

***Entre exhortations doctrinales
et résistances judiciaires :
La laborieuse création du
Conseil d'État belge (1831-1946)****

Françoise MULLER

Introduction¹

Institution emblématique de la résolution des conflits entre gouvernants et gouvernés, le Conseil d'État est en Belgique le fruit d'un long processus de gestation, amorcé dès 1831 et jalonné de revirements parfois spectaculaires. Ces revirements et les retards qu'ils ont engendrés expliquent, en partie, pourquoi le Conseil d'État n'a vu le jour qu'en 1946².

* Cette publication a été rédigée avec le soutien de la Politique scientifique fédérale belge (Pôle d'attraction interuniversitaire P6/01 « Justice et société : histoire sociopolitique de la justice en Belgique (1795-2005) »).

¹ Nous entendons les expressions « doctrine » et « milieu doctrinal » dans un sens restreint c'est-à-dire comme l'ensemble des commentateurs du droit – qu'ils soient des théoriciens et/ou des praticiens du droit – ayant, dans leurs publications, traité de la question du Conseil d'État, à l'exception des magistrats qui développeront une conception particulière de l'institution.

² Loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'État, *M.B.*, 9 janvier 1947.

L'institution, finalement conçue sur le modèle français, ne se profile comme telle qu'à partir de 1936. Auparavant, l'expression « Conseil d'État » fait référence à une problématique, englobant tantôt une dimension législative³, tantôt une dimension contentieuse⁴, parfois les deux. Ainsi, il n'est pas rare que des personnes favorables à une extension des compétences du pouvoir judiciaire au contentieux administratif évoquent la création d'un « Conseil d'État ».

La thématique du présent ouvrage invite à nous pencher tout particulièrement sur la matière du contentieux d'indemnité qui est historiquement, en Belgique, à l'origine du mouvement en faveur d'une haute juridiction administrative⁵. Nous nous intéressons ici au terreau dans lequel ce mouvement a pris naissance, à la manière dont il s'est développé et aux résistances auxquelles il a été confronté. Nous nous centrerons en conséquence sur la période 1840-1920 et nous ne ferons que retracer succinctement la période 1920-1946⁶.

³ Nécessité de remédier à la « confection vicieuse des lois », selon l'expression popularisée par Edmond Picard (E. PICARD, *De la confection vicieuse des lois en Belgique et des moyens d'y remédier*, dans *Pandectes belges*, t. VI, Bruxelles, 1881, Introduction).

⁴ Principalement l'absence de recours juridictionnel en matière de contentieux d'indemnité (dit également de pleine juridiction) et de contentieux d'annulation.

⁵ Nous ne traiterons pas ici des tentatives réalisées de 1831 à 1857 par le monde parlementaire pour créer un Conseil d'État. Il s'agissait essentiellement de l'institution envisagée dans sa dimension « d'auxiliaire législatif ». Il n'était pas encore question, à cette époque, d'une véritable juridiction administrative. Ces tentatives sont les suivantes : 1° : projet de loi de Muelenaere en 1831. 2° : proposition de loi déposée au Sénat par de Gorge-Legrand en 1832. 3° : projet de loi de Ch. Rogier en 1833. 4° : proposition de loi déposée au Sénat par le comte Duval de Beaulieu en 1834. 5° : second projet de loi Rogier en 1853. 6° : proposition de loi déposée au Sénat par le baron d'Anethan en 1855.

⁶ Pour de plus amples développements sur cette seconde période, voir : F. MULLER, « Henri Velge, l'artisan du Conseil d'État belge », dans *Revue belge d'histoire contemporaine*, n° 1-2, 2007, p. 143-174.

I. L'équilibre des pouvoirs aux termes de la Constitution belge

En réaction aux abus des régimes précédents, la Constitution belge du 7 février 1831 réserve une place de choix au pouvoir judiciaire⁷. Celui-ci, placé sur un pied d'égalité par rapport aux deux autres pouvoirs⁸, est entouré de garanties importantes destinées à assurer son indépendance. Ainsi, la magistrature assise est nommée à vie, jouit de l'inamovibilité et ses membres ne peuvent être destitués que par un jugement⁹. La désignation aux plus hautes fonctions du siège se fait par une élection interne à l'ordre judiciaire¹⁰. En termes de compétences, le pouvoir judiciaire est exclusivement habilité à connaître des affaires portant sur des droits civils ; il est également le juge ordinaire des droits politiques, sauf les exceptions prévues par la loi¹¹. Les conflits d'attribution ne sont plus confiés à l'exécutif mais à la Cour de cassation¹². Enfin, l'article 107 de la Constitution fait un devoir aux cours et tribunaux de refuser l'application d'un acte administratif illégal. Le pouvoir judiciaire n'a pas un pouvoir d'annulation *erga omnes* de l'acte de l'exécutif entaché d'illégalité ; cette dernière doit être soulevée et prouvée dans chaque cause portée devant les tribunaux.

La Constitution, comme ses travaux préparatoires, sont muets sur la question d'un Conseil d'État. Comment s'en étonner ? Cette institution rappelait aux Constituants les abus de l'exécutif sous les régimes antérieurs, que l'organisation du pouvoir judiciaire devait précisément empêcher. Le Conseil d'État est également perçu en Belgique comme un outil de centralisation, contraire aux tendances nationales d'autonomie communale et provinciale. Enfin, il convient de ne pas perdre de vue qu'au moment où la Constitution belge est élaborée,

⁷ Toutes les références, faites dans le présent article, à des dispositions constitutionnelles renvoient au texte du 7 février 1831.

⁸ « Tous les pouvoirs émanent de la nation » (Const., art. 25).

⁹ Const., art. 100.

¹⁰ Const., art. 99 § 6.

¹¹ Const., art. 92 pour les droits civils et art. 93 pour les droits politiques.

¹² Const., art. 106.

l'existence du Conseil d'État était remise en cause dans son pays d'origine¹³.

II. La jurisprudence de la Cour de cassation et ses conséquences sur les gouvernés

Durant les premières années de l'indépendance, la jurisprudence reflète les principes constitutionnels précités. Ainsi, en témoignent deux arrêts de la Cour de cassation portant respectivement sur l'interprétation des articles 92 et 107 de la Constitution : « Attendu que cette action [celle d'un particulier dont des arbres lui appartenant avaient été abattus par l'autorité communale] avait évidemment pour but le maintien des droits civils du demandeur et la réparation des dommages qu'il prétendait qu'on lui avait occasionnés ; que, dès lors, la connaissance de cette affaire était exclusivement du ressort des tribunaux aux termes de l'article 92 de la Constitution¹⁴ » et « le principe consacré par l'article 107 de la Constitution, qui soumet aux Cours et tribunaux *l'appréciation de la légalité de tout arrêté de l'autorité administrative* qu'ils peuvent avoir à appliquer¹⁵ ».

Deux arrêts de la juridiction suprême, rendus à deux mois d'intervalle dans le courant de l'année 1840, orientent brusquement la jurisprudence dans une toute autre direction et déterminent la compétence du pouvoir judiciaire pour les quatre-vingts années à venir¹⁶. Dans le premier arrêt s'ébauche la théorie de la dualité de l'État. L'État puissance publique est le dépositaire de la souveraineté nationale ; le pouvoir judiciaire ne saurait le condamner à réparer la lésion causée à un particulier sans transgresser le principe de la séparation des pouvoirs. En revanche, le pouvoir judiciaire reconnaît sa compétence lorsque l'État personne civile est attiré devant lui par un citoyen pour une faute ou une négligence ayant entraîné la violation d'un droit

¹³ Voir l'excellente synthèse historique d'Albert Van Zuylen (« De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique », dans *Bel. Jud.*, 1880, n° 11-12, col. 185).

¹⁴ Cass., 11 novembre 1835, *Pas.*, 1835, I, p. 155.

¹⁵ Cass., 14 octobre 1837, *Pas.*, 1837, I, p. 142 (nous soulignons).

¹⁶ Cass., 24 avril 1840, *Pas.*, 1840, I et Cass., 25 juin 1840, *Pas.*, 1840, I.

civil ou politique. L'État, dépouillé de ses attributs de puissance souveraine, se trouve alors dans un rapport d'égal à égal avec le particulier, les principes de la responsabilité civile lui sont applicables. L'arrêt du 24 avril 1840 traduit ces idées dans les termes suivants : « Attendu [...] que le Code civil, traitant exclusivement de l'intérêt privé et du droit civil des citoyens, les dispositions de ce Code ne peuvent concerner que les personnes régies par le droit civil, et les actes appartenant par leur nature et leurs effets à la vie civile [...] et sont par là évidemment inapplicables aux charges et fonctions publiques nées des lois et règlements qui intéressent l'ordre public et la bonne administration de l'État ¹⁷. » En contradiction avec l'arrêt précité d'octobre 1837, celui du 25 juin 1840 inaugure une interprétation restrictive de l'article 107 de la Constitution : « On ne saurait donner à cet article [107] une portée telle qu'il conférerait aux tribunaux un droit illimité de se livrer à l'appréciation de tous les actes administratifs indistinctement, quel que soit leur objet, et d'en refuser l'application ou l'exécution lorsqu'ils ne les trouveraient pas conformes à la loi, mais que ce droit doit être limité à ceux de ces actes qui statuent sur des objets qui rentrent dans la compétence des tribunaux ; qu'aller au-delà, ce serait détruire la séparation et l'indépendance des pouvoirs consacrées par la Constitution elle-même ¹⁸. »

Cette jurisprudence, qui se développe donc à partir de 1840, marque le début d'un phénomène demeurant encore largement mystérieux aujourd'hui et qualifié par le professeur Van Compernelle « d'auto-mutilation du pouvoir judiciaire ¹⁹ ». L'explication classique de cette « autorestriction » par le pouvoir judiciaire de son champ de compétence est celle de l'influence française, en particulier celle du célèbre

¹⁷ Cass., 24 avril 1840, *Pas.*, 1840, I, p. 377. Les faits de la cause étaient les suivants : en guidant un navire dans le port d'Ostende en août 1836, un pilote employé par la régence d'Ostende avait échoué le bateau. Le propriétaire de celui-ci avait poursuivi la régence en dommages et intérêts en se fondant sur l'article 1384 du Code civil. La Cour de cassation cantonna les dispositions de ce code aux rapports entre particuliers.

¹⁸ Cass., 25 juin 1840, *Pas.*, 1840, I, p. 418.

¹⁹ Cité par Jean-Pierre NANDRIN, « Justice, magistrature et politique aux premiers temps de l'indépendance de la Belgique », dans *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 6^e série, t. VIII, 1997, p. 91.

juriste et magistrat Henrion de Pansey, qui aurait conduit les juristes, en l'absence d'études doctrinales belges, à adopter le principe français de la séparation des pouvoirs²⁰.

La justification habituelle de ce revirement de jurisprudence ne résiste cependant pas, selon nous, à la critique. La première interrogation qu'elle suscite est celle de la date. Pourquoi l'influence française ne s'est-elle pas exercée plus tôt²¹ ? Comment expliquer en particulier l'arrêt d'octobre 1837 ? On ne le peut guère et l'argumentation avancée par la Cour de cassation pour voiler cette contrariété est plutôt alambiquée²². La seconde incohérence qui résulte de la théorie de l'influence française se rencontre lors de l'examen du profil des magistrats qui rendent ces décisions. On avance que les magistrats ont

²⁰ «Le changement des idées [en 1830] est trop brusque pour qu'il soit compris immédiatement. Aussi, les magistrats, souvent abandonnés à eux-mêmes, continuent d'appliquer les principes d'autrefois qu'ils connaissent bien et qu'ils retrouvent d'ailleurs nettement exprimés dans les articles de lois [français] rappelés plus haut» (Guy DEBEYRE et Paul DUEZ, *La responsabilité de la puissance publique en France et en Belgique. L'influence d'une juridiction administrative sur son développement*, Paris, Sirey, 1936, p. 37). Voir également, entre autres (dans l'ordre de publication) : Maurice BOURQUIN, *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1912, p. 17 et 89 ; Louis WODON, *Le contrôle juridictionnel de l'administration et la responsabilité des services publics en Belgique*, Bruxelles, Ed. Maurice Lamertin, 1920, p. 96-97 ; Paul LECLERCQ, «Propos constitutionnels», dans *Bel. Jud.*, n° 6, 15 mars 1929, col. 176 ; Henri VELGE, *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique. Préparation des lois, responsabilité des autorités publiques, recours contre les excès de pouvoir*, Louvain, Éditions de la Société d'études morales, sociales et juridiques, 1930, p. 236 ; François PERIN et Paul LEWALLE, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, CRISP, 1984, n° 1055, p. 6 ; Michel FROMONT, «Évolution comparée du recours en annulation en France et en Belgique», dans *Le Conseil d'État de Belgique 50 ans après sa création (1946-1996). Actes du colloque organisé les 19 et 20 décembre 1996 à la mémoire de Monsieur Paul Tapie, premier président du Conseil d'État et président du Centre de droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 15.

²¹ Les trois éditions *De l'autorité judiciaire en France* d'Henrion DE PANSEY sont respectivement publiées en 1810, en 1818 et en 1827.

²² Voir Alfred GIRON, *Du contentieux administratif en Belgique*, Bruxelles, Weissenbruch, 1857, 142 p. Ce spécialiste du droit administratif belge, qui deviendra premier président de la Cour de cassation de 1903 à 1907, tout en étant partisan de la théorie de la dualité de l'État, est forcé d'admettre que l'argumentation de la Cour dans l'arrêt du 25 juin 1840 «a quelque chose d'étrange dont on ne se rend pas bon compte. [les termes utilisés] frayent difficilement ensemble» (p. 67).

petit à petit perdu de vue les principes posés par les Constituants. Or, la Cour de cassation se composait alors de plusieurs anciens membres du Congrès national²³. On oublie que c'est Pierre Van Meenen, membre du comité de Constitution, qui présidait les chambres ayant rendu les deux arrêts contradictoires relativement à l'article 107. Quant à l'arrêt du 24 avril 1840, il a été rendu sous la présidence d'Étienne de Gerlache, un des artisans de la révolution belge et président du Congrès national. Il paraît assez difficile d'admettre que des hommes tels que Van Meenen et de Gerlache aient ainsi pu se départir des principes qu'ils avaient eux-mêmes contribué à poser et que la Cour de cassation avait consacrés dans sa jurisprudence antérieure à 1840²⁴.

N'est-ce donc pas plutôt dans le contexte d'avril-juin 1840 qu'il faille rechercher les indices d'une mutation qui expliquerait l'auto-mutilation du pouvoir judiciaire ? Ce contexte est particulièrement agité : reconnaissance récente (fin 1839) de la Belgique sur la scène internationale, fin (qui ne fut finalement que temporaire) de la logique consensuelle de l'unionisme, mise sur pied du premier gouvernement homogène (libéral) précisément en avril 1840²⁵. La transformation qui

²³ La première assemblée législative qui fut constituée pour doter le pays d'un pacte fondamental.

²⁴ A la séance d'installation de la Cour, le 15 octobre 1832, de Gerlache évoquait de la sorte les principes constitutionnels : « Chez nous, [...] l'ordre judiciaire n'est point placé, comme il l'était naguère encore, dans la dépendance d'un pouvoir qui, sous prétexte de conflit ou à tout autre titre, soustrayait impunément les citoyens à leurs juges naturels. Quand on vous alléguera désormais quelque titre tiré de cet immense arsenal où se confondent les lois de la République, de l'Empire et du régime qui vient d'expirer, votre droit, *votre devoir sera d'abord d'en examiner la constitutionnalité. Nul arrêté ou règlement (n'importe d'où ils émanent) n'auront force à vos yeux s'ils ne sont conformes à la loi.* Ainsi, non seulement vous êtes affranchis de toute dépendance extérieure, mais vous exercez un droit de censure légitime sur les actes du pouvoir le plus porté jusqu'ici à l'envahissement. Ceci prouve, à ce qu'il me semble, que nous avons fondé chez nous la liberté sur des bases plus larges que d'autres peuples et que nous pourrions sous ce rapport [...] leur servir d'exemple » (*Bull.*, 1832, p. 18. Nous soulignons).

²⁵ Ce gouvernement homogène s'est finalement avéré n'être qu'une parenthèse (il dura un an) mais l'idée était bien ancrée à ce moment-là que l'unionisme se mourait et qu'on allait assister à la succession de gouvernements homogènes, porteurs des idéaux d'une majorité parlementaire : « La paix venait d'être définitivement conclue avec le royaume des Pays-Bas et dès ce moment, 1840, il se fit un mouvement marqué dans la classification et l'action réciproque des

s'annonce dans le fonctionnement du régime parlementaire – alternance de gouvernements libéraux et catholiques, exacerbation de la lutte politique – n'a-t-elle pas fait craindre à la Cour de cassation, composée en partie d'anciens hommes politiques expérimentés, que ses décisions impliquant le pouvoir exécutif ne soient considérées comme politiques ? Les actes de l'exécutif n'allaient-ils pas, dans de nombreux cas, porter l'étiquette d'un « parti », du moins d'une idéologie ? Le contrôle judiciaire ne risquait-il pas de heurter le contrôle politique du Gouvernement par le Parlement ?²⁶ Les écrits laissés par les magistrats font part du caractère de nécessité que revêt cette jurisprudence de 1840²⁷. Ces documents ainsi que l'arrêt du 25 juin 1840 insistent également, presque à outrance, sur le principe de la responsabilité ministérielle, clé de voûte de l'organisation institutionnelle belge. La Cour de cassation n'a-t-elle pas souhaité rester volontairement en retrait, craignant que ses décisions souveraines n'entravent la liberté d'action du pouvoir exécutif et le contrôle du pouvoir législatif sur l'exécutif ?

Toujours est-il que les particuliers confrontés à l'État puissance publique se trouvaient désormais dépourvus de garanties juridictionnelles et n'avaient plus, à leur disposition, que le recours gracieux à l'administration active. Certaines déclarations d'incompétence du

partis. [...] Une pareille coalition [l'unionisme] était une chimère et une duperie : des circonstances extraordinaires pouvaient seules la justifier et la rendre possible. Ces circonstances disparues, elle devait cesser avec elles. C'est ce que crurent un grand nombre de ses plus chauds partisans, quand la paix fut définitivement conclue avec le royaume des Pays-Bas. » (*Une lignée de juristes*, Bruxelles, Hayez, 1942, p. 243). Citation issue des mémoires de Mathieu Leclercq, procureur général près la Cour de cassation et ministre de la Justice dans ce premier gouvernement libéral.

²⁶ L'arrêt rappelle que « le pouvoir exécutif ou administratif est resté entièrement dans les mains du gouvernement sous la responsabilité ministérielle et le contrôle des chambres législatives » (Cass., 25 juin 1840, *Pas.*, 1840, I, p. 416).

²⁷ En particulier Mathieu LECLERCQ, « Un chapitre du droit constitutionnel des Belges. Le pouvoir judiciaire. Première étude : nature, étendue et limites », dans *Mémoires de l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique*, t. XXVII, Bruxelles, Hayez, 1853, p. 27-28, et Charles BECKERS, « De la responsabilité civile des administrations publiques et des fonctionnaires », dans *Revue d'administration et de droit administratif de la Belgique*, t. XXXVII, 1890, p. 95-96. Beckers, qui écrit anonymement, est plus précis : il parle de « nécessité politique ».

pouvoir judiciaire, comme celle prononcée dans l'affaire Appoline Meeus, en 1866, sont restées célèbres et conduisent la doctrine à attirer l'attention des responsables politiques sur la question²⁸.

III. L'attrait du barreau belge pour le Conseil d'État de la Troisième République

Consacrant davantage un état de fait qu'introduisant une réelle nouveauté, la loi française du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État marque, en matière administrative, le passage définitif du système de la justice retenue à celui de la justice déléguée. Comme sous la Seconde République, le Conseil d'État est donc institué en véritable tribunal administratif. Grâce à sa jurisprudence prétorienne, l'institution était parvenue à concilier des considérations d'équité avec le bon fonctionnement du service public. C'est donc sans surprise qu'à partir des années 1870, la juridiction administrative exerce un attrait croissant auprès de certains juristes belges et que sourdent les premiers appels doctrinaux en faveur de la création d'un Conseil d'État, envisagé comme un haut tribunal administratif. Pour ces juristes, l'adoption jurisprudentielle du principe de la dualité de l'État devait logiquement aller de pair avec la création, par le législateur, d'une juridiction appelée à connaître des litiges mettant aux prises les administrés et l'administration.

Ce mouvement trouve sa source en Belgique dans le milieu du barreau. Les avocats étaient les premiers en contact avec les administrés cherchant à obtenir réparation d'un dommage causé par l'administration. Ils avaient, en outre, un intérêt évident à l'ouverture de nou-

²⁸ Cass., 14 mai 1866, *Pas.*, 1866, I, p. 292-296 et Cass. (ch. réun.), 24 octobre 1866, *Pas.*, 1867, I, p. 11-22. La jeune femme avait été inscrite – à tort – sur les registres de la prostitution de la ville de Liège et refusait de payer les amendes auxquelles elle avait été condamnée pour avoir refusé de se soumettre aux visites sanitaires. L'affaire a été portée deux fois devant la Cour de cassation. Celle-ci, statuant la seconde fois chambres réunies, estima, sur les conclusions contraires du procureur général, que le pouvoir judiciaire ne pouvait pas admettre la jeune femme à apporter la preuve de son innocence ; la décision de l'administration, portant A. Meeus sur les registres de la prostitution, était souveraine et, même erronée, ne pouvait être remise en cause.

veaux prétoires. Si le discours d'Albert Van Zuylen de novembre 1879 et le texte d'Edmond Picard dans les *Pandectes belges* en mars 1880, sont généralement cités comme inaugurant ce mouvement²⁹, il nous semble qu'il faille également mentionner le discours, moins connu et au titre trompeur, d'Henri Frick du 28 octobre 1874 prononcé à l'occasion de la rentrée du Jeune Barreau de Bruxelles³⁰.

Saisissant l'opportunité du cinquantième anniversaire de l'indépendance de la Belgique, Albert Van Zuylen – le seul dont nous traiterons ici étant donné l'importance et la qualité de son étude – offre une réflexion sur le fonctionnement des institutions et, spécialement, sur les améliorations qu'il conviendrait de porter dans le processus d'édition normative et en matière de contentieux administratif. Fervent défenseur de la création en Belgique d'un Conseil d'État sur le modèle français de 1872, l'auteur fait preuve d'une remarquable maîtrise de la question et de la littérature y afférente. Son travail s'inscrit également dans une perspective comparatiste entre la France et la Belgique, facilitée par la publication récente par le président de section du Conseil d'État français, Léon Aucoc, d'une étude fouillée sur l'histoire de la juridiction administrative française³¹.

Relevant, à l'aide d'exemples, les lacunes, vices et contradictions que l'on trouve dans la législation belge et qui la rendent inférieure à la législation française, l'avocat conclut que cette situation provient «de l'absence en Belgique de législateurs de profession³²» et appelle en conséquence à la mise en chantier d'un Conseil d'État composé de personnes s'occupant exclusivement de la préparation des lois. Sauf urgence, sa consultation serait obligatoire pour tous les projets et propositions de loi ainsi que pour les arrêtés royaux à portée générale. Il

²⁹ Voir notamment : Projet de loi du Conseil de législation sur la responsabilité des autorités publiques, dans *Bel. Jud.*, 1912, n° 77, col. 1230.

³⁰ Albert VAN ZUYLEN, De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique..., *op. cit.*, col. 161-194 ; Edmond PICARD, « Des juridictions administratives », dans *Pandectes belges*, t. IV, Bruxelles, Larcier, 1880, p. XLVI-LXI ; Henri FRICK, « De l'influence du pouvoir judiciaire dans l'État », dans *Bel. Jud.*, 1874, n° 96, col. 1522-1534.

³¹ Léon AUCOC, *Le Conseil d'État avant et depuis 1789. Ses transformations, ses travaux et son personnel. Étude historique et bibliographique*, Paris, Plon, 1876.

³² Albert VAN ZUYLEN, De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique..., *op. cit.*, col. 166.

en irait de même pour les amendements. Lorsqu'une loi prévoit que des arrêtés royaux sont nécessaires à son exécution, la rédaction de ces derniers devrait être l'œuvre du Conseil d'État³³.

L'utilité de l'institution serait tout aussi bénéfique en matière administrative. Le Conseil d'État serait, à l'instar de la Cour de cassation, le ciment de l'unité nationale. Une véritable complémentarité existe entre ces deux institutions : la Cour de cassation veille au maintien de l'homogénéité dans l'œuvre du pouvoir judiciaire tandis que les sections de législation et d'administration du Conseil d'État sont appelées à exercer la même fonction auprès des deux autres pouvoirs³⁴. La « section d'administration » – Van Zuylen n'utilise pas l'expression – serait dotée de pouvoirs étendus et statuerait tantôt comme juge ordinaire du contentieux administratif, tantôt comme instance d'appel. Par ailleurs, l'avocat veut retirer au pouvoir judiciaire sa compétence en matière électorale – qui accroît la charge de travail des juges et qui met en péril leur indépendance par rapport au monde politique – et les confier à la future juridiction administrative supérieure. Les membres du Conseil d'État devraient bénéficier de garanties équipollentes à l'importance de leurs attributions. Ainsi, ils doivent être inamovibles et leur nomination procéder d'un système de présentation inspiré de celui des conseillers de cassation. Le cadre organique de l'institution comprendrait également un représentant du ministère public, un commissaire du gouvernement, qui prendrait des conclusions dans les affaires contentieuses.

Les magistrats belges tardent davantage à s'intéresser à la question du Conseil d'État, vis-à-vis duquel ils ne partagent pas l'enthousiasme de la doctrine.

IV. La magistrature et le « Conseil d'État »

Tout en reconnaissant le bien-fondé de la théorie de la dualité de l'État, le conseiller près la Cour de cassation Charles Beckers cherche, dans deux études parues en 1879 et en 1890, à étendre la protection

³³ Albert VAN ZUYLEN, *De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique...*, *op. cit.*, col. 181.

³⁴ *Ibidem*, col. 174.

juridictionnelle du citoyen lésé par l'administration³⁵. Reprenant la distinction doctrinale et jurisprudentielle entre la délibération, décision de l'État puissance publique, et l'exécution, fait de l'État personne civile, il estime que la délibération ne peut porter atteinte à des droits acquis sans compensation financière pour l'administré. Cette construction doctrinale, qui a été sujette à critique, a brièvement trouvé écho dans la jurisprudence de la Cour de cassation. On peut notamment citer l'arrêt du 4 janvier 1894 rendu sous la présidence du premier président... Charles Beckers³⁶ ! Cette jurisprudence n'a toutefois pas perduré.

A l'aube du XX^e siècle, on note un regain d'intérêt dans le monde des magistrats de cassation pour la question du Conseil d'État. Ainsi, entre 1900 et 1903, le conseiller Gustave De Bavay, fils de l'ancien ministre des Travaux publics et neveu de l'ancien procureur général de Bruxelles, publie trois articles sur le Conseil d'État dans la *Revue catholique de droit* tandis que son collègue du parquet, l'avocat général Raymond Janssens, y consacre son discours de rentrée de 1902³⁷. Les deux magistrats se focalisent avant tout sur la nécessité de remédier à la mauvaise rédaction des lois et n'abordent qu'incidemment la dimension contentieuse de l'institution. Ils remettent ainsi la question du Conseil d'État législatif au goût du jour après qu'en 1890 le député conservateur Charles Woeste ait refroidi les plus chauds partisans de

³⁵ Charles BECKERS, « De la responsabilité civile de l'État, des administrations publiques et des fonctionnaires dans ses rapports avec le principe de la séparation des pouvoirs », dans *Revue d'administration et de droit administratif de la Belgique*, t. XXVI, 1879, p. 137-168 ; ID., « De la responsabilité civile des administrations publiques... », dans *op. cit.*, p. 93-123.

³⁶ Cass., 4 janvier 1894, *Pas.*, 1894, I, p. 71-80.

³⁷ Gustave DE BAVAY, *Un nouveau rouage législatif*, dans *Revue catholique de droit*, 3^e a., 1900, p. 329-339 ; ID., « Proposition d'une loi instituant un Conseil d'État, présentée en séance du Sénat du... 1901, par... », dans *Revue catholique de droit*, 4^e a., 1901, p. 80-85 ; Raymond JANSSENS, « De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique. Discours prononcé par M. Raymond Janssens, avocat général à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation le 1^{er} octobre 1902 », dans *Pas.*, 1902, I, p. 3-16 ; Gustave De Bavay, « Le Conseil d'État et le discours de rentrée de M. l'av. gén. Janssens », dans *Revue catholique de droit*, 5^e a., 1902, p. 321-328.

l'institution³⁸. Ils font valoir des arguments classiques (abus du droit d'amendement par les parlementaires, manque de continuité dans l'œuvre législative, etc.) à côté desquels apparaît une autre raison, à peine voilée, qui explique la prééminence accordée par ces magistrats à la dimension législative : établir un contrepoids au Parlement dont le visage s'est – dangereusement - modifié depuis les réformes électorales de 1893 et de 1899. L'introduction, en 1893, du suffrage universel masculin tempéré par le vote plural combinée à celle du mécanisme de la représentation proportionnelle, en 1899, a ouvert les portes du pouvoir aux socialistes. On ne s'étonne donc pas de la concordance temporelle entre ces réformes et ces articles qui apparaissent comme une réaction à la fois protectionnelle et conservatrice de la haute magistrature. A côté de certains passages empreints de paternalisme : « [...] aujourd'hui surtout, il s'agit de porter des lois [qui] intéressent particulièrement la classe ouvrière. [...] Ne faut-il pas, dans ces circonstances, que les principes soient formulés d'une façon d'autant plus nette et plus claire que ceux auxquels ils s'adressent sont moins bien à même de les bien saisir [...] ? »³⁹, d'autres traduisent cette crainte de la montée socialiste : « [le législateur] doit aujourd'hui légiférer sur une situation toute aussi nouvelle et intervenir directement pour régler, atténuer, si possible, le redoutable antagonisme qui se dresse, chaque jour plus menaçant, entre le capital et le travail. [...] Ce n'est cependant pas seulement parce que la matière à traiter est neuve et difficile que nos lois modernes laissent tant à désirer, c'est aussi et surtout parce qu'à la transformation sociale que je viens de rappeler a succédé dans le pouvoir législatif une transformation tout aussi grave et qui, actuellement du moins, rend très malaisée la bonne confection des lois. [Le travail] n'est plus seulement matière à légiférer, il a pénétré dans le Palais législatif, il participe à l'œuvre, il est lui-même législateur ; c'est pour lui qu'il demande que la propriété mobilière ou même toute propriété soit modifiée, quand il ne va pas jusqu'à en contester le

³⁸ Charles WOESTE, « De la création en Belgique d'un Conseil d'État », dans *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, t. XXXVII, 1890, p. 518-520.

³⁹ Raymond JANSSENS, *De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique...*, *op. cit.*, p. 7.

fondement pour réorganiser la société sur d'autres bases⁴⁰.» Gustave De Bavay qui affleurerait le sujet dans son article de 1900 donne entièrement raison à l'avocat général dans son article de 1902⁴¹.

En revanche les deux collègues se trouvent en désaccord en ce qui concerne l'extension des attributions du Conseil législatif au contentieux administratif. Raymond Janssens y consacre seulement la dernière note infrapaginale de la version publiée de son discours de rentrée. L'avocat général veut améliorer les garanties de procédure des citoyens dans leurs conflits avec l'administration. Il confierait l'examen du dossier au Conseil dont le rôle se limiterait à donner un avis, préservant ainsi le principe de la responsabilité ministérielle. Janssens, qui appelle l'attention du législateur sur l'absence de réglementation en matière de conflits d'attribution, estime que le Conseil de législation pourrait, dans ce domaine également, éclairer utilement le gouvernement et éviter un recours abusif à cette procédure.

Même cantonné au rôle de « donneur d'avis », le Conseil de législation ne peut, d'après De Bavay, être investi de ces différentes missions qui en feraient une institution mastodontesque : « Indépendamment de son intervention prépondérante dans la confection des lois, il envahi-

⁴⁰ Raymond JANSSENS, *De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique...*, *op. cit.*, p. 7-9 (extraits).

⁴¹ Si l'objectif poursuivi par l'un et l'autre est similaire, ils diffèrent sensiblement dans leur manière d'envisager le Conseil d'État législatif. Pour Janssens, il faut une institution prestigieuse par la qualité de ses membres et dont la consultation serait obligatoire. Un recours facultatif relèguerait rapidement l'institution aux oubliettes. Cette consultation obligatoire limiterait par la force des choses le droit d'amendement dont, selon Janssens, l'usage abusif engendre des lois mal faites. Le droit d'initiative des Chambres serait intact. Des spécialistes, de préférence des magistrats ou des avocats, devraient pouvoir être adjoints au Conseil pour l'examen de questions particulières.

De Bavay, quant à lui, appelle au réalisme : jamais les Chambres n'accepteraient de voter une loi qui créerait une institution qui leur ferait une telle ombre. S'il est favorable en principe à une consultation obligatoire du Conseil de législation, il estime que le Parlement s'y montrera réfractaire. « Quoi qu'en dise M. Janssens, l'établissement de son Conseil de législation, c'est en réalité la mise en tutelle du pouvoir législatif : les membres du nouveau Conseil seront les mentors de nos législateurs ; ils deviendront les « conseils judiciaires » de ces « prodiges » qui ont fait mauvais usage des droits que la Constitution leur attribue. » (Gustave DE BAVAY, *Le Conseil d'État et le discours de rentrée de M. l'av. gén. Janssens...*, *op. cit.*, p. 323).

rait largement aussi le domaine administratif ; il participerait enfin au pouvoir judiciaire auquel il se rattacherait par ses attributions en matière contentieuse. Ce serait, en fait, le principal et le premier des grands corps de l'État⁴². » Son rôle devrait donc se limiter exclusivement à la préparation des lois.

V. La création d'un Conseil d'État : la seule solution au contentieux d'indemnité ?

Le premier congrès international des sciences administratives compte parmi les soixante-neuf congrès internationaux qui se sont tenus en marge de l'exposition universelle de Bruxelles de 1910⁴³. Cet événement permet à de hauts responsables administratifs des quatre coins du monde de côtoyer pendant trois jours de célèbres professeurs d'université ainsi que de grands noms des juridictions administratives⁴⁴.

Bien que le caractère international de l'événement proscrivait les discussions ne se rapportant qu'à un seul pays, la situation belge a été l'objet d'un long débat à l'occasion de l'examen de la question du recours pour excès de pouvoir. Ces débats sont marqués par l'intervention du recteur de l'Université de Bruxelles, le juriste Paul Errera, qui énonce une idée nouvelle. La justice belge s'en tient à une définition très stricte de l'étendue de ses compétences, notamment relativement à l'article 107 de la Constitution : elle se borne à

⁴² Gustave DE BAVAY, *Le Conseil d'État et le discours de rentrée de M. l'av. gén. Janssens...*, op. cit., p. 327.

⁴³ *Premier congrès international des sciences administratives à l'Exposition universelle et internationale de Bruxelles : rapports*, Bruxelles, 1910. Il s'est tenu du 28 au 30 juillet 1910.

⁴⁴ Parmi les professeurs de droit français, on relève des noms tels Berthélémy, Hauriou, Jèze, Laferrière ou encore Duguit. Une dizaine de membres du Conseil d'État français avaient également fait le déplacement. Du côté belge, on ne compte que sept magistrats. En revanche sont présentes des personnes que nous rencontrerons ultérieurement comme : le député Henri Carton de Wiart, l'avocat Edmond Picard, le recteur de l'université de Bruxelles Paul Errera, le gouverneur de la province de Hainaut Damoiseaux, le professeur à l'université de Louvain Alfred Nerinx qui est un des secrétaires généraux.

l'examen de la légalité extrinsèque de l'acte administratif (excès de pouvoir) et refuse de pénétrer dans l'examen de sa légalité intrinsèque (détournement de pouvoir). L'amélioration de la protection juridictionnelle des citoyens face à l'administration n'est pas, pour Errera, à rechercher dans la création d'une juridiction administrative mais dans une extension des compétences du pouvoir judiciaire⁴⁵, ce que nous appellerons la « solution judiciaire » au contentieux administratif.

Si certains membres du Conseil d'État français abondent dans le sens d'Errera, la majorité des intervenants se prononce en faveur d'une juridiction administrative spécialisée : l'administration n'accepterait jamais un contrôle extérieur à elle-même ; non seulement, le principe de la séparation des pouvoirs serait violé mais il faut également des juges ayant une connaissance spéciale de l'administration. Le Conseil d'État, pour autant qu'il se cantonne dans la sphère administrative et n'empiète pas sur les prérogatives du pouvoir judiciaire leur paraît conforme à la Constitution belge ; sa compétence pourrait porter tant sur le contentieux d'annulation que sur le contentieux d'indemnité. L'existence de ces deux points de vue aboutit au terme du Congrès à la formulation d'un vœu à portée générale stipulant que l'administration est soumise au droit et que les citoyens doivent jouir d'un recours juridictionnel chaque fois que le droit est violé⁴⁶.

L'année suivante, Paul Leclercq, futur procureur général près la Cour de cassation, est lui aussi amené à traiter du principe de la dualité de l'État dans sa mercuriale du 2 octobre 1911 prononcée devant la

⁴⁵ « Établir un Conseil d'État ? La chose est impossible chez nous sans révision constitutionnelle ; elle heurte nos traditions et serait contraire à la volonté manifeste du Congrès national. Il faut trouver la solution dans notre organisation judiciaire elle-même. Que nos cours et tribunaux, que notre Cour de cassation surtout, recherchent, comme le Conseil d'État de France, le but de l'acte. [...] Ce travail est d'ordre juridique ; nous voulons dire qu'en s'y livrant, le magistrat fait œuvre de droit. Il ne statue pas en fait. Le recours en cassation est donc ouvert. [...] les conflits d'attribution relèvent de la Cour de cassation. Il y a là un motif de plus pour ne pas instituer, chez nous, un Conseil d'État, puisqu'il serait forcément subordonné à cette cour, et non coordonné à elle, comme en France » (*Premier congrès international des sciences administratives...*, *op. cit.*, vol. 3, p. 29-30).

⁴⁶ *Ibidem*, vol. 3, p. 45.

cour d'appel de Bruxelles⁴⁷. Dans ce discours intitulé « Du pouvoir judiciaire », Leclercq évoque les empiètements dont celui-ci est victime par les deux autres pouvoirs⁴⁸, en dépit des principes inscrits dans le pacte constitutionnel. Une nouvelle atteinte à la sphère d'attributions du « troisième » pouvoir se profile avec les demandes de création d'un Conseil d'État, véritable tribunal administratif, qui serait justifiée par les déclarations d'incompétence réitérées du pouvoir judiciaire face à l'État puissance publique. Paul Leclercq, qui restera l'un des principaux opposants à la création d'une juridiction administrative supérieure en Belgique, signe là sa première marque d'opposition à cette institution dont il juge la constitutionnalité « extrêmement douteuse⁴⁹. » Pour lui, la création d'un Conseil d'État est inutile. Il suffit que le législateur, comme il l'a fait pour l'expropriation pour cause d'utilité publique par exemple, consolide l'intérêt qu'a le particulier à obtenir réparation d'un dommage causé par l'État souverain, en un droit, dont les tribunaux pourront alors connaître⁵⁰.

Répondant partiellement au souhait formulé depuis longtemps dans le monde parlementaire et doctrinal, le ministre de la Justice Henri Carton de Wiart institue début décembre 1911 un Conseil permanent

⁴⁷ Paul LECLERCQ, « Du pouvoir judiciaire. Discours prononcé par M. Paul Leclercq avocat général à l'audience solennelle de rentrée de la Cour d'appel de Bruxelles le 2 octobre 1911 », dans *Bel. Jud.*, 1911, n° 72, col. 1137-1153.

⁴⁸ Leclercq cite notamment à l'appui de son argumentation la loi du 31 mai 1888 sur la libération conditionnelle qui permet à l'exécutif de faire sortir prématurément une personne de prison en dépit de la décision judiciaire qui avait déterminé la durée de la peine.

⁴⁹ Paul LECLERCQ, *Du pouvoir judiciaire...*, *op. cit.*, col. 1149.

⁵⁰ « Fréquemment le pouvoir judiciaire doit se déclarer incompétent pour connaître d'actions en dommages-intérêts intentées par des personnes qui ont été lésées par une dépendance du domaine public, et qui, dès lors, n'obtiennent généralement aucune réparation, l'administration en décidant ainsi. Cette situation finira si, par application du principe général déjà rappelé [la consolidation d'un intérêt en un droit], le législateur décide que, lorsqu'une dépendance du domaine public cause un dommage, la personne lésée a droit à des dommages-intérêts chaque fois qu'elle aurait eu ce droit si la chose dommageable, au lieu de dépendre du domaine public, avait appartenu à un particulier. Les actions fondées sur le droit civil en lequel aurait été ainsi consolidé l'intérêt à une indemnité, seraient de la compétence du pouvoir judiciaire. » (Paul LECLERCQ, *Du pouvoir judiciaire...*, *op. cit.*, col. 1151).

de législation auprès de son département⁵¹. L'institution est appelée à préparer, sur la demande du ministre, les projets de lois et les règlements pour l'exécution des lois. Sa mission consiste également à répondre aux demandes d'avis du ministre « sur toutes les questions administratives qui se rattachent au fonctionnement du pouvoir judiciaire⁵² ».

Ses membres permanents, au nombre de onze, comptent six professeurs d'université, deux avocats, deux magistrats et un membre de l'administration. En outre, le Conseil comprend un secrétaire et un secrétaire-adjoint qui n'ont pas voix délibérative. Lors de l'examen de questions spéciales, le ministre peut nommer, en raison de leur expertise, des membres temporaires⁵³.

Entre sa création, le 3 décembre 1911, et son installation, le 15 janvier suivant⁵⁴, survient, le 13 décembre, un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles qui influence directement la première mission qui lui est confiée lors de la séance inaugurale⁵⁵. Cet arrêt confirme une décision du Tribunal de Bruxelles du 20 janvier 1911 qui avait débouté la veuve Peugloon de sa demande en réparation contre l'État après le décès de son mari, tué accidentellement, par le tir d'un canon, lors d'une fête patriotique donnée en mars 1909 dans le parc du Cinquantenaire à Bruxelles. L'État puissance publique étant en cause, cette mère de famille ne pouvait prétendre obtenir des dommages et intérêts. Cette affaire succède à celle, tout aussi tragique et avec le même aboutissement au niveau judiciaire, du décès d'une jeune fille de quatorze ans lors d'un feu d'artifice ordonné par la ville de Louvain en 1908⁵⁶.

Ces deux affaires, dans lesquelles deux personnes ont perdu la vie, et les décisions de justice rendues qui confirment l'irresponsabilité de

⁵¹ Arrêté royal du 3 décembre 1911 instituant un Conseil permanent de législation près le ministère de la Justice, *M.B.*, 7 décembre 1911.

⁵² *Ibidem*, art. 1^{er}.

⁵³ *Ibid.*, art. 2 § 2.

⁵⁴ Voir « Création d'un Conseil de législation », dans *Bel. Jud.*, 1912, n° 15, col. 251-255.

⁵⁵ Bruxelles, 13 décembre 1911, *Rev. adm.*, 1912, p. 307-309.

⁵⁶ Civ. Louvain, 26 février 1910, *Rev. adm.*, 1912, p. 93-96. Dans cette affaire, si les parents n'obtinrent pas la condamnation de l'État, ils obtinrent toutefois celle de l'artificier.

l'État puissance publique, émeuvent l'opinion. Aussi, le 15 janvier 1912, est-ce sans surprise que le ministre de la Justice charge le Conseil de législation de l'épineuse tâche d'élaborer « un projet de loi déterminant les conditions de la responsabilité de la puissance publique⁵⁷ ». Cette conjoncture explique que le travail du Conseil de législation se soit limité au contentieux d'indemnité et que le ministre ne lui ait pas confié la question du contentieux d'annulation, thématique en vogue dans le milieu doctrinal depuis 1910.

Une sous-commission du Conseil de législation est désignée pour établir un avant-projet de loi⁵⁸. Constatant que trop souvent le seul recours des particuliers lésés par l'administration était un recours gracieux, celle-ci prône la création d'une juridiction administrative adaptée aux exigences constitutionnelles belges, dénommée : la « Cour du contentieux administratif ».

Ce choix est motivé par plusieurs raisons. Tout d'abord, la création de cette institution pallierait le fait que les tribunaux ordinaires, en vertu de la conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs, ne peuvent fournir de garanties suffisantes aux personnes lésées par l'administration. De plus, selon la sous-commission, il importe d'avoir des juges spécialisés en matière administrative. De surcroît, au niveau scientifique, la mise sur pied d'une juridiction administrative aurait pour conséquence de développer l'étude et l'enseignement du droit administratif et de le perfectionner.

La saisine de la Cour du contentieux appartient aux tribunaux ordinaires qui, s'étant déclarés incompétents, lui renvoient l'affaire où est

⁵⁷ Travail dont la difficulté avait encore été rappelée un mois plus tôt par la cour d'appel de Bruxelles dans son arrêt du 13 décembre 1911 : « Attendu qu'en l'absence d'une règle générale difficile, sinon impossible, à formuler, applicable à tous les cas où les deux pouvoirs se rencontrent dans l'accomplissement de leur mission sociale [...] » (Bruxelles, 13 décembre 1911, *Rev. adm.*, 1912, p. 307).

⁵⁸ *Projet de loi sur la responsabilité des autorités publiques. Rapport présenté au Conseil de législation par M. A. Nerinx, au nom de la commission du Conseil chargée de la rédaction de l'avant-projet de loi*, Bruxelles, Impr. du Moniteur belge, 1912, 62 p. et *Projet de loi sur la responsabilité des autorités publiques. Rapport présenté, au nom du Conseil, par M. Nerinx, sur le projet de loi concernant la responsabilité des autorités publiques*, 1912, 6 p. Alfred Nerinx était un des secrétaires généraux du congrès des sciences administratives.

impliqué l'État puissance publique⁵⁹. La nouvelle juridiction administrative, se fondant sur l'équité, détermine alors le droit du demandeur à obtenir réparation du dommage, et dans quelle proportion. Si l'État est reconnu responsable du dommage, l'affaire est renvoyée devant le tribunal civil d'où émanait le renvoi. Celui-ci fixe le montant dû en se conformant à la décision de la Cour du contentieux administratif. Dans l'éventualité d'une déclaration d'incompétence de la Cour du contentieux administratif, la Cour de cassation se prononce sur le conflit d'attribution conformément à l'article 106 de la Constitution et renvoie l'affaire à l'instance concernée. Le verdict rendu, un pourvoi en cassation est toujours possible ; en cas de cassation, toute la procédure aurait été à recommencer.

Présenté au Gouvernement, le projet est resté sans suite. L'inaction de celui-ci s'expliquerait par la limitation de la compétence de la Cour à la responsabilité de la puissance publique⁶⁰. Toutefois, cette première réflexion sur le sujet allait offrir une base de travail pour les tentatives ultérieures de création d'une Cour du contentieux administratif.

Le projet du Conseil de législation n'a pas plus séduit les spécialistes de la question qui le rejettent unanimement. Sans concession pour le projet, la *Belgique Judiciaire*, fin 1912, consacre deux numéros à son analyse⁶¹. L'auteur de ces textes a malheureusement choisi de demeurer dans l'anonymat. Néanmoins, la teneur des propos laisse supposer qu'il s'agit probablement d'un magistrat. Il reproche au Conseil de législation d'avoir éludé la question qui lui était posée c'est-à-dire de ne pas avoir défini législativement les conditions de la responsabilité de la puissance publique et d'avoir reporté cette difficile mission sur la Cour du contentieux administratif. Cette nouvelle institution serait, en outre, une cour omnipotente du fait du jugement en équité et de l'inamovibilité de ses membres. La procédure est également des plus lentes et des plus discutables : le pouvoir judiciaire

⁵⁹ Ainsi, les litiges impliquant l'État-personne civile étaient et restaient du ressort des tribunaux ordinaires.

⁶⁰ Henri VELGE, *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique...*, *op. cit.*, p. 92-93.

⁶¹ *Projet de loi du Conseil de législation sur la responsabilité des autorités publiques*, dans *Bel. Jud.*, 1912, n° 61, col. 961-969, et n° 77, col. 1217-1232.

devra fixer l'indemnité dans une cause dont il n'aura pas connu le fond. Le pouvoir judiciaire est sensé trancher des contestations ; or, en l'occurrence celle-ci aura déjà été vidée.

Plutôt que de chercher à instituer un Conseil d'État contraire aux souhaits des Constituants, il faut rechercher une solution conforme au droit de la Belgique, « pays si généralement réfractaire à l'admiration de ce qu'il a chez lui ⁶² ». La solution réside, comme l'évoquait Paul Leclercq en 1911, dans la définition législative des conditions de la responsabilité de la puissance publique. L'auteur suggère de réviser l'art. 1382 du Code civil afin d'assimiler la faute administrative à la faute civile. Ainsi, le pouvoir judiciaire serait compétent pour connaître du litige et la création d'une juridiction administrative devient sans objet.

Dans son discours de rentrée prononcé devant la cour d'appel de Gand le 1^{er} octobre 1913, le procureur général Callier se montre tout aussi critique à l'égard du projet du Conseil de législation ⁶³. Le principal danger que celui-ci renferme est le jugement en équité, synonyme d'arbitraire, qui permettra à la Cour du contentieux administratif de statuer sur la responsabilité sans faute de l'État puissance publique ⁶⁴. Plutôt que de suivre le projet du Conseil de législation, Callier prône, comme l'auteur précédent, une définition législative des conditions de la responsabilité de la puissance publique. Le pouvoir judiciaire serait ainsi compétent, pouvoir vis-à-vis duquel Callier se demande s'il « a toujours exactement fixé ces limites [entre le judiciaire et l'administratif] là où elles doivent être, si, par scrupule exagéré, sa jurisprudence n'a pas quelques fois fait pencher la balance du côté de l'administration, et s'il n'a pas sacrifié ainsi des droits dont la

⁶² *Projet de loi du Conseil de législation sur la responsabilité des autorités publiques...*, *op. cit.*, col. 969.

⁶³ *La responsabilité de la puissance publique. Discours prononcé par M. Callier. Procureur général à l'audience solennelle de rentrée de la cour d'appel de Gand, dans Bel. Jud.*, 1913, n° 67, col. 1057-1065.

⁶⁴ « Pourquoi [...] deux Chambres chargées de faire la loi, au nom de la Nation, s'il suffit d'instituer des juges – ou des fonctionnaires – qui feront eux-mêmes la loi au moment où ils l'appliqueront ? » (*La responsabilité de la puissance publique. Discours prononcé par M. Callier...*, *op. cit.*, col. 1059).

Constitution lui a expressément confié la garde⁶⁵ ». Le procureur général conclut qu'il faudrait « procéder par détermination législative des cas de responsabilité : cette solution n'aurait pas l'envergure du système proposé par le Conseil de législation, mais elle préviendrait l'arbitraire. Elle serait le développement naturel, peut-être lent, mais plus sûr, de nos lois, et elle n'offrirait pas le danger d'un emprunt fait à une législation étrangère, très différente de la nôtre⁶⁶. »

La principale critique est cependant formulée par Louis Wodon, juriste et sociologue réputé, dans son ouvrage sur le contrôle juridictionnel de l'administration écrit en 1916 et publié en 1920⁶⁷. Il réalise une analyse serrée de l'ensemble du projet dans laquelle il conteste les arguments avancés par le Conseil de législation en faveur de la création de la Cour du contentieux administratif. L'idée de spécialisation des juges en matière administrative n'est qu'un poncif, principe sans valeur allégué a posteriori pour justifier le projet. La fonction scientifique de la Cour est également sans valeur : les tribunaux existent dans un but pratique et non pour répondre à des visées scientifiques. Quant à l'intérêt des administrés, il est mal protégé faute de juridiction compétente mais il n'est pas nécessaire de créer une juridiction de toute pièce, les tribunaux ordinaires pourraient se réapproprier cette compétence par un revirement de jurisprudence ou éventuellement une loi pourrait la leur accorder.

Le projet lui-même est ensuite attaqué dans son fondement même. Ainsi, s'il y a incompétence du pouvoir judiciaire, c'est que la demande en réparation ne porte pas sur un droit civil. Ce serait la Cour du contentieux administratif qui, par un « phénomène de transmutation d'alchimie juridique dont on ne connaît pas d'exemple⁶⁸ », élèverait la

⁶⁵ *La responsabilité de la puissance publique. Discours prononcé par M. Callier...*, *op. cit.*, col. 1061. Ainsi, Callier s'interroge sur le verdict rendu, chambres réunies, par la Cour de cassation dans l'arrêt Meeus. Selon lui, la juridiction suprême a éludé les arguments très pertinents du procureur général Mathieu Leclercq.

⁶⁶ *La responsabilité de la puissance publique. Discours prononcé par M. Callier...*, *op. cit.*, col. 1064-1065.

⁶⁷ Louis WODON, *Le contrôle juridictionnel de l'administration...*, *op. cit.*, p. 250-266.

⁶⁸ Louis WODON, *Le contrôle juridictionnel de l'administration...*, *op. cit.*, p. 262.

demande d'indemnité en un droit civil. Or, une juridiction ne peut créer un droit ; elle ne fait que le reconnaître et agit en conséquence⁶⁹. Ainsi, « le droit à la réparation est ou n'est pas un droit civil. S'il est un droit civil, il l'est dès l'origine, c'est-à-dire aussitôt que la faute et le préjudice existent ; mais alors l'action en réparation est de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires. S'il n'est pas un droit civil, il ne peut jamais le devenir ; mais alors tout le projet s'écroule !⁷⁰ » Wodon conclut en mettant en exergue la méprise du Conseil de législation qui a pris pour axiome la possibilité d'un compromis entre les systèmes belge et français. Il appelle les tribunaux à revenir « à la vérité constitutionnelle⁷¹ » au moyen d'une évolution jurisprudentielle plutôt que d'assister à la reconnaissance par le législateur de la théorie de la dualité de l'État.

Au sortir de la guerre, le projet de révision de la Constitution, déposé le 10 septembre 1919 par le Gouvernement Delacroix I et destiné notamment à introduire le suffrage universel masculin, comporte un point relatif à la création d'une Cour du contentieux administratif⁷². Si la révision avait abouti, la théorie de la dualité aurait reçu sa consécration constitutionnelle ; autrement dit, l'automutilation du pouvoir judiciaire aurait été officiellement entérinée.

On se souvient que dans des affaires particulièrement tragiques, le pouvoir judiciaire avait décliné sa compétence devant l'État puissance publique. En 1920, une affaire des plus banales portée devant la Cour de cassation – la chute d'un arbre vétuste appartenant au domaine public sur la propriété d'un particulier – entraîne un bouleversement de la jurisprudence. La Cour de cassation rend, en effet, le 5 novembre 1920 un arrêt – l'arrêt Flandria du nom de la société à laquelle appartenait la propriété endommagée – par lequel elle rejette la théorie de la dualité de l'État. Sur les conclusions conformes du premier avocat général Paul Leclercq, largement inspirées du livre de Louis Wodon,

⁶⁹ Comme le dit Callier : « Pourquoi la proportion serait-elle administrative, tandis que le chiffre serait judiciaire ? » (*La responsabilité de la puissance publique. Discours prononcé par M. Callier...*, *op. cit.*, col. 1061).

⁷⁰ Louis WODON, *Le contrôle juridictionnel de l'administration...*, *op. cit.*, p. 265.

⁷¹ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 266.

⁷² *Doc. Parl., Ch.*, session 1918-1919, séance du 10 septembre 1919, n° 329, *op. cit.*, p. 1164-1170.

la Cour déclare qu'il ne peut exister un engagement qui lie l'État personne civile sans lier de facto l'État puissance publique⁷³. Comme dans les premières années de l'indépendance, le paiement d'une indemnité doit être accordé dès qu'un droit civil ou un droit politique a été lésé, quel que soit l'auteur du dommage. Ainsi, peu de temps avant que ne débute l'examen des articles constitutionnels soumis à révision, une jurisprudence octogénaire, encore considérée à la veille de la guerre comme «un roc dans lequel il est impossible de faire brèche⁷⁴», se trouve balayée.

Le contentieux d'indemnité rentre ainsi définitivement dans le giron judiciaire. La disparition de cette problématique, qui avait initié les discussions sur le Conseil d'État, n'a pas arrêté le mouvement. Le contentieux d'annulation devient le nouveau fer de lance des partisans d'une haute juridiction administrative. Notre fil rouge, le contentieux de pleine juridiction, s'arrêtant ici, nous ne ferons que tisser la trame générale des vingt-six années qui séparent l'arrêt *Flandria* de la création du Conseil d'État.

VI. Vers le Conseil d'État

Deux mois après que la Cour de cassation se soit prononcée dans l'affaire *Flandria* et bien qu'une des raisons majeures justifiant la création d'une juridiction administrative ait subitement disparu, le Gouvernement, à la tête duquel se trouvait Henri Carton de Wiart, charge malgré tout une commission spéciale de préparer la révision de la Constitution relative à ce nouveau rouage de l'État. Deux personnes joueront un rôle clé dans cette commission et en inspirent l'idée directrice : l'avocat général près la Cour de cassation Paul Leclercq et

⁷³ Il s'agit de la consécration de la théorie défendue, quarante-cinq ans plus tôt, par François Laurent, célèbre civiliste belge, professeur à l'université de Gand, dans ses monumentaux *Principes de droit civil*. A l'époque, cette opinion apparaissait complètement marginale (François LAURENT, *Principes de droit civil*, Bruxelles, Bruylant., t. XX, 1876, p. 448).

⁷⁴ «Les juridictions administratives. Discours prononcé par M. Damoiseaux, gouverneur de la province de Hainaut, à l'ouverture de la session ordinaire du Conseil provincial, le 1^{er} juillet 1912», dans *Journal des tribunaux*, 1912, n° 2594, col. 1150.

Louis Wodon. Ces deux intervenants centraux de l'arrêt *Flandria* convainquent leurs collègues de se rallier à la solution judiciaire au contentieux administratif : quitte à réviser la Constitution, pourquoi ne pas permettre à la Cour de cassation de connaître du contentieux de l'annulation ? La création d'une Cour du contentieux administratif n'est évoquée qu'à titre totalement subsidiaire.

La révision constitutionnelle s'achève finalement sur un parfait *statu quo* dans le domaine du contentieux administratif. Alors que le Gouvernement était prêt à déférer le contrôle de la légalité de ses actes à un tribunal administratif, que le Sénat, plus conservateur, était lui aussi favorable à l'introduction de ce nouveau rouage de l'État, la Chambre des représentants s'y oppose. Charles Woeste, adversaire de longue date du Conseil d'État, a exercé une influence déterminante sur l'assemblée dont on aurait pu s'attendre à ce qu'elle se montre la plus favorable à une meilleure défense juridictionnelle des citoyens. Le seul et bien maigre acquis de cette révision constitutionnelle est la déclaration obtenue de la Chambre par le Gouvernement selon laquelle la Constitution ne s'opposait pas à la création d'une Cour du contentieux administratif ; celle-ci pourrait donc être établie ultérieurement par une loi.

Les années qui suivent se révèlent bien moroses pour les partisans du Conseil d'État que l'échec de la révision constitutionnelle a démolisés. Les publications sur le sujet se tarissent jusqu'à ce qu'en 1930, le mouvement en faveur de l'institution connaisse un brusque renouveau grâce à Henri Velge. Le sort de ce juriste a été, dès sa sortie de l'université et tout au long de sa carrière, lié à celui d'Henri Carton de Wiart. Avocat stagiaire dans le cabinet de ce dernier, Velge avait eu à plusieurs reprises l'occasion de faire part à son patron de son indignation face à l'irresponsabilité de l'État puissance publique. Aussi lorsque Carton de Wiart, devenu ministre de la Justice, institue le Conseil de législation et qu'il le charge de traiter de la responsabilité de la puissance publique, en nomme-t-il le jeune Velge – à peine vingt-trois ans – secrétaire adjoint. Dans la commission spéciale de 1921, Velge y avait également occupé, grâce à Carton de Wiart, la fonction de secrétaire. Ce juriste, qui s'était ainsi trouvé aux toutes premières loges de ces débats, avait également mis la main, dans les archives du ministère de la Justice, sur un volumineux dossier relatif à toutes les tentatives de création d'un Conseil d'État en Belgique depuis 1832. A

l'aide de toutes ces informations, Velge publie en 1930 l'ouvrage le plus complet paru jusque-là sur le Conseil d'État⁷⁵. L'intention de Velge n'était autre que de fournir aux travaux parlementaires ultérieurs une base de travail solide et objective. Il indique toutefois pencher, à titre personnel, pour la solution judiciaire, plus conforme à l'esprit de la Constitution. Velge est loin d'imaginer, à cette époque, que grâce à cette publication et à ses conséquences, l'histoire se souviendrait de lui comme le père de l'institution dont il sera le premier à occuper le siège de Premier président. En effet, la presse, toute opinion confondue, se saisit du livre et le commente favorablement. Velge est également assailli de courriers de particuliers qui lui font part de leurs problèmes avec l'administration et il se trouve invité à faire des conférences devant différents publics. Devant ce succès, Carton de Wiart, à ce moment député, demande à son ancien stagiaire et ancien chef de cabinet, de rédiger le texte d'une proposition de loi instituant une Cour du contentieux administratif, solution que Velge prônait à titre subsidiaire dans son livre. La proposition rédigée par Velge comprend quatre grands domaines de compétence qui se retrouvent en filigrane dans la loi du 23 décembre 1946 ; elle statuerait : « 1° sur les actions en réparation d'un dommage causé par un acte ou par une négligence d'ordre administratif, dans tous les cas où la Constitution et les lois en vigueur n'en ont pas déferé la connaissance aux tribunaux ; la Cour juge selon l'équité, et en tenant compte de toutes les circonstances tant d'intérêt public que d'intérêt privé ; 2° sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir ou pour détournement de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives ; 3° sur les conflits d'attribution entre les administrations publiques ; 4° sur tous les recours en matière contentieuse administrative dont la connaissance lui est déferée par des lois particulières⁷⁶. » Seul le premier paragraphe demande à être explicité. La Cour du contentieux détient une compétence résiduaire en matière de contentieux d'indemnité. En effet, plus d'un dans le milieu doctrinal demeurait sceptique devant l'arrêt *Flandria* de 1920 et craignait que, tôt ou tard, la Cour de cassation ne retourne à sa jurisprudence antérieure. La

⁷⁵ Henri VELGE, *L'institution d'un Conseil d'État en Belgique...*, *op. cit.*

⁷⁶ *Doc. Parl., Ch.*, session 1929-1930, séance du 15 mai 1930, n° 243, p. 3.

Cour de cassation n'avait-elle pas opéré ce revirement de jurisprudence par opportunité, pour empêcher la création d'une haute juridiction administrative annoncée par le Gouvernement⁷⁷? Si le pouvoir judiciaire se déclarait à nouveau incompetent, la Cour du contentieux, en vertu de sa compétence résiduaire, accueillerait la demande empêchant ainsi les dénis de justice.

La proposition Carton de Wiart, dont sont cosignataires des députés des trois grands partis, suscite l'enthousiasme de la presse. Elle est adoptée par toutes les sections de la Chambre mais est rendue caduque par la dissolution des Chambres d'octobre 1932 avant qu'un rapport ait pu être présenté.

En mars 1933, partant du constat que la question du contentieux administratif demeurait très mal connue en Belgique, un professeur de droit de l'université de Liège décide d'organiser une journée d'étude sur le sujet. Le succès est au rendez-vous : les principaux acteurs de la mise en place du Conseil d'État y participent et émettent le vœu de voir redéposer la proposition Carton de Wiart le plus rapidement possible. Seule une voix discordante se fait entendre : le conseiller près la Cour de cassation Henri Rolin veut, selon son expression, « laisser naître le Conseil d'État⁷⁸ » c'est-à-dire en faire un simple organe consultatif que le Gouvernement consulterait à sa discrétion. Son autorité s'accroîtrait progressivement et, dans l'avenir, une loi pourrait éventuellement lui accorder un pouvoir propre.

Cette timidité n'est pas du goût de Carton de Wiart, qui conformément au vœu exprimé à Liège, redépose sa proposition le 26 janvier 1934⁷⁹. Celle-ci bénéficiait d'un appui moral de premier ordre en la personne du Roi Albert I^{er} qui avait invité son Gouvernement à agir et à solutionner la question du contentieux administratif⁸⁰. Après le dé-

⁷⁷ Un certain nombre de hauts magistrats défendaient une conception stricte de la séparation des pouvoirs. Pour eux, la fonction juridictionnelle appartenait uniquement au pouvoir judiciaire. La haute juridiction administrative leur apparaissait donc contraire à la Constitution.

⁷⁸ *Bulletin de l'Association des amis de l'université de Liège*, 5^e a., octobre 1933, p. 347.

⁷⁹ *Doc. Parl., Ch.*, session 1933-1934, séance du 26 janvier 1934, n^o 101.

⁸⁰ *Note du Roi Albert au Premier ministre du 3 janvier 1934*, dans *Bel. Jud.*, 1934, n^o 6, col. 166 et 168, note 7.

cès accidentel du Roi le mois suivant, cette demande est apparue comme une sorte de testament politique dont les partisans du Conseil d'État n'ont pas manqué de se revendiquer. Mais, une fois encore, la dissolution des Chambres de 1936 rend la proposition caduque. En parallèle, sur le terrain doctrinal, les journées d'études universitaires initiées à Liège se sont poursuivies semestriellement dans les grandes universités du pays. A côté de la magistrature déjà présente lors de la première journée, le public s'élargit à des députés et de hauts représentants de l'administration. Ces réunions ont été l'occasion pour la doctrine de se ranger définitivement derrière la solution administrative qui, de l'avis général, rencontrerait plus facilement l'assentiment parlementaire qu'une extension des compétences de la Cour de cassation. La proposition Carton de Wiart sert toujours de base à leurs travaux et, début 1936, les universitaires parachèvent la rédaction de ce qui deviendra la troisième proposition Carton de Wiart⁸¹. En outre, dès 1932 l'Académie royale de Belgique avait mis au concours la question de l'opportunité de la création d'une Cour du contentieux administratif. La question avait également été inscrite dans le programme du parti catholique.

En 1936, la dynamique lancée depuis 1930 laisse croire que la création d'une institution dotée d'un pouvoir de juridiction en matière administrative est imminente. Vers le milieu de cette année charnière, les événements s'accélérent encore et prennent une tournure inattendue. Le 24 mai, les élections anticipées, visant à contrer la montée du rexisme, portent pour la seconde fois consécutive Paul Van Zeeland aux fonctions de premier ministre. Dans le programme de son gouvernement, qu'il expose à la Chambre le mois suivant, il annonce vouloir, d'une part, « le renforcement de la stabilité de l'exécutif⁸² » et, d'autre part, la création d'un Conseil d'État comprenant un conseil de législation et une Cour du contentieux administratif. Pour la première fois, il est question d'une institution sur le modèle français. Cette idée était généralement condamnée par la doctrine qui considérait l'institution, sous cette forme, comme contraire aux traditions nationales.

⁸¹ *Doc. Parl., Ch.*, 2^e session extr. 1936, séance du 29 octobre 1936, n° 106. Elle est également appelée « projet Velge » ou « projet universitaire ».

⁸² *An. Parl., Ch.*, session extr. 1936, séance du 24 juin 1936, p. 24

L'année 1936 connaît également l'institution du Centre d'études pour la réforme de l'État, ASBL réunissant des hommes de tous les horizons dont la mission consiste à « rechercher et faire connaître les réformes permettant d'adapter le régime parlementaire aux nouvelles conditions de la vie politique, économique et sociale⁸³ ». Une commission de ce Centre d'Études est chargée de se pencher sur la création du Conseil d'État. Elle siège du 13 octobre au 19 novembre et se montre favorable à l'adoption de la troisième proposition Carton de Wiart, déposée concomitamment à la Chambre des représentants.

Dès le 20 novembre, soit le lendemain de la clôture des travaux de ce groupe de travail, une autre commission démarre ses travaux, mise sur pied, cette fois, par le ministre de l'Intérieur de Schrijver. Cette commission ne compte que cinq membres dont la répartition est assez particulière. Elle se compose de deux magistrats de cassation, dont Henri Rolin qui la préside, de deux membres de l'administration et d'un représentant de la doctrine, Henri Velge. Ainsi, cette commission se trouvait présidée par une des personnes les plus notoirement hostile à une haute juridiction administrative tandis que l'important mouvement doctrinal ne comprenait qu'un membre. La « commission Rolin » marque un véritable tournant. Velge, et derrière lui la doctrine, se retrouve en minorité devant des personnes, les magistrats de la Cour de cassation en premier, convaincues de l'anti-constitutionnalité de la compétence juridictionnelle qui serait attribuée à la section d'administration du Conseil d'État. En outre, les deux membres de l'administration avaient pour instruction, du Premier ministre lui-même, de créer avant tout un grand corps de l'État qui devait accroître le prestige de l'exécutif. Une compétence juridictionnelle, notamment le contentieux d'annulation, cadrerait mal avec la volonté gouvernementale de renforcer la stabilité de l'exécutif.

En conséquence, au cours de l'année 1937, on observe un nouveau paradoxe : après avoir longuement attendu la discussion au Parlement d'un projet de création d'un Conseil d'État, celui-ci se trouvait simultanément saisi de deux textes contradictoires ; d'un côté, la proposition Carton de Wiart qui tend à créer une véritable juridiction administra-

⁸³ *La réforme de l'État*, Bruxelles, Centre d'études pour la réforme de l'État, 1937, p. XV.

tive et, de l'autre côté, le projet Rolin, déposé par le Gouvernement, qui crée un Conseil d'État (à deux sections, législative et administrative) au rôle purement consultatif.

Le rapport Rolin sème le doute dans l'esprit des députés sur la constitutionnalité d'une compétence juridictionnelle reconnue à l'institution à créer. Rolin s'appuyait vivement sur l'autorité de Louis Wodon et sur les idées que celui-ci avait défendues dans son célèbre livre de 1920. La Chambre adopte en conséquence une attitude attendue consistant à octroyer une très faible compétence juridictionnelle à la section d'administration en matière de contentieux administratif proprement dit. Pour le surplus, le rôle du Conseil d'État sera consultatif, du moins à ses débuts. «La moyenne mesure n'est pas la juste mesure⁸⁴» : telle est l'opinion du Sénat sur le texte adopté par la Chambre. Les membres de la Haute Assemblée reprochent à cette dernière sa prudence excessive et se prononcent pour une compétence juridictionnelle très importante, avec d'autant moins de scrupules qu'au moment où le projet est discuté au Sénat, Louis Wodon avait reconnu publiquement s'être mépris sur l'anti-constitutionnalité du Conseil d'État⁸⁵. Le projet, amendé par le Sénat, était étudié à la Chambre lorsque la guerre éclate.

À la sortie du second conflit mondial, les divergences sensibles qui s'étaient manifestées entre la Chambre et le Sénat, conduisent le ministre de l'Intérieur à établir une commission consultative composée de députés, de sénateurs, de magistrats et de professeurs d'université, chargée de trouver un compromis. Cette précaution s'est toutefois avérée inutile. L'état d'esprit du Parlement s'était profondément modifié, permettant un aboutissement rapide : il importe désormais de protéger les droits individuels face aux empiètements de l'administration. L'idéal démocratique restauré doit absolument être préservé et une haute juridiction administrative apparaissait comme le meilleur garde-fou.

⁸⁴ *Doc. Parl., S.*, sess. extr. 1939, n° 80, p. 14.

⁸⁵ Louis WODON, «Du recours pour excès de pouvoir devant la Constitution belge», dans *Bulletin de l'Académie royale de Belgique, Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, t. XXIV, 1938, p. 519-550.

Conclusions

Entre exhortations doctrinales et résistances judiciaires, la loi du 23 décembre 1946 est, au terme d'un long processus, venue sanctionner la naissance du Conseil d'État belge. L'institution qui voit le jour en 1946 porte, en des points essentiels, les stigmates de son histoire : son aspect extérieur est influencé par le renforcement de l'exécutif des années 1930 qui commandait une institution prestigieuse sur le modèle français, sa compétence juridictionnelle en matière de contentieux d'annulation lui a été octroyée par suite des terribles atteintes aux droits individuels portées durant la seconde guerre tandis que sa compétence résiduaire en matière de contentieux d'indemnité s'explique par le scepticisme engendré par l'arrêt *Flandria* de la Cour de cassation de 1920.

La haute magistrature s'est révélée être la principale opposante au Conseil d'État alors que, paradoxalement, sa jurisprudence inaugurée en 1840, a été à l'origine du mouvement doctrinal en faveur de la haute juridiction administrative. Face à elle, la magistrature a dû faire face à un important courant doctrinal dont les premiers balbutiements se font entendre en écho à la loi française de mai 1872. Ce mouvement s'accroît progressivement, surtout à partir des années 1910, et s'organise, à partir de 1933, au sein des différentes universités, pour faire pression sur le monde politique. Le député Henri Carton de Wiart, sensibilisé depuis longtemps à la problématique de la protection juridictionnelle des citoyens face à l'administration, a été le relais parlementaire des demandes doctrinales en faveur de la Cour du contentieux administratif. Cette conjonction des actions entre milieu doctrinal et parlementaire, absente jusqu'aux années 1930, est probablement ce qui a finalement permis de mettre un terme à « cette très vieille et très difficile question ⁸⁶ » du Conseil d'État.

⁸⁶ Selon l'expression de Charles Rogier en 1853.