la guerre. Or, l'article 106 de la Constitution s'opposait à ce qu'un second degré de juridiction fut ouvert aux justiciables de ces tribunaux.

M. Mechelynck. — Pendant ces quatre années, le gouvernement a pris de nombreux arrêtés-lois, sans consulter les Chambres. Vous pouvez donc aussi créer une cour d'appel.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — La Constitution est formelle en ce qui concerne le nombre des cours d'appel et c'eût été

la violer que d'ajouter une quatrième cour à celle de Gand, de Liège et de Bruxelles, qui continuaient d'ailleurs à fonctionner en pays occupé.

M. Mechelynck. — Il n'y avait pas plus d'objection sur ce point qu'en ce qui concerne la confection des arrêtés-lois, qui ont dû être pris sans l'intervention des Chambres législatives. Dans un cas de force majeure, comme celui de l'occupation du pays, le pouvoir exécutif peut prendre telle mesure exceptionnelle qu'il trouve utile.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Sans doute. Et il est arrivé au gouvernement du temps de guerre de violer maintes fois la Constitution. Encore ne fallait-il se résigner à le faire que dans des cas d'absolue nécessité. Certes, nous n'avons pas hésité, chaque fois qu'il le fallait, à prendre des arrêtés-lois, puisque, à défaut de pouvoir recourir à deux des branches paralysées du pouvoir législatif, la continuité de la vie nationale exigeait que nous recourions à la troisième, et à celle-là seulement. Nous n'aurions pas hésité même, s'il l'avait fallu, à ajouter la violation de l'article 104 à celle de l'article 26. Mais, en ce qui concerne les cours d'appel, le problème ne se présentait pas avec un caractère suffisamment impérieux pour que nous ayons pu, sans scrupule, constituer cette quatrième cour, pour juger en second ressort les décisions des tribunaux d'Ypres et de Furnes.

Si j'évoque ces souvenirs, c'est précisément pour vous montrer qu'il n'est pas chimérique de prévoir des éventualités qui justifient un texte plus souple que celui de l'article 104 actuel.

J'entends bien que l'on redoute que la question des langues ne vienne un jour entraîner une modification du régime actuel de nos cours d'appel. Mais que dit le texte actuel de la Constitution? Il dit :

« Il y a trois cours d'appel en Belgique. La loi détermine leur ressort et les lieux où elles sont établies. »

Ce texte permet donc à la loi de faire ce que l'on redoute, c'est-à-dire de modifier le siège ou le ressort de nos cours pour limiter leur action à telle ou à telle zone de langue flamande ou de langue française. Les arguments qu'on pourrait invoquer de ce chef contre le texte de la commission peuvent s'appliquer au texte actuel.

C'est pourquoi l'amendement que la commission des XXI propose d'apporter à l'article 104 me paraît judicieux. Il appartiendra au législateur de ne faire usage du droit qui lui est conféré qu'avec circonspection et prudence. Il en est ainsi pour bien d'autres problèmes. Et je ne suis pas d'avis d'entraver plus que de raison la liberté du législateur ordinaire, sauf, bien entendu, à ne pas toucher aux principes essentiels que notre Constitution a proclamés. *(Très bien ! sur divers bancs.)*

M. le président. — La parole est à M. Troclet.

M. Troclet. — Messieurs, indépendamment des bonnes raisons données par MM. Begerem, Vandervelde et Carton de Wiart, voici encore pourquoi nous avons fait et soutenu cette proposition. Lorsqu'on a créé la loi sur les conseils de prud'hommes, nous avons demandé la création d'une cour d'appel des prud'hommes et notre proposition fut bien près d'être écartée parce que, disait-on, la Constitution dit formellement qu'il ne peut y avoir que trois cours d'appel en Belgique. Heureusement, on a trouvé le moyen de tourner la difficulté constitutionnelle. Actuellement, nous avons à peu près une cour d'appel de plus par province, la cour d'appel des prud'hommes.

M. Tschoffen. — Mais vous pourriez alors ajouter que les tribunaux ordinaires statuent fréquemment en degré d'appel.

M. Troclet. — Cet argument-là avait aussi été présenté pour faire échouer la proposition de créer des cours d'appel pour les prud'hommes. Je suis d'ailleurs persuadé que si l'honorable M. Tschoffen avait été ici à ce moment-là, il aurait été de notre avis et aurait, avec nous, tourné la barrière constitutionnelle. Messieurs, dans ces conditions, il est préférable, à tous points de vue, de laisser au législateur la possibilité de créer éventuellement une ou plusieurs cours d'appel nouvelles sans avoir besoin de ruser avec la Constitution.

M. le président. — La parole est à M. Tschoffen.

M. Tschoffen. — Messieurs, après avoir entendu les partisans de la révision de l'article 104, je retiens leur conclusion unanime. M. le ministre de la justice, l'honorable rapporteur, M. le premier ministre et enfin, notre honorable collègue, M. Troclet, nous disent : « Il faut modifier l'article 104, mais, rassurez-vous, nous n'userons pas de la faculté qui va nous être accordée. » Cependant, je serais plus rassuré encore si, la modification étant inutile, on ne modifiait rien.

Le seul argument invoqué pour justifier le changement proposé — et l'honorable premier ministre y a insisté particulièrement — c'est qu'il ne faut laisser la porte ouverte à une réforme possible. Je crois, au contraire, qu'à des abus possibles, il faut fermer la porte; c'est précisément qu'a voulu le constituant. L'honorable ministre a dit encore que l'avenir pourrait nous mettre en présence de difficultés insoupçonnées et que c'est en raison de pareille éventualité qu'il convient de supprimer la barrière de l'article 104. Mais M. le ministre a-t-il songé que l'argument pourrait être invoqué contre la plupart des articles prohibitifs de la Constitution? Considérons, par exemple, l'article 94 qui porte : « que nul tribunal ne peut être établi qu'en vertu d'une loi ». Eh bien, je demande à M. le ministre si cet article ne l'a pas gêné aussi pendant la guerre?

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Certainement!

M. Vandervelde, ministre de la justice. — Vous admettez cependant qu'il importe de violer la Constitution le moins possible, même pour des motifs de salut public.

M. Tschoffen. — Sans doute, mais il y a un moyen très simple de ne pas la violer et qui correspond, semble-t-il, à la suggestion de M. le ministre, c'est de supprimer simplement toutes les dispositions constitutionnelles qui limitent la liberté des parlementaires, notamment l'article 104.

M. Mechelynck. — Et bien d'autres encore!

M. Van Belle. — On pourrait supprimer le parlement aussi.

M. Tschoffen. — Nous pourrions, en effet, nous trouver en présence de difficultés que nous ne soupçonnons pas aujourd'hui.

L'honorable ministre de nous redire que personne ne songe à modifier le nombre des cours d'appel et l'honorable premier ministre de surenchérir et d'ajouter : Si on devait modifier ce nombre, ce serait pour le diminuer. Je ne vais pas jusque-là; mais la Chambre pensera qu'après avoir permis l'espoir d'un changement, on risque d'en faire surgir la revendication. Actuellement, on n'y songe pas, parce qu'on se trouve devant l'obstacle constitutionnel; le jour où vous aurez supprimé cet obstacle, tous les intérêts s'agiteront y compris ceux qui seraient les plus nuisibles aux finances publiques et à la bonne administration de la justice.

L'honorable rapporteur vante la modestie du projet. Il n'est pas aussi modeste que cela. Il n'a l'air de rien, mais il porte en ses flancs les germes de graves difficultés. Si vraiment il y a une raison d'augmenter le nombre de nos cours d'appel, qu'on le dise et qu'on le fasse, mais ne serait-il pas tout à fait déplorable de nous mettre tous d'accord sur cette conclusion, que nos trois cours d'appel suffisent à leur tâche, et qu'en conséquence, il faut prévoir qu'on peut en installer une quatrième.

Je crois que les considérations d'ordre juridique, développées par l'honorable M. Troclet, ne toucheront pas la Chambre. Je n'avais pas, en effet, le plaisir ni l'honneur d'être son collègue, lorsqu'il a proposé l'institution d'une cour d'appel pour prud'hommes et lorsqu'il s'est heurté à l'objection constitutionnelle.

Je me borne à faire remarquer que les conseils de prud'hommes d'appel ont été institués. Au surplus, la Constitution ne faisait pas obstacle à ce que l'appel des décisions des conseils de prud'hommes de première instance fût porté devant l'une de nos trois cours d'appel. Qu'est-ce qui a empêché de rendre les cours d'appel compétentes?

M. Troclet. — C'est précisément ce que nous ne voulions pas. Nous désirions une cour d'appel composée de conseillers prud'hommes et portant le nom de cour d'appel de prud'hommes.

M. Masson. — Ce n'est pas la question!

M. Tschoffen. — En effet, nous sommes ici dans un domaine complètement différent de celui qui nous préoccupe. Mais si vous désirez sur ce point mon opinion, je vous dirai qu'il est malheureux qu'on ait créé une juridiction d'appel spéciale.

Croyez-moi, l'expérience de tous ceux qui fréquentent tous les jours les prétoires leur apprend que les juridictions d'exception ne sont pas les meilleures, loin de là.

Quoi qu'il en soit, ceci est en dehors du débat et ce n'est certes pas la pensée qui a inspiré votre interruption qui a engagé la majorité de la commission des XXI à se rallier au projet qui nous est soumis aujourd'hui.

Je pense qu'après avoir constaté que tout le monde est d'accord pour reconnaître que le régime actuel — et presque centenaire — nous donne satisfaction, nous avons trop de raisons pour ne pas le changer.

M. le président. — La parole est à M. le ministre de la justice.

M. Vandervelde, ministre de la justice. — Je suis quelque peu étonné de la tournure animée que prend cette discussion. En effet, de quoi s'agit-il? De modifier le ressort de nos trois cours d'appel? Non. Sur ce point, nous sommes pleinement d'accord. Il s'agit de savoir si nous maintiendrons dans la Constitution l'interdiction de créer, par exemple, quatre cours d'appel, ou une seule cour d'appel, au lieu de trois.

L'honorable M. Mechelynck, dont j'ai écouté très attentivement le discours, a donné, à l'appui de sa thèse, une série d'arguments.

Je commence par dire que j'admets complètement ces arguments en ce qui concerne la situation actuelle. Quels sont-ils? Diversité de jurisprudence. Mais il y a diversité de jurisprudence avec trois cours d'appel aussi bien qu'avec quatre.

M. Mechelynck. — Il y en a moins avec trois.

M. Vandervelde, ministre de la justice. — Considérations budgétaires. Ici nous sommes d'accord! Je suis très convaincu que je ne rencontrerai pas l'assentiment de la majorité de la Chambre si je proposais de créer, dans la situation actuelle, une cour d'appel supplémentaire, avec toutes les charges qui en résulteraient pour le trésor.

Enfin, troisième argument sur lequel l'honorable membre a beaucoup plus insisté que sur les deux premiers : difficultés de recrutement. Ici encore je suis le premier à reconnaître que si le ministre de la justice devait rechercher actuellement le personnel complet d'une cour d'appel supplémentaire, il risquerait d'être fort embarrassé. Seulement, je crois que si ces arguments sont péremptoirs à l'heure actuelle, les deux derniers peuvent n'avoir plus la même importance, ou peuvent perdre toute importance, à un moment déterminé. En ce qui concerne les considérations budgétaires, par exemple, la situation financière — je l'espère — peut se modifier dans un sens favorable et, d'autre part, qui ne voit que le problème se posera d'une toute autre façon le jour où, au régime du collège des magistrats, on substituera le juge unique?

Quant à la considération relative aux difficultés du recrutement, M. Mechelynck y a insisté et parlé de l'inutilité de la création d'une cour maritime, de la disproportion entre le tribunal d'Anvers et les tribunaux de Hasselt ou de Turnhout.

Mais, encore une fois, cette situation sera-t-elle la même dans dix ans ou dans vingt ans? On nous dit qu'il n'y a pas beaucoup d'affaires maritimes. C'est exact dans une certaine mesure, mais tout le monde sera d'accord pour dire que le jour où notre flotte aura grandi, les affaires maritimes auront plus d'importance qu'aujourd'hui. Et de même, il est vrai qu'au regard d'Anvers, Hasselt et Turnhout ne sont que des tribunaux secondaires.

Qui ne voit qu'ici encore la situation pourra être complètement modifiée dans dix ans ou dans quinze ans. Le jour où la province de Limbourg, au lieu d'être une vaste étendue de bruyères, d'où émergent quelques petites villes, sera un grand centre industriel, il y aura des proportions très différentes entre l'importance du tribunal de Hasselt et l'importance du tribunal d'Anvers.

Dès lors, la seule question qui se pose est celle de savoir si nous devons engager l'avenir, si nous devons déclarer que la division tripartite des cours d'appel est une chose sacro-sainte, s'il s'agit d'une garantie constitutionnelle à laquelle il est impossible de renoncer? J'ai la conviction, messieurs, que s'il n'y avait en cause que les arguments que l'on a fait valoir, il y aurait unanimité pour reconnaître que pareille matière doit être réglée par la loi et non pas par la Constitution. Mais à certaines allusions, — d'ailleurs transparentes, — j'ai reconnu que surgissait une fois de plus la question linguistique, pour ne pas dire la querelle linguistique, et que ce que l'on craignait, en somme, c'est de voir constituer une quatrième cour d'appel dont le ressort serait flamand. Cette crainte, l'honorable M. Carton de Wiart l'a déjà démontré d'une manière péremptoire, elle existe ou peut exister, tout aussi bien sous le régime actuel, que sous le régime que la majorité de la commission propose d'instaurer.

Il y a trois cours d'appel en Belgique, dit la Constitution, mais la loi détermine leur ressort et les lieux où elles sont établies. Demain, une simple majorité pourrait, si elle le jugeait bon, modifier le ressort des cours d'appel et créer une cour flamande.

Dès lors, messieurs, la seule question qui se pose est de savoir ce qu'il faut mettre dans une Constitution.

L'honorable M. Woeste disait tout à l'heure : « Si vous faites disparaître cette disposition, pourquoi ne faites-vous pas disparaître aussi quantité d'autres dispositions inscrites actuellement dans notre pacte constitutionnel? » Je lui réponds : Parce que les unes sont des garanties élémentaires des droits de l'homme et du citoyen, qui doivent être protégés contre un vote de fortune ou une majorité de hasard tandis que les autres ne nous apparaissent plus aujourd'hui comme ayant cette importance. S'agit-il de la liberté de la presse, de la liberté d'enseignement, de l'égalité politique, nous sommes d'accord pour dire que ce sont là des garanties tellement précieuses qu'elles doivent être mises à l'abri d'un coup de force parlementaire. Mais, quand il s'agit de savoir s'il y aura trois, quatre ou une seule cour d'appel, ce sont là des questions secondaires, et la place de pareils articles n'est pas dans un pacte constitutionnel.

Telle est la raison pour laquelle, sans y ajouter une importance plus grande, le gouvernement est unanimement d'accord avec la très grande majorité de votre commission.

M. le président. — La parole est à M. Mechelynck.

M. Mechelynck. — Messieurs, je désire répondre, par quelques mots, à la dernière observation de M. le ministre de la justice. Pourquoi l'article relatif aux cours d'appel est-il dans la Constitution? En dehors des raisons déjà invoquées, cet article a un motif historique : le gouvernement hollandais, quelque temps avant la révolution, en vue de tendre son influence, avait établi, avec l'aide de la majorité dont il disposait aux Etats généraux, une cour d'appel dans chacune de nos provinces : autant de provinces, autant de cours d'appel, dont les magistrats devaient être nommés par le pouvoir central. C'est en vue de soustraire le pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif et de lui donner une constitution complète et indépendante que le Congrès a fixé dans la Constitution les règles fondamentales de son organisation. La Constitution prévoit l'institution d'une cour de cassation et de trois cours d'appel ; elle laisse à la loi le soin de déterminer le nombre des tribunaux.

La Constitution détermine le mode de nomination des membres des cours d'appel et de la cour de cassation ; elle détermine également, vous le verrez dans quelques instants, lorsque nous aborderons d'autres projets à l'ordre du jour, les pouvoirs de ces corps judiciaires.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — C'était une garantie contre l'exécutif et non pas contre le législatif.

M. Mechelynck. — Contre l'exécutif, oui, mais aussi contre le pouvoir législatif, puisque le nombre des cours d'appel est fixé par la Constitution et n'est pas abandonné à la loi, au hasard des majorités parlementaires.

Ces garanties doivent être maintenues dans la Constitution ; je demande à la Chambre de rejeter la proposition de la commission.

M. le président. — Messieurs, il n'y a plus d'orateurs inscrits. Si plus personne ne demande la parole, je déclare la discussion close.

Je propose à la Chambre de voter demain sur la proposition de révision de l'article 104. (Assentiment.) Puisqu'il n'y a pas d'opposition, il en sera ainsi.

Nous passons à la discussion du rapport de M. Mechelynck, concernant l'article 95, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Ce rapport conclut de la manière suivante :

« Votre commission vous propose, en conséquence, de ne pas modifier l'article 95, alinéa 1^{er}, dont la révision a été proposée. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Mechelynck, rapporteur. — Messieurs, la proposition de la commission ne soulèvera, je pense, aucun débat.

La révision de l'article 95 de la Constitution a été prévue en vue de permettre d'attribuer à la cour de cassation de Belgique la connaissance des affaires jugées par les tribunaux congolais.

La Constitution contient une disposition qui y a été inscrite avant même la reprise de la colonie, le dernier paragraphe de l'article 1^{er} ; il régle la législation coloniale :

« Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorat que la Belgique peut acquérir, sont régies par des lois particulières. »

En vertu de cette disposition, lorsque la colonie a été reprise, le système judiciaire de la colonie a été maintenu. Il comprenait un conseil supérieur, qui avait compétence pour juger en cassation les affaires civiles de la colonie, et en second appel les affaires jugées par la cour d'appel de Boma ; il était également constitué en conseil d'Etat.

Les fonctions du conseil supérieur comme conseil d'Etat ont été supprimées au moment de la reprise, mais ses fonctions judiciaires ont été maintenues. J'ai proposé, au cours de la discussion de la loi coloniale, d'attribuer ses fonctions judiciaires à la cour de cassation de Belgique et à la cour d'appel de Bruxelles; depuis lors, le débat est revenu à diverses reprises à la Chambre et au Sénat, et jamais l'inconstitutionnalité de cette proposition n'a été soulevée. Lorsqu'il s'est agi de la révision de la Constitution, le gouvernement d'abord, la commission ensuite, ont proposé d'examiner s'il n'y avait pas lieu de reviser l'article relatif à la cour de cassation de Belgique pour permettre à celle-ci de juger éventuellement les affaires de la colonie.

Votre commission a estimé cette révision inutile.

L'article 95 de la Constitution est ainsi conçu : « Il y a pour toute la Belgique une cour de cassation. » Ce texte est tellement général qu'on ne peut songer à contester au législateur le droit d'attribuer à la cour de cassation les affaires de la colonie.

M. le ministre des colonies a fait savoir à la commission qu'il était d'accord avec elle sur cette interprétation. La commission spéciale, nommée par les ministres de l'intérieur et de la justice, l'a admise également. La commission vous propose, en conséquence, de ne pas modifier la Constitution; La Chambre se ralliera à cette interprétation de l'article 95 de la Constitution.

M. le président. — La parole est à M. le ministre des colonies.

M. Franck, ministre des colonies. — Messieurs, nous sommes parfaitement d'accord sur l'interprétation qu'il convient de donner à cet article. Qu'elle est actuellement la situation au point de vue du pourvoi en cassation dans la législation de la colonie? La cassation existe en matière civile et commerciale, elle n'existe pas en matière pénale. Il y a eu récemment un arrêt divergeant du conseil supérieur, mais il est intervenu un décret interprétatif qui maintient le sens qui avait toujours été donné à la législation coloniale et d'après lequel il n'y a pas en ce moment de troisième degré de juridiction.

Pourquoi la législation coloniale n'a-t-elle pas établi un troisième degré de juridiction? C'est qu'il n'y a au Congo que 7 à 8,000 blancs et que le droit pénal est très simple; sans doute le nombre de pourvois en cassation serait extrêmement minime, mais comme le pourvoi est suspensif il en résulterait que, dans l'intervalle, l'exécution des décisions rendues se trouverait arrêtée et, comme les délais seraient éventuellement très longs, il y aurait là de très grands inconvénients.

Quoiqu'il en soit, faut-il établir le recours en cassation en matière criminelle ou faut-il maintenir la situation actuelle? C'est une question qui sera examinée par le législateur colonial; mais, messieurs, alors se présentera la question qui directement se rattache aux débats dont la Chambre est saisie : Est-ce la cour de cassation de Belgique qui sera compétente ou faut-il, comme c'est le cas dans certaines colonies anglaises, créer sur les lieux une juridiction suprême, une juridiction de cassation?

La commission propose que cette question soit réservée, mais elle constate que la souveraineté du parlement est entière. Il faut qu'il soit acquis, à la suite des explications données par M. le rapporteur et de l'avis que j'exprime au nom du gouvernement, que, de l'avis unanime de la Chambre, rien, dans le texte actuel n'interdit de soumettre à la cour de cassation de Belgique les pourvois contre les décisions rendues par les juridictions coloniales.

M. le président. — La parole est à M. le premier ministre.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Le gouvernement se rallie au texte de la commission, en soulignant qu'il n'est pas nécessaire de modifier le libellé de l'article 95 pour étendre la compétence de la Cour de cassation au point de vue de la colonie, étant donné que l'article 1^{er} de la Constitution prévoit que les colonies, possessions d'outremer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières.

M. le président. — La parole est à M. le rapporteur.

M. Mechelyneck, rapporteur. — Je crois utile d'ajouter un mot.

La question qui se pose pour la cour de cassation pourrait se poser, éventuellement, pour les cours d'appel; la même solution doit lui être donnée. Les appels des jugements rendus par les tribunaux de la colonie pourront être attribués aux cours d'appel de Belgique, si le législateur l'estimait nécessaire.

M. Franck, ministre des colonies. — La solution ne paraît pas douteuse. La séparation établie, au point de vue financier comme au

point de vue législatif, entre la Belgique et la colonie résulte d'une loi. Ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire. Par conséquent, rien n'empêche le législateur de modifier, à cet égard, la législation coloniale en vigueur. Les compétences qui sont actuellement du ressort du conseil supérieur pourraient être attribuées aux cours d'appel ou à toute autre institution belge à créer ou à déterminer.

M. le président. — Plus personne ne demandant la parole, la discussion est close.

Le rapport concluant au maintien de la disposition existante et le bureau n'étant saisi d'aucune proposition, il n'y a pas de vote à émettre.

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — D'après les ordres du Roi, j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi permettant d'ajourner la session ordinaire des conseils provinciaux.

— Il est donné acte à M. le ministre de l'intérieur du dépôt de ce projet de loi, qui sera imprimé et distribué.

M. le président. — Monsieur le ministre, convient-il de renvoyer ce projet de loi aux sections ou à une commission spéciale?

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Ce projet de loi ayant un caractère d'urgence, je prie la Chambre de bien vouloir le renvoyer à l'examen d'une commission spéciale.

Voici quelle est la portée de ce projet : Les conseils provinciaux vont être soumis bientôt à réélection et le gouvernement estime que, dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de les convoquer à la date ordinaire, c'est-à-dire d'ici à quelques semaines.

Il paraît préférable, le budget de 1921 étant voté, de laisser aux conseils provinciaux nouveaux qui seront issus des prochaines élections, le soin d'arrêter le budget de 1922.

Le projet permet donc au gouvernement d'ajourner la convocation que prévoit la loi. C'est la raison pour laquelle je prie M. le président de vouloir proposer le renvoi du projet à une commission spéciale.

M. le président. — La Chambre entend la proposition de M. le ministre de l'intérieur, tendant à renvoyer à l'examen d'une commission spéciale le projet de loi qu'il vient de déposer. Il n'y a pas d'opposition? (Non! non!) Il en sera ainsi.

Nous pourrions considérer comme commission spéciale la section centrale qui sera constituée demain par le vote des sections. (Adhésion.)

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Parfaitement, monsieur le président.

REPRISE DE LA DISCUSSION DES PROPOSITIONS DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE. (ART. 26, 105, 106.)

M. le président. — Nous passons à l'examen de la proposition de révision des articles 26, 105 et 106 de la Constitution.

Le rapport fait au nom de la commission des XXI par M. Mechelyneck conclut en ces termes :

« Votre commission, par les considérations développées ci-dessus, vous propose de ne modifier ni l'article 26, ni les articles 105 et 106 de la Constitution. »

La discussion est ouverte.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Mechelyneck, rapporteur. — La question du conseil d'Etat se rattache aux articles 26, 105 et 106 de la Constitution.

Elle préoccupe une partie de l'opinion publique. Mais, au moment de l'aborder, il faut préciser ce que l'on entend par conseil d'Etat; est-ce le conseil d'Etat tel qu'il existe en France, est-ce un conseil d'Etat intervenant dans la confection des lois ou un conseil d'Etat constituant une cour de contentieux administratif?

Ces formes diverses sont souvent confondues lorsqu'il est question de créer un conseil d'Etat en Belgique.

Il semble aussi que l'on oublie la mission exacte des Chambres actuelles; elles ne peuvent pas modifier la Constitution comme elles l'entendent dans toutes ses parties; leur pouvoir est strictement limité. L'article 131 de la Constitution, qui autorise la révision, en détermine les conditions; le pouvoir législatif déclare qu'il y a lieu à révision de telles dispositions constitutionnelles qu'il désigne; les Chambres sont dis-soutes de plein droit; le pouvoir des nouvelles Chambres est limité aux

articles compris dans la déclaration de révision. En dehors de ces dispositions, aucune modification ne peut être apportée à la Constitution; votre commission dans ces délibérations s'est efforcée de respecter ce principe.

La commission des XXI a examiné en premier lieu l'institution d'un conseil d'Etat au point de vue législatif.

Le conseil d'Etat peut-il comme le conseil d'Etat qui existait en France sous l'empire, ou comme celui qui existait sous le régime hollandais, intervenir obligatoirement en matière législative? Pareil conseil d'Etat serait en opposition avec l'ensemble de notre régime constitutionnel.

Si le conseil d'Etat devait intervenir chaque fois qu'un projet de loi est présenté aux Chambres, si chaque fois il devait donner son avis, son intervention rendrait impossible l'exercice régulier du régime parlementaire; elle n'est même pas conciliable avec les textes qui ne sont pas soumis actuellement à révision. Le conseil d'Etat qui interviendrait ainsi deviendrait un organisme du pouvoir législatif; il faudrait, ce qui est possible puisque cet article est soumis à révision modifier l'article 26 de la Constitution, d'après lequel « le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat ».

Mais que deviendrait le droit d'initiative institué par l'article 27 si, chaque fois qu'une proposition de loi est déposée au parlement, elle doit être renvoyée à un conseil d'Etat, avant toute discussion? La Constitution établit par l'article 28 le droit d'amendement; tout amendement devra-t-il également être renvoyé au conseil d'Etat?

Les articles 27 et 28 ne sont pas soumis à révision et cela seul doit faire écarter l'intervention obligatoire d'un conseil d'Etat.

Je m'empresse toutefois de dire — et c'est l'avis de la commission — qu'il est nécessaire de modifier nos méthodes de travail, et nous y arriverons avec un peu de bonne volonté. Le gouvernement a institué avant la guerre, en 1914, un comité de législation au ministère de la justice. Ce comité s'est occupé en 1912 et 1913 de la question de la responsabilité des pouvoirs publics; il a examiné encore des projets moins importants; son intervention pourrait être étendue; des parties importantes de notre législation devraient être modifiées; j'indiquerai, dans un instant, la nécessité de revoir la législation communale et provinciale en vue de mieux assurer les droits des citoyens.

Des lois nombreuses devraient être coordonnées. Ces études peuvent être poursuivies par le conseil de législation, qui préparerait ainsi l'œuvre législative.

La Chambre, de son côté, ne pourrait-elle pas, avec plus de prudence, modifier les projets de loi au cours des discussions; des amendements sont souvent improvisés et leur examen est nécessairement incomplet.

Notre règlement contient cependant divers articles qui permettent d'assurer cet examen, mais la Chambre y a bien rarement recours.

Ainsi, d'après l'article 34 du règlement: « la Chambre ne délibère sur aucun amendement si, après avoir été développé, il n'est appuyé au moins par cinq membres. Si la Chambre décide qu'il y a lieu de renvoyer l'amendement dans les sections ou à une commission, elle peut suspendre la délibération. »

L'article 56 ajoute:

« Lorsque des amendements auront été adoptés ou des articles d'une proposition rejetés, le vote sur l'ensemble aura lieu dans une autre séance que celle où les derniers articles de la proposition auront été votés. »

Ne nous arrive-t-il pas très souvent de perdre de vue ces dispositions? Le règlement pourrait prévoir l'intervention plus constante des commissions et des sections centrales qui ont préparé les rapports; elles devraient être saisies de plein droit des amendements déposés et en faire l'objet d'un rapport succinct et immédiat. Cette intervention assurerait plus d'unité dans les projets qui sortent de nos délibérations.

La seconde partie du rapport de la Commission des XXI s'occupe de la création d'une cour du contentieux administratif. Le contentieux administratif constitue la partie principale des attributions du conseil d'Etat français. Mais l'organisation administrative belge est si différente de celle de la France, que l'intervention d'un conseil d'Etat ne peut se produire ici dans les mêmes conditions qu'en France. Les poursuites contre les fonctionnaires dépendent du conseil d'Etat; en Belgique, une disposition constitutionnelle formelle permet aux tribunaux de juger les fonctionnaires sans intervention de l'administration et sans autorisation préalable.

Une question d'une très grande importance est la validité des actes administratifs. En France, encore une fois, le Conseil d'Etat intervient; d'après l'article 107 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois.

Tous les contrats de travaux publics sont soumis au conseil d'Etat en France; en Belgique, en vertu de l'article 92 de la Constitution, ces contrats, qui portent sur des droits civils en ce qui concerne les citoyens, sont soumis aux tribunaux ordinaires.

Ces attributions du conseil d'Etat français ne pourraient appartenir à un conseil d'Etat en Belgique.

Deux questions ont préoccupé spécialement, dans ces derniers temps, les publicistes qui se sont occupés de la cour du contentieux administratif. La première est celle de la responsabilité des pouvoirs publics. La cour de cassation avait, dans les premières années de notre indépendance, admis l'intervention des tribunaux pour juger ces questions de responsabilité; mais, vers 1880, sous l'influence de la doctrine française, la cour de cassation a adopté une autre jurisprudence; elle a décidé qu'en raison de la séparation des pouvoirs, l'appréciation d'un acte du pouvoir exécutif lui échappait. Cette théorie a rendu impossible dans des cas fréquents la réparation de dommages causés par des fonctionnaires, des préposés de l'Etat et des administrations publiques. L'opinion s'en est émue. Le comité de législation, constitué en 1911 au ministère de la justice, dont je viens de vous parler, a proposé de constituer une espèce de cour du contentieux, qui aurait apprécié les actes au point de vue de la responsabilité des pouvoirs publics et qui, après avoir établi cette responsabilité, aurait renvoyé le procès devant les tribunaux ordinaires; ceux-ci auraient fixé les indemnités.

Ce projet a été vivement critiqué, mais il a rappelé l'attention sur les textes proposés par M. Laurent dans son avant-projet du Code civil, en vue de régler la responsabilité de l'Etat, de ses fonctionnaires et de ses préposés.

La cour de cassation, il y a quelques mois, a modifié sa jurisprudence; elle a reconnu que l'article 92 de la Constitution pouvait être interprété en ce sens que, dès qu'un droit civil était en cause, les tribunaux étaient compétents pour juger toute atteinte qui y était portée, sans qu'ils aient à s'arrêter devant la qualité de celui qui y avait porté atteinte; c'était reconnaître aux tribunaux le droit de juger la responsabilité de l'Etat.

M. Poncelet. — Il a fallu nonante ans pour en arriver là.

M. Mechelyneck. — Jusqu'en 1880 environ, cette responsabilité a été admise dans de nombreux arrêtés et M. Leclercq, dans l'avis qui précède l'arrêt de la cour de cassation, les a énumérés.

M. Poncelet. — Il a donc fallu nonante ans, comme je viens de le dire, pour en arriver à une règle consacrée par la cour de cassation.

M. Mechelyneck. — J'estime cependant que quelle que soit la solution donnée par la cour de cassation à cette question, il serait utile, pour éviter les fluctuations de la jurisprudence, de trancher la question par un texte de loi formel et je serais heureux de voir le gouvernement prendre l'initiative d'une disposition qui reprendrait par exemple les formules établies par Laurent dans son avant-projet du Code civil.

Les derniers arrêtés de la Cour de cassation que je viens de signaler, donnent satisfaction à l'une des principales préoccupations des partisans de l'institution d'une cour du contentieux administratif.

Le conseil d'Etat, en France, a encore dans ces attributions l'annulation pour excès de pouvoir des actes des autorités administratives. Le projet déposé il y a quelques jours par la commission ministérielle définit l'excès de pouvoir. Mais cette commission n'a pas précisé les conditions dans lesquelles l'action en annulation attribuée à un organisme spécial pourrait se concilier avec l'organisation constitutionnelle du pouvoir administratif en Belgique.

Quelles sont les autorités dont il s'agirait d'annuler les actes pour excès de pouvoir? Il ne peut être question ni du pouvoir exécutif, ni des autorités communales ou provinciales car, pour ces trois catégories, les dispositions constitutionnelles qui règlent leurs pouvoirs empêchent l'intervention d'un organisme nouveau tel qu'une cour de contentieux.

L'article 67 de la Constitution dispose, en effet, que « le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois... ». Les actes ne peuvent pas être soumis à un tribunal ou à un conseil qui examinerait leur légalité ou en prononcerait éventuellement l'annulation; c'est devant les Chambres que sa responsabilité sera discutée. S'il s'agit d'autorités provinciales et communales, nous rencontrons l'article 108 qui prévoit l'intervention du Roi ou du pouvoir législatif pour empêcher que les conseils provinciaux et communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

Le Roi et le pouvoir législatif ont un droit d'annulation éventuel sur les actes des conseils provinciaux et communaux, et ce droit, en vertu des principes de notre droit public, ne peut être délégué par eux.

Ainsi, messieurs, sur les deux questions principales, votre commission a été amenée à juger inutile la création d'un conseil d'Etat. Mais la commission des XXI, si elle écarte cette institution, a estimé que le législateur trouve, dans l'article 94 de la Constitution, le droit de créer des juridictions spéciales.

Elle estime également qu'il y aurait lieu de revoir les lois communales et provinciales en vue d'entourer de plus de garanties, pour les citoyens, l'exercice des droits reconnus aux autorités communales et provinciales.

Certains actes qui dépendent de l'autorité administrative, du bourgmestre, par exemple, peuvent être accomplis sans contrôle ni garantie et sans qu'un recours quelconque puisse être exercé par les citoyens lésés; la législation peut ainsi, sans que la Constitution soit modifiée, apporter remède à bien des abus.

Je termine ce court exposé du rapport que j'ai eu l'honneur de présenter à la Chambre au nom de la commission des XXI, en vous signalant qu'elle a jugé impossible d'attribuer à la cour de cassation juridiction en matière d'annulation, pour excès de pouvoir, des décisions de l'autorité administrative.

La commission l'a décidé à l'unanimité. Elle a estimé que le texte de la Constitution s'y oppose, puisque, par l'article 107, elle n'accorde à la cour de cassation, partie du pouvoir judiciaire, que le droit d'écarter l'application des arrêtés non conformes à la loi; elle ne lui permet pas de les annuler; cette interdiction est justifiée par le principe de la séparation des pouvoirs.

Le pouvoir judiciaire, défendu par la Constitution contre le pouvoir exécutif, ne doit pas être armé contre lui. L'annulation par le pouvoir judiciaire d'un acte du pouvoir administratif, n'empêcherait pas l'autorité administrative de reproduire le lendemain l'acte annulé; il en résulterait des conflits fréquents.

Il suffit que l'autorité judiciaire soit armée du pouvoir nécessaire pour empêcher toute lésion des droits des citoyens; ce pouvoir elle le trouve dans différents articles de la Constitution; il ne faut pas aller au delà.

La commission a décidé de ne proposer à la Chambre aucune modification des articles 105 et 106 de la Constitution.

M. le président. — La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Messieurs, la Chambre ne me paraît pas attacher toute l'attention qu'elle mérite aux importants problèmes qu'elle a à résoudre en ce moment, c'est-à-dire la création d'un conseil d'Etat et celle d'une cour de contentieux administratif. Cependant, la préoccupation d'ouvrir la porte à l'une et à l'autre de ces réformes a été pour beaucoup dans la décision que le gouvernement et le parlement ont prise de soumettre à revision les articles 26 et 105 de la Constitution.

Certes, l'examen de ces deux réformes a été poursuivi par la commission des XXI et surtout par son honorable rapporteur avec la science et la conscience dont l'honorable M. Mechevynck nous a déjà donné maintes preuves dans la précieuse collaboration qu'il apporte au travail législatif. *(Très bien ! sur divers bancs.)*

D'autre part, les études de la commission ont été largement facilitées par les savantes délibérations de la commission extraparlamentaire nommée par le gouvernement et dont M. Goddyn a assumé la présidence, tandis que MM. Paul Leclercq, Vauthier et Nerinx acceptaient d'y remplir les fonctions de rapporteurs.

On peut envisager le rôle d'un conseil d'Etat à divers points de vue. S'il s'agit du point de vue législatif, on comprend aisément l'avantage pour les trois branches du pouvoir législatif d'avoir à leur disposition un organisme qualifié auquel il sera possible de recourir afin de lui demander ses avis et ses lumières quant à l'œuvre législative.

Nous connaissons tous le mot de Napoléon : « Mon conseil d'Etat est ma pensée en délibération, mes ministres sont ma pensée en exécution. »

Et certes, le pouvoir exécutif — en raison des labours multiples et variés qu'il assume — n'est pas toujours placé dans les conditions les plus favorables pour l'étude et la rédaction des lois. Le parlement non plus. Depuis longtemps, des juristes belges ont montré l'intérêt que nous aurions à posséder, à titre consultatif, un conseil qui participerait à l'œuvre législative. Notre littérature sur la question est abondante et je ne rappelle que pour mémoire les travaux de Picard, de Van den Heuvel, Raymond Janssens, Vanden Bosch, Albert Van Zuylen. L'exemple de la France a été souvent invoqué.

D'autres pays s'en sont inspirés. Lorsque le royaume de Hollande fut constitué par Napoléon, un conseil d'Etat y fut créé et le royaume des Pays-Bas hérita en 1814 de cette institution, qui y fonctionne toujours. A l'heure qu'il est, chez nos voisins du Nord, le « Raad van Staten », qui se compose de 16 membres joue, un rôle important, à tel point que sa section de législation intervient obligatoirement chaque fois que le gouvernement saisit les Etats généraux d'un projet de loi et que toutes les lois et arrêtés lui sont soumis avant d'être publiés.

Lorsque, en 1830, la Belgique proclama son indépendance, l'opinion y était hostile au maintien d'un conseil d'Etat en Belgique et les premiers actes du Gouvernement provisoire traduisent cette hostilité. Cependant,

dès 1832, on vit M. Degorge-Legrand, et avec lui quelques autres membres du Sénat, prendre l'initiative d'une proposition en vue d'établir un conseil d'Etat, auquel le législateur était invité, mais non contraint de recourir.

Votée par le Sénat en 1834, cette proposition devint caduque; puis elle y fut reprise en 1835 par MM. Forgeur, le baron d'Anethan et le prince de Ligne, mais la Chambre ne suivit pas le Sénat et la question demeura livrée aux controverses, tandis que le conseil d'Etat d'origine française développait son activité non seulement en Hollande, mais aussi dans le grand-duché de Luxembourg.

Il convient toutefois d'ajouter qu'en France le rôle législatif du conseil d'Etat est allé en diminuant. Le parlement, de plus en plus jaloux de ses pouvoirs, ne recourt guère à son intervention et ce n'est guère que le gouvernement qui y fait appel.

Je n'ai pas besoin d'ajouter qu'au point de vue administratif, au contraire, le rôle du conseil d'Etat de France est bien loin d'avoir perdu son importance. Mais ceci est l'autre aspect du problème.

D'accord avec l'honorable rapporteur, le gouvernement ne croit pas qu'il soit nécessaire de reviser l'article 26 de notre Constitution pour que le pouvoir législatif puisse avoir à sa disposition un organisme d'ordre consultatif auquel le parlement et le gouvernement pourront, l'un et l'autre, recourir chaque fois qu'ils le jugeront utile pour la bonne confection des lois.

Rien n'empêche, en effet, — et les explications qui auront été échangées au cours de cette discussion achèveront de marquer sur ce point notre unanimité, — rien n'empêche que nous n'associons de façon fréquente ou régulière l'activité d'un tel organisme. Bien plus, cet organisme existe dès aujourd'hui. C'est donc avec raison que l'honorable M. Mechevynck a insisté sur l'existence, en Belgique, d'une institution dont j'ai eu moi-même l'honneur de proposer la création au Roi. Elle fait l'objet d'un arrêté royal du 3 décembre 1911. Elle s'appelle le Conseil permanent de législation et fonctionne auprès du ministère de la justice. Présidé dès sa fondation par le regretté Adolphe Prins, ce conseil est présidé actuellement par un juriste éminent, M. Charles De Jonghe. Il a été institué précisément pour pouvoir fournir au gouvernement les lumières et les avis que le gouvernement estime utiles dans l'élaboration des problèmes qu'il a le devoir ou le désir de résoudre.

C'est ainsi que ce Conseil de législation, composé de onze membres, — et qui peut toujours, pour l'étude d'une question spéciale, être complété par le ministre de la justice, s'adjoindre des membres étrangers, — a déjà rendu de sérieux services en étudiant la réforme de l'instruction contradictoire en matière criminelle, la question des courtes prescriptions, la revision de la loi sur les sociétés commerciales, la réglementation de la profession d'agent de change, la responsabilité civile des pouvoirs publics. Des comités consultatifs existent dans d'autres départements. Que leur action demeure indépendante de celle du conseil permanent de législation ou soit fusionnée avec elle, nous pouvons, quand nous le jugeons utile, recourir aux lumières de ces organismes.

Le débat actuel aura, en tout cas, pour résultat d'appeler l'attention du parlement et du pays sur des institutions qui pourraient rendre encore, à mon sens, plus de services qu'elles n'en rendent aujourd'hui. D'autre part, il sera acquis par l'unanimité qui s'affirme sur cette interprétation que, dans la mesure où le recours au conseil permanent de législation ou à tout autre organisme du même genre demeure facultatif et non obligatoire pour le législateur, celui-ci peut le consulter pour la rédaction, la revision, la correction, la mise au point d'un texte avant que le parlement n'en ait délibéré ou même au cours de sa délibération.

La question soulevée à propos des articles 105 et 106 de la Constitution est plus délicate.

La commission extraparlamentaire, présidée par M. le conseiller Goddyn, proposait d'adopter le texte suivant :

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

Se basant surtout sur l'idée de la séparation des pouvoirs, le rapport de la commission des XXI propose le rejet de ce texte. Il invoque notamment, à cet effet, l'article 107 de la Constitution, en vertu duquel les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux provinciaux et locaux qu'en tant qu'ils sont conformes aux lois. Je crois, pour ma part, que cet article vise un cas différent de celui dont il est question ici.

Mais, à supposer que l'objection soit fondée, elle ne vaut que contre l'attribution à la cour de cassation du soin de statuer sur des litiges administratifs. Elle laisse entière la question de savoir si une juridiction administrative peut être utile.

Or, l'utilité d'une telle juridiction peut se défendre par d'excellentes raisons. Sans doute une jurisprudence récente, dont les arrêtés de la cour de cassation du 20 novembre et du 16 décembre proclament les principes, élargit considérablement la compétence des tribunaux ordinaires, notamment en matières de responsabilités des pouvoirs civils, et je ne puis, pour ma part, qu'applaudir à cette jurisprudence.

Mais le domaine qui échappe aux tribunaux ordinaires demeure très vaste. Ainsi que le disaient M. Vauthier et Nerinx, de nombreuses contestations mettent au pri es soit des administrations différentes, soit des administrations et des particuliers. Mentionnons à titre d'exemple les différends relatifs au droit électoral, aux impôts, à la comptabilité provinciale et communale, à l'assistance publique, aux établissements industriels, aux droits et devoirs des fonctionnaires. Quelques-uns sans doute de ces litiges pourraient être déferés — et en fait, ont déjà été déferés — aux tribunaux civils. C'est ce qui a eu lieu notamment en matière électorale et en matière fiscale. La députation permanente, de son côté, est investie en plusieurs circonstances, d'une autorité juridictionnelle.

Mais on peut souhaiter que de tels litiges soient soustraits à des juridictions où l'élément politique intervient en quelque mesure. On peut envisager aussi l'élaboration d'un recours pour excès de pouvoir, tel qu'il existe dans le droit français.

L'excès de pouvoir n'est pas l'abus de pouvoir. Il y a abus de pouvoir lorsqu'un fonctionnaire public ou un particulier s'attribue une autorité qui ne lui appartient pas.

L'excès de pouvoir est un acte qu'une administration ou un administrateur accomplit dans l'exercice de ses fonctions, en vue d'exécuter le mandat dont il est investi, mais à l'occasion duquel il se met en contradiction avec la volonté du législateur.

Cette erreur peut revêtir des aspects différents. Tantôt elle consistera dans un vice de forme, dans l'omission de formalités prescrites par le législateur. Tantôt elle consistera dans une infraction aux règles de la compétence : l'administration pénètre dans une sphère qui n'est pas la sienne. Tantôt enfin, — et ce cas est le plus intéressant, — elle consistera dans une violation, dans une fausse application des règles légales qu'une autorité publique a pour devoir de faire observer. Il est facile de concevoir que toute autorité publique est exposée à se méprendre, soit dans l'appréciation de sa compétence, soit dans l'application d'une disposition légale dont elle est tenue d'assurer le respect. Elle est investie de ses attributions par la loi en vue de buts déterminés. Si elle use des dites attributions pour des buts autres que ceux qu'a visés explicitement ou implicitement le législateur, elle méconnaît la volonté de celui-ci ; et cette méconnaissance constitue l'excès de pouvoir ou un détournement de pouvoir.

Des irrégularités de ce genre sont de nature à causer un préjudice sérieux à des particuliers ou à des organismes politiques. Ce préjudice est irréparable si l'acte doit subsister. Et, naturellement, il risque de subsister s'il n'existe point d'autorité qui puisse en prononcer l'annulation.

Si l'on estime qu'une juridiction qui serait chargée de juger ces litiges administratifs ou ces recours pour excès de pouvoir puisse être utile, et si l'on ne veut pas confier compétence à cet effet aux tribunaux ordinaires, n'y a-t-il pas lieu d'ajouter à l'article 105 de la Constitution le texte suivant, qui avait été proposé par le conseil consultatif du Département de la Justice dans son rapport du 10 décembre 1920 :

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

M. Mechelynyck. — La commission a fait deux objections à la dernière partie de ce texte.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Je connais votre thèse à ce sujet. Vous estimez que ce texte est inutile...

M. Mechelynyck. — Il est dangereux dans sa dernière partie parce qu'il constitue un empiètement sur les attributions de certains pouvoirs constitutionnels.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — S'il était bien entendu que ce texte est inutile et que, sans reviser les textes actuels de la Constitution, le législateur demeure libre d'instituer des juridictions chargées de statuer sur les litiges administratifs pour lesquels il lui plaira de leur donner compétence, nous serons bien près de nous trouver d'accord.

Ce qu'il ne faut pas, c'est que la porte soit fermée ou qu'elle paraisse être fermée à la création éventuelle de juridictions de ce genre. On a souligné l'intérêt qu'il pourrait y avoir à ce qu'une cour de contentieux administratif fût appelée, par exemple, à statuer sur des recours électoraux, dont, actuellement, la décision est abandonnée au pouvoir exécutif, c'est-à-dire au ministre de l'intérieur qui se trouve souvent, de ce chef, placé devant des problèmes délicats et investi d'une lourde responsabilité qu'il laisserait volontiers à d'autres. (Rires.) Que d'autres questions d'ordre administratif où se justifierait l'intervention d'une cour de contentieux administratif !

Le parlement a voté, après l'armistice, une loi sur les contrats d'avant-guerre qui impose au gouvernement la tâche de reviser les taux de péage qui ont été admis par les communes, d'une part, et, d'autre part, les sociétés concessionnaires d'un service public.

Le ministre de l'intérieur se trouve ainsi appelé à statuer à tout instant, sur des questions ardues et à départager des intérêts contradictoires. Peut-être l'intervention d'une cour de contentieux administratif donnerait-elle à l'opinion publique et aux intérêts en cause, — ceux des communes et ceux des concessionnaires — des plus grandes garanties de compétence et d'impartialité que celles que leur donne le régime actuel.

On peut estimer, avec l'honorable M. Mechelynyck, que toute modification du texte constitutionnel est inutile pour autoriser le législateur à demain à instituer une ou plusieurs juridictions de cette espèce.

Mais comme jusqu'à présent l'objection constitutionnelle a été plus d'une fois opposée à une réforme de ce genre, il y aurait intérêt à profiter, de l'occasion exceptionnelle qui nous est donnée d'écarter jusqu'à la perspective d'une objection de ce genre.

M. le président. — La parole est à M. Woeste.

M. Woeste. — Messieurs, j'ai écouté attentivement les considérations qui ont été formulées par M. Mechelynyck et je reste d'avis, avec la majorité de la commission, qu'il n'y a pas lieu de reviser, au point de vue de la création d'un conseil d'Etat ou d'une juridiction dont le nom n'est pas actuellement établi, les articles qui sont en ce moment en discussion.

La création d'un conseil d'Etat est très séduisante pour les théoriciens. Quand on reste dans le domaine de la théorie, on peut aligner un certain nombre de raisons qui paraissent décisives pour créer un organisme de ce genre-là.

On dit, à la vérité souvent et non sans raison, que le travail législatif laisse à désirer, qu'il est défectueux et que peut-être par la création d'un conseil d'Etat, on arriverait à y porter un certain remède.

Mais quand on examine la manière dont ce conseil d'Etat devrait fonctionner pour être efficace, on s'aperçoit immédiatement ou bien qu'il se substituerait au pouvoir législatif, ce dont il ne peut être question, ou bien que son intervention avant la loi serait une intervention inutile et qu'elle pourrait être bouleversée par l'usage que feraient les Chambres de leurs droits et notamment du droit d'amendement.

C'est pourquoi je disais à l'instant que, quand on se place sur le terrain pratique, on s'aperçoit immédiatement qu'un conseil d'Etat viendrait se heurter chez nous à l'objection que je viens d'esquisser en quelques mots.

Aussi, le gouvernement, pas plus que la commission, ne se rallie à l'idée de la création d'un conseil d'Etat.

Il semble cependant que M. le premier ministre, sans se prononcer ouvertement à ce point de vue, ait une certaine tendance à se rallier à une disposition qui a été mise en avant par une commission constituée au département de l'intérieur et à celui de la justice, et qui propose un texte auquel la commission des XXI ne s'est pas ralliée, et qui résiste difficilement à un examen attentif.

Ce texte, très vague, est conçu dans les termes suivants :

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

Je dis tout d'abord que ce texte est extrêmement vague. Il s'agirait de constituer une commission chargée de statuer sur les litiges administratifs. Qu'est-ce qu'un litige administratif ? Où commence-t-il ? Où s'arrête-t-il ? S'il s'agit d'un litige se rapportant aux droits civils des citoyens, en vertu de l'article 92 de la Constitution, ce sont les tribunaux ordinaires qui doivent en connaître et qui ne pourraient être destitués de ce droit. S'agit-il d'un litige politique ? Je crois qu'à ce point de vue également, nous avons plus de garanties dans les tribunaux que dans un organisme qui serait nommé par le gouvernement et qui pourrait subir l'influence de ceux qui l'auraient nommé. Encore faudrait-il indiquer d'une manière précise quels sont les litiges administratifs auxquels on fait allusion.

La commission constituée par les deux départements de l'intérieur et de la justice, a péché, sous ce rapport, par ce vice qui se produit souvent chez les commissions ou les corps qui sont appelés à faire des propositions, sans avoir de responsabilité et sans avoir une notion suffisamment pratique des difficultés qui peuvent se présenter, à savoir qu'autre chose est de rédiger un texte général, et autre chose est d'arriver à le définir avec une précision telle, qu'il pourrait résister avantageusement aux contradictions.

Par conséquent, dans la première partie de ce texte, auquel l'honorable ministre paraît accorder ses sympathies, il ne paraît pas que la question puisse être tranchée dans le sens proposé par cette commission extra-parlementaire.

Mais il y a dans ce texte une autre disposition d'après laquelle l'espèce de juridiction à constituer pourrait se prononcer contre des excès de pouvoir émanés des autorités administratives et annuler les actes qui seraient posés par ces autorités en tant qu'empiètements d'un excès de pouvoir.

Tout d'abord, messieurs, on se demande ce qu'est un excès de pouvoir. Sans doute, nous parlons très souvent des excès de pouvoir qui peuvent se manifester ; mais quand il s'agit d'arriver à cet égard à des précisions suffisantes, nous nous trouvons arrêtés par des objections. On commence l'excès de pouvoir, où s'arrête-t-il ? Puis, en dehors de cette première

objection, n'y en a-t-il pas une autre au sujet des pouvoirs exorbitants que l'on donnerait à la juridiction qu'il s'agirait de constituer? Cette juridiction n'aurait pas de responsabilité; elle pourrait par conséquent intervenir vis-à-vis des actes posés par les autorités administratives, sans avoir à répondre des décisions qu'elle prendrait, et, dès lors, l'administration toute entière pourrait être considérée comme passant sous son contrôle et être victime de ses décisions.

On se demande dans tous les cas quels seront les effets de ces annulations, qui seraient prononcées par les juridictions qu'il s'agirait d'établir. Lorsqu'une de ces juridictions aura prononcé, n'y aura-t-il aucun appel? Les citoyens devront-ils accepter sa décision? Le gouvernement, les autorités publiques seront-ils liés par la décision de quelques hommes nommés par le pouvoir central et agissant sans aucune espèce de contrôle? Messieurs, je vois là un danger énorme; je ne pourrais donc pas me rallier à une disposition investissant cette juridiction d'une semblable autorité et agissant sans contrôle.

Encore une fois, cette institution nouvelle, s'élevant contre les excès de pouvoir et les condamnant, pourra-t-elle émettre des décisions sans appel? Y aura-t-il contre elle un ou des recours possibles? Ces recours appartiendront-ils aux particuliers? Si ces décisions portent atteinte aux droits ou aux intérêts des particuliers, ceux-ci pourront-ils intenter une action en dommages intérêts devant les tribunaux? On n'en sait rien. La commission extra-parlementaire n'a pas même abordé ce côté important du problème.

Dès lors, je crois avoir le droit de dire, pour me servir d'une expression souvent employée, qu'en adoptant un pareil texte, nous ferions un saut dans l'inconnu, et que nous risquerions de léser non seulement les intérêts publics représentés par le gouvernement et par les autorités subordonnées, mais aussi les intérêts des particuliers.

J'ajoute que le texte auquel M. le ministre de l'intérieur vient de faire allusion ne nous dit pas comment cette juridiction nouvelle entrera en mouvement. Qui pourra agir devant elle pour excès de pouvoir? Quelles garanties seront données, à cet égard, aux particuliers et aux autorités subordonnées? Nous n'en savons absolument rien.

N'oublions pas les garanties générales que nos institutions nous donnent aujourd'hui; elles résultent de la liberté de la presse, de la liberté de la tribune, du droit de critique exercé de tous côtés; ce dernier droit se traduit parfois avec excès, — je le reconnais, — mais présente cependant, par le fait même, des garanties considérables pour les citoyens. Dès lors, je pense, qu'il vaut mieux avoir confiance dans ces garanties que de recourir à une institution nouvelle qui ne nous en donnerait pas.

Enfin, des conflits très graves pourraient naître. Lorsque l'institution que l'on prévoit se sera prononcée sur l'excès de pouvoir, croyez-vous que les critiques seraient interdites au parlement? Celui-ci n'aura-t-il pas le droit d'interpeller le gouvernement pour lui demander compte d'une décision qui paraîtrait injustifiable, soit en elle-même, soit au point de vue de notre législation? Et que répondra le gouvernement? Qu'il faut se soumettre sans appel aux décisions de cette juridiction nommée par lui, composée d'hommes qui peuvent être très recommandables mais qui n'auront aucune responsabilité? Que deviendra alors la liberté de la tribune? Que deviendront les droits du parlement?

Les considérations que je viens d'avoir l'honneur de développer doivent vous démontrer qu'il y aurait grand danger à entrer dans la voie indiquée par la commission extraparlamentaire. Telle est ma conviction et je prie en conséquence la Chambre de vouloir bien se rallier à ces observations.

DÉPÔT D'UN RAPPORT.

M. Serruys. — J'ai l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le rapport de la commission des finances qui a examiné le projet de loi relatif au tarif des douanes.

— Impression et distribution.

REPRISE DE LA DISCUSSION DES PROPOSITIONS DE REVISION CONSTITUTIONNELLE (ART. 26, 105, 106, 122, 123, 131.)

M. le président. — Nous reprenons la discussion en cours.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Mecheleynck. — L'honorable M. Woeste vient d'exposer les raisons, qu'il avait déjà développées à la commission, et pour lesquelles il repousse la proposition subsidiaire de la commission ministérielle. Celle-ci voudrait voir inscrire dans la Constitution une disposition spéciale qui serait ainsi rédigée :

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

L'honorable M. Woeste nous a indiqué les dangers de cette disposition. Aujourd'hui, le gouvernement est responsable de ses actes.

Les juridictions contentieuses, prévues dans la proposition, déplaceraient la responsabilité et elles interviendraient dans des conditions qui restent imprécises. L'exposé de motifs de la déclaration de revision,

en prévoyant l'institution d'un conseil d'Etat ou d'une cour de contentieux administratif demandait cependant l'inscription dans la Constitution des conditions essentielles de son fonctionnement.

Aux termes de la Constitution, des juridictions contentieuses administratives peuvent être établies par la loi; le pouvoir exécutif, de son côté, peut créer des organismes spéciaux en vue de l'aider dans l'exercice de sa mission. Dès lors, pourquoi une disposition nouvelle dans la Constitution?

On nous dit que si la commission des XXI estime que le texte actuel de la Constitution est suffisant pour permettre leur création, cette opinion n'est pas admise pour tous. Je pense, cependant, que le droit de les instituer est admis et que les divergences ne portent que sur les limites dans lesquelles elles peuvent exercer leur action; certains pensent, en effet, que les règles constitutionnelles actuelles sur la séparation des pouvoirs, sur les attributions respectives du parlement, du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif devraient être modifiées; qu'il faudrait établir, au-dessus des conseils communaux et provinciaux, corps électifs, une autorité nouvelle.

La commission des XXI ne l'a pas admis.

Si le but poursuivi était précisé, il serait possible de discuter la nouvelle proposition; mais, comme le dit l'honorable M. Woeste, elle rest vague, elle parle d'annulation des actes des autorités administratives. De quelles autorités s'agit-il?

Ainsi que je l'indiquais il y a quelques instants à la Chambre, l'article 65, d'une part, pour le pouvoir exécutif, l'article 108 pour le pouvoir provincial et communal d'autre part, régissent leurs droits. Que reste-t-il à soumettre à la nouvelle juridiction? Quels actes entend-on viser? On nous dit: il est utile que l'on puisse éventuellement régir par la loi des situations non prévues aujourd'hui. Mais nous touchons ici aux bases mêmes de la Constitution. Une disposition semblable à celle qui est proposée est de nature à créer une opposition entre le texte nouveau et les textes actuels de la Constitution. Ceux-ci me paraissent suffisants pour permettre la solution des questions précises qui ont été soulevées dans ce débat.

M. le président. — La parole est à M. le ministre des colonies.

M. Franck, ministre des colonies. — Messieurs, je m'excuse devant la Chambre de sortir un instant des affaires de la colonie pour émettre, d'accord avec M. le premier ministre, quelques considérations au sujet d'une discussion qui peut avoir une portée considérable. Si je comprends bien l'honorable rapporteur, il est d'accord avec le gouvernement pour dire que, conformément à l'avis de la commission et à l'opinion qu'il escompte de la Chambre, il n'y a rien dans le texte constitutionnel qui empêche le législateur d'établir des juridictions chargées de trancher les conflits d'ordre administratif. Le gouvernement prend acte de cet accord. Il faut bien nous rendre compte que la nécessité de pareille juridiction peut s'imposer.

Chaque jour, les attributions de l'Etat s'agrandissent. Dans la conception classique, les interventions des pouvoirs publics se limitaient à ces trois domaines: rendre la justice, maintenir l'ordre à l'intérieur et assurer la défense à l'extérieur. Mais ce temps est loin; de toute manière le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les pouvoirs provinciaux et communaux débordent de ce cadre traditionnel. Il est bien évident que, dans ces conditions, devant cette activité si complexe et si variée, il faut quelques garanties nouvelles pour le citoyen qui est seul contre l'autorité. C'est pourquoi le gouvernement note avec satisfaction que nous sommes d'accord, absolument d'accord, pour reconnaître que cette garantie peut être organisée, que le législateur a le pouvoir d'intervenir par une loi, qu'il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à pareille législation.

Son utilité n'est-elle pas évidente? Ainsi, l'honorable premier ministre me disait tout à l'heure que le ministre de l'intérieur est aujourd'hui fréquemment appelé à intervenir dans des affaires de concessions d'électricité, d'eau, etc.; il statue d'autorité sur les péages, sur des modifications de contrat; c'est là, pour le pouvoir exécutif, une grosse responsabilité et peut-être n'est-ce pas une garantie suffisante pour les parties intéressées. Combien une juridiction administrative ne serait-elle pas plus efficace? Que d'autres matières, où les seuls principes juridiques ne suffisent pas à solutionner le différend entre des intérêts respectables, où il faut savoir prendre et donner, trouver des solutions pratiques? Une juridiction administrative pourra remplir cette tâche. Elle aura l'avantage d'un débat contradictoire, de compétences éprouvées, de l'impartialité et de l'expérience.

Cette mission n'est pas remplie aujourd'hui par un organisme adapté à ces besoins. Le type en existe ailleurs et le fonctionnement en est efficace. Il est nécessaire que la loi puisse la créer chez nous.

Franchement, dire, dans des questions aussi complexes et délicates que celles qui peuvent surgir en vingt endroits entre les citoyens et l'autorité, entre communes, entre concessionnaires et pouvoirs publics, dire que l'administration sera toute puissante, c'est trop simplement résoudre la question.

Il était donc indispensable qu'il fût constaté et certain que si cette compétence et cette intervention de l'autorité dans toutes les branches de la vie sociale, continuent à se développer, il y aura moyen pour le législateur de créer une juridiction administrative.

Je constate notre accord unanime sur ce point : il n'y a plus à cet égard de difficultés, ni nécessité d'introduire un texte nouveau dans la Constitution.

M. le président. — Plus personne ne demande la parole? La discussion est close.

La commission concluant au maintien du texte actuel et aucune disposition n'étant proposée, il n'y a pas de vote à émettre.

Nous passons à l'examen de la disposition concernant les articles 122 et 123 de la Constitution.

La commission propose le vote de l'article suivant :

« Art. 122. L'organisation d'une garde civique est éventuellement réglée par la loi. »

« Art. 122. De inrichting eener burgerwacht wordt hij voorkomend geval geregeld door de wet. »

La commission propose, en outre, de supprimer l'article 125.

La discussion est ouverte.

Quelqu'un demande-t-il la parole?

Personne ne demandant la parole, la discussion est close.

Le vote sur les propositions de la commission aura lieu demain.

Nous abordons l'examen de la procédure de révision, visée par l'article 151 de la Constitution.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Masson, rapporteur. — L'article 151 de la Constitution n'a suscité aucune discussion. La commission a été d'accord qu'il y a lieu d'en maintenir le texte, qu'il est indispensable de subordonner la révision de la Constitution aux formalités prévues, qu'on ne peut évidemment pas assimiler la Constitution à une loi ordinaire, que la majorité des deux tiers doit rester requise.

À propos de cet article, on a soulevé la question de savoir s'il ne conviendrait pas de prévoir des dispositions spéciales pour le cas où la Constitution serait tenue en suspens par le fait de la guerre ou par un événement d'ordre majeur similaire.

L'idée, au premier abord, paraissait assez justifiée; mais, après examen, la commission a été unanime à dire qu'il était inopportun de s'engager dans cette voie, qu'on ne peut pas bâtir un régime constitutionnel précaire et temporaire sur des événements dont il est impossible de déterminer le caractère, la nature et la durée.

Une autre question d'intérêt plus pratique et plus immédiat s'est posée : n'y a-t-il pas lieu, quand les pouvoirs publics seront tenus en suspens par un événement de force majeure comme la guerre, de prévoir leur prorogation pour une durée équivalente à celle de leur suspension?

Encore une fois, on a été d'avis qu'il n'y avait pas lieu de prescrire des dispositions spéciales à cet égard; les événements et la grande loi de la nécessité commanderont ce qu'il y a lieu de faire; l'expérience passée nous a démontré qu'il n'est point nécessaire de légiférer d'avance pour parer aux difficultés d'une situation anormale.

Sans doute, la résolution que nous avons prise de proroger nos délibérations a soulevé des critiques; on a parlé d'abus et d'usurpation.

Mais que fût-il advenu si on avait agi autrement. Au surplus, la validité de nos résolutions n'a été mise sérieusement en contestation par personne, et dans une note décisive que vous avez tous lue, l'honorable M. Mabilly a victorieusement démontré la parfaite légitimité de nos actes.

Au nom de la commission je vous propose, en conséquence, de maintenir l'article 151, sans modification, sans complément.

Un scrupule s'est produit au sein de la commission au sujet de l'interprétation qu'il faut donner à cet article, sur le recensement des suffrages.

Nul changement ne sera adopté dit notre texte s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. Comment faut-il l'entendre quand il y a des abstentions?

L'abstention, si on prend le mot à la rigueur, équivaut à l'absence. Celui qui s'abstient ne vote pas, c'est comme s'il n'était pas là. Mais, d'après nos traditions et les règles parlementaires, les membres qui s'abstiennent sont considérés comme présents; ils font nombre; à ce titre, ils se distinguent de ceux qui ne sont pas à la séance, ils sont donc recensés comme présents quand il s'agit de vérifier si la Chambre est en nombre.

On a toujours procédé ainsi en matière ordinaire, on a fait de même dans les délibérations qui ont la révision pour objet. En régime ordinaire, la résolution est adoptée quand elle réunit la majorité des votants, quel que soit le nombre des abstentions.

Il peut se faire ainsi que des projets soient votés par un nombre de membre très inférieur à la majorité ordinaire.

Faut-il suivre cette règle en matière de révision? La commission opine pour la négative. Elle estime que le texte de l'article 151 doit être entendu à la lettre : la proposition, pour être admise, doit recueillir les deux tiers des suffrages des membres présents.

Si donc le nombre des abstentions dépasse le tiers des membres présents, la proposition ne sera pas admise.

Ainsi l'a compris le Sénat dans une circonstance récente. L'honorable président du Sénat, dans un vote qui a eu lieu dernièrement, a déclaré qu'il ne tenait pas compte des abstentions et que, pour constituer la majorité, on envisageait que les votes affirmatifs et négatifs.

M. Hymans. — L'abstention est d'ailleurs un détestable système et les députés ne devraient en user que le moins possible.

M. Van Hoegaerden. — Ou pas du tout.

M. Masson. — Au commencement du régime parlementaire, l'abstention était exceptionnelle; elle tend à se généraliser, malheureusement.

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — La peur des responsabilités y joue son rôle.

M. Masson. — L'abstention, en ce qui concerne la révision constitutionnelle, sera donc assimilée à un vote négatif. Donc, les membres de la Chambre qui s'abstiendront en cette matière seront censés voter non au point de vue du recensement. Je crois, messieurs, que vous serez d'accord pour donner votre approbation à cette interprétation.

M. Mechelynck. — L'abstention équivaut donc à un vote négatif.

M. Masson. — Parfaitement, en matière de révision constitutionnelle. Dans les autres matières la règle ordinaire subsistera.

M. le président. — Quelqu'un demande-t-il encore la parole?

M. Carton de Wiart, ministre de l'intérieur. — Je demande la parole pour me référer, au nom du gouvernement, aux excellentes considérations que vient de faire valoir l'honorable rapporteur.

En ce qui concerne le calcul des abstentions en matière de révision constitutionnelle, son opinion vient d'être confirmée, — ainsi qu'il l'a rappelé, — par une décision prise par l'unanimité du Sénat.

On s'était demandé, au cours des débats de la commission, s'il n'y avait pas lieu de prévoir à l'article 151 de la Constitution une disposition spéciale envisageant le cas où les pouvoirs publics ou certains d'entre eux se trouveraient empêchés, par des circonstances de force majeure, de remplir leur rôle. Avec l'honorable rapporteur, je crois qu'en pareil cas, c'est la nécessité qui fait la loi et que les mandats conférés à temps sont prorogés de plein droit, lorsqu'il y a impossibilité absolue de les renouveler.

C'est ainsi que nous avons interprété l'article 151 de la Constitution dans le passé. Plaise à Dieu que nous n'ayons plus à devoir l'interpréter à nouveau dans l'avenir! Mais, s'il devait en être ainsi, l'interprétation ne pourrait être autre que celle à laquelle nous nous sommes ralliés naguère. J'ajoute que si l'on voulait introduire à cet effet une disposition nouvelle dans la Constitution, on pourrait précisément en déduire que ce qui a été fait de 1914 à 1918, serait sujet à critique. Des commentateurs ingénieux pourraient en prendre argument pour remettre en question la validité des arrêtés-lois et faire renaître des controverses qui, à l'heure qu'il est, sont heureusement apaisées.

M. le président. — La discussion est close.

Aucune proposition n'est parvenue au bureau. Par conséquent, nous n'aurons pas de vote à émettre en ce qui concerne l'article 151.

Nous aurons demain trois votes relatifs à la Constitution : le vote sur la disposition proposée par la commission à l'article 104, le vote relatif à l'article 122 concernant la garde civique et, éventuellement, le vote sur la suppression de l'article 125.

— La séance est levée à 4 heures 35 minutes.

Demain, séance publique à 2 heures 15 minutes.

RECTIFICATION. — Page 1474, 1^{re} colonne : 3 lignes ont été omises. Après l'adoption de l'article 64, il faut lire :

« **M. LE PRÉSIDENT.** — Je présume qu'il conviendra à la Chambre de passer immédiatement au second vote des articles amendés. (Adhésion unanime.) »