

# Science politique et légistique

---

par Raoul RUTTIENS-MANSART.

Magistrat honoraire

★

## Généralités.

Dès que les hommes s'organisent en société, apparaît la nécessité de la Règle.

Celle-ci n'est pas le simple agglomérat des droits individuels que possèdent les individus. L'association, comme telle, dès sa formation et par sa formation, possède des droits propres, de nature différente d'aucun des droits individuels et d'essence supérieure à ceux-ci. Une société organisée peut lever des impôts, créer une police, posséder une milice, décider un emprisonnement, droits que les membres du groupe ne peuvent isolément trouver dans leur patrimoine.

La coexistence de ces deux groupes de droits, ceux des individus et ceux de la société, implique la nécessité d'un équilibre. Cet équilibre se traduit par une discipline, aussi sommaire soit-elle, elle impose une tendance vers un but, une idée directrice ou, si l'on préfère, une ligne de force. De là apparaissent des organes de gestion et d'exécution que l'on verra ou acceptés par le consensus populi, ou imposés par la contrainte. Contre les résistances ou les oppositions seront prises des sanctions. Pour que celles-ci soient appliquées, une police devra être créée, sans doute collective à l'origine — que l'on songe à la lapidation — de plus en plus spécialisée par la suite.

Les règles nécessaires, au stade originel, n'imposeront pas la forme écrite. L'usage et la coutume pourront suffire. La règle écrite naîtra plus tard avec les progrès de la civilisation. Les lois, isolées au début, par leur extension en surface et en profondeur, rendront nécessaires des codifications.

Le développement de la législation est parallèle à la formation et à l'organisation de l'Etat. La législation mènera à la détermination du pouvoir, à sa spécialisation et, partant, à sa subdivision. L'au-

torité, au début une et non différenciée, va donner naissance à une triple ramification aujourd'hui essentielle, le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Suivant les époques et les latitudes, l'importance de l'une des branches peut être relative par rapport aux autres : mais toujours, inévitablement, inéluctablement, cette trinité apparaîtra dans toute forme constitutionnelle.

Chacune des branches maîtresses va présenter des sous-ramifications dont le nombre ne cessera de croître avec l'extension des territoires, les conquêtes de la science, le développement des moyens de transport et de communications, les progrès de la technique, et aussi les exigences financières et l'obligation d'assurer la défense de la nation. De nos jours sont venus s'y adjoindre des mesures de solidarité.

L'Etat sera appelé à faire face à toutes les nécessités découlant de ces éléments. Il réglementera avec une fréquence de plus en plus grande, des matières de plus en plus abondantes et diverses.

La connaissance de cette réglementation multi-forme est aujourd'hui extrêmement ardue. Et forcément on en arrive à des spécialisations. Celles-ci toutefois présentent un inconvénient : c'est que les bases générales s'éloignent de l'attention des intéressés, s'estompent, se perdent, provoquant ainsi des contradictions et des erreurs.

Il est cependant souhaitable qu'il y ait, dans la masse des textes d'obligation, une unité de direction. Il n'est pas impossible d'y atteindre.

## Confection des lois.

Si, dans les époques reculées, il pouvait appartenir à un seul de formuler des règles, il n'en va plus de même aujourd'hui. La loi, comme aussi la

règlementation en général, est devenue une œuvre collective.

Or elle est toujours une mesure grave : elle peut déterminer des droits ou les limiter, imposer des prestations, édicter des interdictions. Elle retentira ainsi sur la liberté individuelle et pourra entraîner des répercussions d'ordre patrimonial.

Il importe donc que sa nécessité soit justifiée, sa portée calculée, sa rédaction parfaitement étudiée. Elle exigera, en conséquence, l'intervention de juristes hautement qualifiés, de légistes très avertis.

Or — et c'est un véritable paradoxe — la confection de la loi est attribuée à un personnel incompetent, à fort peu d'exceptions près. Dans l'enseignement, l'administration, le commerce et l'industrie on voit partout imposer des études spéciales, des examens, des diplômes et des stages. Un boute-feu de ministère n'est recruté que par concours. De nos législateurs on n'exige la preuve d'aucun capacitarat particulier, bien plus la Constitution (art. 50) fait défense à la loi d'en exiger.

On pourrait, cependant, envisager une méthode technique plus rigoureuse. Mais cette préoccupation est loin de l'esprit de la plupart. Un enseignement spécial fait encore défaut : d'assez nombreux efforts pour y parvenir sont restés sans résultat comme s'il s'agissait d'une proposition dérisoire ou d'une billevesée d'utopiste. Et pourtant...

#### Notre législation.

D'abord sait-on au juste ce que représente notre législation ?

Comme tout premier apport, comme sédiment initial, il faut envisager ce que nous ont laissé les régimes antérieurs à notre indépendance. Si la plupart des textes de ces époques révolues ont été abrogés, ils ne l'ont pas été tous. L'article 138 de la Constitution de la Belgique porte : « A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, règlements et autres actes *qui y sont contraires* sont abrogés. » C'est général, ce n'est pas absolu.

Dans le Recueil de la Législation générale en vigueur en Belgique, on trouve la Constitution à la cote 909. Au moment de la publication de cet ouvrage : tome III en 1937, on trouvait donc 908

textes antérieurs ou parties de textes en vigueur. Notons en passant que quelques-uns ont été abrogés depuis ce moment.

Le plus ancien en date est la Paix Saint-Jacques du 5 avril 1487. C'est un règlement approuvé avec force de loi le 28 avril suivant, par le prince de Liège Jean de Horn. Il a encore une importance toute spéciale pour la Cité ardente dont il sauvegarde l'approvisionnement en eau potable en interdisant à tous ceux qui « heraine feront », qui creuseront des puits pour « la houillerie » de couper ou de combler les cours d'eau souterrains. Le tribunal de Liège faisait encore application de ce texte le 12 mars 1934 et la Cour de cassation s'y référait les 7 février 1885 et 27 novembre 1913. Le régime des areines franches est encore, en certaines de ses parties, d'actualité : en mars 1958 la société de Spéléologie prospectait l'areine de Richefontaine et l'on peut voir sur une photo souterraine prise à cette occasion, les explorateurs s'avancant dans le conduit, avec de l'eau jusqu'à mi-cuisse.

Parmi les « ancêtres » que nous évoquons, on rencontre aussi l'Édit de Charles-Quint du 10 décembre 1547 relatif aux épaves. Le tribunal de Bruges en connaissait encore en 1952 et rappelait à cette occasion l'arrêt de cassation du 9 avril 1908.

Mais nous ne pouvons songer ici à multiplier ces citations.

C'est le nombre total de textes promulgués sur notre territoire qui doit nous retenir.

Notre réunion momentanée avec la France nous a valu l'avantage, ou plutôt l'avalanche des textes révolutionnaires qui nous ont été rendus applicables. La commission constituée en 1825 pour la révision des lois estimait leur nombre à plus de vingt mille : la Constituante en a apporté 3.428, la Législative 2.190 et la Convention 15.414. Dans son mémoire sur un Code universel de la République, Merlin, en l'an VIII, évaluait le total à 40.000. Les vingt-six premiers tomes de la *Pasinomie* qui contiennent les textes antérieurs à 1830 doivent selon nous, en contenir environ trente mille.

Retenons donc ce premier chiffre : 30.000.—

Le premier siècle de notre indépendance, 1831-1930 nous donne le chiffre de : 61.557.—

On note ensuite :	1931 :	650
	1932 :	567
	1933 :	658
	1934 :	672
	1935 :	944
	1936 :	939
	1937 :	799
	1938 :	687
	1939 :	1.052

Ensemble : 6.968      6.968.—

Il faudrait évidemment faire un sort spécial aux années 1940 à 1944 : mais une discrimination serait assez pénible pour un résultat peu important. Bornons nous à considérer que l'on trouve une moyenne annuelle de mille textes, soit à ajouter à notre relevé pour 1940-1959 : 20.000.

Et faisant alors l'addition nous trouvons 118.515 textes promulgués sur notre territoire. C'est là une donnée brute.

De nombreux, de très nombreux textes doivent être écartés de ce relevé. Des abrogations sont intervenues, des refontes ont été opérées comme par exemple la loi électorale, aboutissement de plus de cinquante modifications en un siècle; des mesures qui n'avaient qu'une portée temporaire ne peuvent plus présenter aucun effet : que l'on songe aux lois annuelles des finances, du contingent, des budgets, aux arrêtés d'ouverture de la chasse, etc. Il faut donc procéder à un sérieux abatement sur le chiffre total.

Dans quelle mesure pourrions-nous le réduire ? En 1873, devant la Société de Statistique d'Angleterre, son vice-président M. Janson arrivait au chiffre de 18.110 mesures législatives édictées depuis le statut de Merton octroyé par Henri III au XIII<sup>e</sup> siècle, jusqu'à la fin de 1872. Il émettait l'opinion que les quatre cinquièmes ou 80 % devaient être tenus pour abrogés ou amendés. Il précisait que, de 1870 à 1872, 3.532 textes avaient été remaniés dont 2.759 entièrement abrogés.

En ce qui concerne notre pays, la proportion admise par Janson doit être plus élevée. C'est-à-dire que plus de 80 % de ces textes doivent être éliminés. Une survivance de 12 % nous paraît devoir être retenue.

Traduite en chiffres absolus elle nous mettrait en présence d'environ 15.000 textes en vigueur.

Chiffre considérable. On imagine sans peine que l'ordonnance de cette masse est loin d'être aisée et pourtant il est nécessaire d'en assurer la pénétration sûre, facile et rapide.

Une politique scientifique requerra nécessairement une manutention méthodique de cet ensemble.

#### Ordre, clarté, méthode.

Il est une condition essentielle et fondamentale d'une bonne administration : c'est de posséder la connaissance approfondie et exacte de toute la législation.

L'application des lois ne peut être abandonnée à l'arbitraire. Les lois ne répondent à leur but que si, dans leur application, ne se rencontrent ni hésitation, ni chance d'erreur. La certitude, dit Bacon, est la dignité de la loi.

C'est exiger ordre, clarté, méthode.

Dans une note consacrée aux travaux qu'il avait entrepris avec son ami Jean Servais, celui qui devait devenir le bâtonnier Charles Dejongh a fait, lumineusement l'exposé de cette triple nécessité. Clarté, ordre, méthode sont indispensables pour enseigner le Droit, pour pratiquer le Droit, pour créer le Droit, c'est-à-dire aussi bien au Parlement qu'à l'Université et au Palais de Justice que dans les administrations.

Seuls clarté, ordre et méthode peuvent donner la sécurité à la nation et permettent de justifier la confiance du peuple dans les institutions du pays.

Le gouvernement doit... ou devrait... y aider.

Sans unité de direction, il n'est pas de gouvernement. Une unité de direction implique unité de réglementation.

Cette unité de réglementation est difficile à réaliser chez nous.

D'abord à raison du nombre des départements ministériels. Chacun d'eux a ses attributions propres et il est certain qu'il dispose à cet égard de l'autonomie. Mais il ne faut pas que cette autonomie dégénère en indépendance, que les départements se considèrent comme souverains dans leur domaine, s'ignorent systématiquement l'un l'autre, que non seulement ils travaillent en vase clos, mais qu'ils se considèrent plus qu'en rivaux : en étrangers, voire en étrangers hostiles.

Le compartimentage ne peut être absolu : des intercommunications doivent rester possibles. Or il règne sur ce point une méfiance instinctive et irraisonnée et qui plus est, on peut relever maints indices qu'elle se manifeste même au sein de chaque département, entre les divers services qui le composent.

En toute logique doit être institué un organe centralisateur de la législation. La mission qui doit lui appartenir n'est pas seulement le rassemblement et l'ordonnement de l'ensemble de la législation, mais c'est aussi la faculté de la superviser pour en réaliser l'unité.

C'est ce qu'on a tenté de réaliser par la Section de législation du Conseil d'Etat et son annexe le Bureau de coordination.

A-t-on exactement atteint ce but ?

Sans doute une amélioration notable est acquise, mais la réalisation est encore imparfaite.

#### Coordination.

Les défauts que l'on peut relever proviennent de la complexité du problème, de sa nouveauté et de l'insuffisance d'information chez le législateur.

Deux observations au moins viennent à l'appui de cette affirmation.

La collection, l'ordonnement des textes législatifs et réglementaires et leur tenue à jour réalisés, traduits par des répertoires étendus et des séries de fiches doivent avoir pour premier résultat de constituer un service d'information précise et complète. Ce service viendra à l'aide aussi bien du législateur que du praticien en leur apportant à tout moment l'état actuel de la réglementation sur un point donné. Ce besoin existe : on peut en trouver une manifestation dans un certain nombre de questions parlementaires dans lesquelles des mandataires de la Nation prient le ministre qu'ils interrogent de leur donner la liste des textes en vigueur à un moment donné sur un point déterminé.

La manutention organisée — et elle l'est au Conseil d'Etat — doit permettre de répondre sur l'heure à pareille question. Mais on peut imaginer qu'à certains jours il y aurait afflux de demandes, ou que des demandes puissent parvenir de province.

Au cours de l'examen de cette situation, il avait été indiqué de fixer, pour la réponse, un délai de trois jours.

Mais ici s'est produite une confusion chez les parlementaires. Mal au courant de la réalité ils ont appliqué à la demande d'avis ce qui ne concernait que les demandes d'information. Cette confusion a trouvé son expression dans l'article 45 de la loi du 23 décembre 1946. Par cet article, l'autorité qui réclame un avis, peut exiger que celui-ci lui revienne dans un délai « ne dépassant pas trois jours ». Cette confusion devient un réel non-sens lorsqu'on voit parvenir à la Section de législation, une demande d'avis dans les trois jours pour un projet comportant 180 articles.

Un certain nombre d'avis publiés ont souligné la difficulté résultant pour le Conseil d'Etat, de cette incompréhension. Plus de dix années de pratique n'ont pas encore permis de supprimer cette règle insolite et de la remplacer par une mesure plus rationnelle.

Un second défaut résulte encore du manque d'esprit réaliste de la part du législateur. C'est l'article 43 de la loi de 1946 qui introduit un roulement entre les membres du Conseil d'Etat et prévoit le renouvellement par tiers annuel des membres de la section de législation. C'est ne pas se rendre compte de la différence essentielle entre les attributions respectives de la section de législation et de la section d'administration. Celle-ci constitue proprement une juridiction : elle est une cour de contentieux administratif et l'exercice des fonctions dans cette section ne peut en rien constituer une préparation au service de la législation. Chacune des sections requiert une formation d'ordre différent, une spécialisation distincte.

Cela s'explique parce qu'à l'origine de la loi sur le Conseil d'Etat, il n'était question que d'une Cour de contentieux. C'est, par la suite, que l'on a cru bon d'y ajouter un office de législation. Pourquoi ? Pour deux raisons croyons-nous.

Pour fusionner avec le nouvel organisme le Conseil de Législation, créé en 1911 par le ministre de la Justice Henry Carton de Wiart. Il s'agissait là d'une commission hors parlement, groupant des juristes sélectionnés consultée officieusement par le ministère de la Justice, exceptionnellement par d'autres départements. Une section de coordination y fut adjointe après la guerre 1914-1918, qui

reçut pour mission la mise à jour du répertoire préparé depuis 1886 par MM. Dejongh et Servais, et qui, achevé, devait permettre la publication du Recueil de la Législation générale en vigueur en Belgique.

Peut-être aussi pour reprendre indirectement une innovation projetée mais restée inefficace.

Peu d'années avant la guerre de 1940, deux membres de la section de coordination avaient cru pouvoir intéresser le premier ministre de l'époque à la création d'un office de législation. Se basant sur le fait que de très nombreuses erreurs, lacunes et contradictions apparaissaient dans les textes d'obligation (l'un d'eux en a colligé plus de trois mille dans ce qu'il appelle ses carnets de clinique), et affirmant qu'aussi bien qu'on pouvait les déceler après publication il était possible de les relever avant leur parution au *Moniteur*, les promoteurs suggéraient l'établissement de ce qu'ils auraient pu nommer : un filtre. Il s'agissait de superviser avant la signature du ministre compétent, la régularité des textes au regard de la technique législative et la concordance des mesures nouvelles tant avec la législation générale qu'avec la réglementation particulière. Ce service étant adjoint au cabinet du Premier ministre, celui-ci, alerté aurait pu signaler à ses collègues les impropriétés imputables à leurs bureaux et en amener l'élimination sans aucune blessure d'amour propre. Cela paraissait fort normal et même l'arrêté royal organique avait été établi en première rédaction. Certaines susceptibilités fort peu compréhensives, découvrirent que c'était là une innovation « fasciste » et ce mot suffit pour qu'elle n'eût pas d'autre suite.

#### Quelques exemples.

Pour illustrer l'utilité d'un contrôle technique nous ne retiendrons que quelques exemples repris d'une abondante série d'observations.

Le premier montrera que le défaut d'information ou de précision est un mal ancien. Le 25 ventôse an XI est promulguée la loi organique du notariat, encore en vigueur de nos jours. Cette loi abroge et remplace la précédente du 6 octobre 1791 et en outre, disait son article 69 toutes autres en ce qu'elles ont de contraire. Le rédacteur de l'an XI n'avait pas cru devoir se reporter à l'Ordonnance de François I<sup>er</sup> sur le fait de justice. Or celle-ci,

parmi d'autres dispositions n'ayant pas directement trait au notariat, réglait par son article 175, la procédure à suivre lorsque deux notaires passent un contrat ou reçoivent un testament, et décide lequel d'eux devra conserver la minute. Règle un peu perdue de vue si l'on s'en rapporte au Répertoire pratique de Droit belge, v<sup>o</sup> *Notaire*, n<sup>os</sup> 843 à 849.

Le deuxième exemple permet de juger des conséquences d'une information insuffisante au départ. L'instruction obligatoire gratuite est instaurée par la loi du 25 octobre 1921. On s'est avisé que le tout n'était pas de prescrire l'obligation scolaire, qu'il fallait aussi pourvoir à l'indigence des parents hors d'état ou présumés hors d'état d'assumer le coût des fournitures scolaires. Il fut décidé, pour remédier à cette carence, que la gratuité des fournitures serait consentie aux enfants dont les parents ne sont pas repris à la supertaxe, art. 16, al. 4 de la loi. Il fallait un critère, et celui-ci en vaut un autre. Mais ce que constatera le légiste c'est que l'Instruction publique prend ici attachement à une disposition introduite par les Finances, et ce dernier département semble n'avoir aucune raison de s'en inquiéter. Or, il arrive que la réforme financière fait supprimer le système de la supertaxe, 13 juillet 1930. Le critère adopté par l'Instruction publique n'est pas modifié. Les fournitures scolaires deviennent gratuites pour tous les enfants et non plus seulement les indigents. Cela dure un moment. On n'ignore pas que, selon l'enseignement d'un excellent professeur, toute mesure administrative est nécessairement une mesure budgétaire. Des postes de budgets communaux s'alourdissent. Dans le courant de 1933 apparaissent les suites de défaut de connexion entre services. Pour remédier à la situation, un projet de loi est déposé à la Chambre le 5 décembre 1933. Il est clair, il est simple, il y a une certaine urgence à intervenir. La Chambre arrive au vote le 7 février 1935 et, en seconde lecture le 13 février. Le Sénat montre plus de célérité : son vote est acquis le 27 février 1935, la signature royale est accordée le 28, le texte rectificatif est publié le 13 mars, et des mesures rétroactives ont dû être imposées. Depuis le 15 juin 1937, la situation est réglée sur base de la gratuité des fournitures pour les enfants dont les parents ne sont pas imposables à l'impôt complémentaire personnel; ce qui se retrouve dans les coordinations de 1957 et 1959.

Le troisième et dernier exemple que nous citons a trait à l'application d'une législation temporaire pour laquelle il a été perdu de vue que sa durée était limitée. Il s'agit du sort assez curieux, juridiquement parlant, de la Commission bancaire. Ce nouvel instrument de l'économie nationale, comme le dit le rapport au Roi, prend naissance dans l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 185, du 9 juillet 1935, un texte à valeur législative, sans doute bien inspiré mais qui eut gagné à être mieux rédigé. Il concernait le régime des banques dans lequel était introduite la commission bancaire. Ce régime de sa nature était pesant. On le voulut transitoire. Lors de la loi de confirmation des arrêtés de pouvoir spéciaux, loi qui n'est pas à l'abri de quelques critiques d'ordre technique, on décida que les dispositions de l'arrêté royal du 9 juillet « cesseront d'être en application le 1<sup>er</sup> janvier 1946 ». Ce texte devait avoir été préparé de longue date, mais il y avait eu la guerre. Toujours est-il que personne ne s'aperçut qu'on décidait le 19 juin 1947 que la suppression de l'arrêté n° 185 aurait remonté au 1<sup>er</sup> janvier 1946 malgré l'emploi du temps futur dans la rédaction. Très logiquement les directeurs des Codes belges mentionnent dans un supplément que les références à l'arrêté n° 185 sont devenues sans objet. La Cour des Comptes vérifie le bien fondé de cette indication et la reconnaît exacte. Aussi lorsque les états de traitement lui parviennent pour visa en janvier 1948, elle est contrainte de refuser la formalité.

Il en résulte un sérieux désarroi. Les membres de la commission ne peuvent plus toucher de traitement. Bien plus, ils sont exposés à devoir rembourser des sommes qui leur ont été versées à ce titre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1946. Enfin et plus grave : par application de l'arrêté un coefficient élevé des disponibilités des banques a été bloqué en fonds d'État. Le barrage disparaissant, le marché boursier pourrait être littéralement inondé par les titres légalement débloqués. Il n'était pas possible de courir ce risque. La loi devait intervenir. Ce fut fait de toute urgence, non pas avec célérité mais avec précipitation. Le 9 mars 1948, le projet est déposé ; le 11 tout est voté et signé, le 13 le texte est publié. C'est un record. La loi présente un intitulé extrêmement étendu, 14 lignes du *Moniteur*. Y trouver quelques chose de précis est une toute autre affaire. Puis vient le texte : « L'article 2, 8<sup>o</sup>, littéra a) de la loi du 16 juin 1947 est abrogé à la

date de son entrée en vigueur. » Personne n'y a rien compris. Tout le monde a voté. Un seul, un, pas plus, a été intrigué et a demandé ce qu'il y avait et dans cette tournure sybilline et dans la précipitation qu'on apportait. Goutte d'eau dans la mer. La commission bancaire revivait et le blocage des liquidités bancaires reprenait force et vigueur.

Avant de passer à un nouvel ordre de réflexions, répétons que depuis l'existence du Conseil d'État, une amélioration indéniable s'est manifestée tout spécialement en ce qui concerne la connaissance précise des textes antérieurs, connaissance indispensable pour une rédaction exacte des modifications à introduire dans la réglementation existante.

#### Les services ministériels.

Les ministres ne peuvent personnellement assurer les multiples soins qui relèvent de leur charge. Ils doivent donc être secondés par ce véritable état-major, que forment les chefs des services spécialisés, et ceux-ci doivent trouver des collaborateurs avertis et capables.

Le recrutement de ce personnel est donc chose importante. Il préoccupe le Secrétariat permanent du recrutement dont les rapports annuels ne sont pas exempts de graves considérations. Nous ne pouvons, ici, qu'y renvoyer en souhaitant que *Res Publica* puisse en confier la synthèse à l'un de ses jeunes et entreprenants collaborateurs.

Nous devons nous placer ici à un point de vue autre que l'aspect qualitatif du personnel.

Sous la ferme et éclairée direction du commissaire royal Louis Camu a été établi, au prix de quel travail et de quelles difficultés, un statut des agents de l'état et une échelle des grades. La plus grande diversité régnait entre les règlements d'ordre intérieur des différents départements.

Depuis, cet élément important de notre organisation a été l'objet d'innombrables modifications. La pression syndicale se révèle sous-jacente à celles-ci, pression, dirons-nous, unilatérale en ce que son souci primordial est l'avantage des agents. De l'autre aspect de la question, les devoirs incombant aux agents, on ne se préoccupe guère semble-t-il. N'est-il pas surprenant de voir par exemple que la mention : « excellent » dans le signalement a été expressément supprimée ? N'est-il pas ahurissant

de voir que deux ministres demandent la signature d'un arrêté royal pour changer la dénomination du grade de menuisier en celle de menuisier ébéniste (arr. roy. 24 avril 1958). Epinglons ce véritable manque de sérieux et passions.

Aux yeux de celui qui porte à notre réglementation une attention suffisante, il appert que celle-ci révèle l'incompétence technique des services rédacteurs.

Il faut s'entendre à ce propos et dissiper énergiquement une confusion profonde que font beaucoup de personnes, on peut dire même : presque tout le monde.

Le Parlement, lui, se montre réticent et sourcilieux lorsqu'il est question d'un contrôle technique des textes d'obligation. Il verrait d'un très mauvais œil la collaboration de non-parlementaires à l'élaboration de ces textes. Il juge qu'il y aurait là une atteinte à ses prérogatives, à la véritable part de souveraineté qui lui appartient en matière législative. Peut-être s'en trouverait-il discrédité.

Or, il faut envisager qu'il y a deux plans nettement différenciés entre dire le droit et voter la loi d'une part, et, d'autre part, préparer au seul stade de l'élaboration, les rédactions à transformer en décisions de la nation. Un adage étranger dit joliment : le menuisier qui construit une table ne fabrique pas lui-même ses planches.

Affirmons, avec vigueur, qu'il ne peut y avoir dans une collaboration extra-parlementaire, aucune atteinte quelconque à la prérogative constitutionnelle du Parlement. La décision sur l'opportunité des mesures à prendre lui reste aussi entière qu'exclusive : elle n'est ni vinculée, ni réduite. Il n'est pas un seul instant question qu'il abdique quoi que ce soit de son autorité, même en conférant à l'exécutif des pouvoirs spéciaux ou extraordinaires puisque, même dans les matières confiées aux soins de l'exécutif, il garde la haute main, il peut à son gré les mettre à néant et rien ne pourrait l'empêcher de légiférer directement sur les objets concédés, et cela dans la plénitude absolue de son pouvoir.

Cet état d'esprit du Parlement, qui s'est manifesté à chaque loi « de pouvoirs », était très vif au moment où entraînait en discussion la loi sur le Conseil d'Etat et spécialement sur les attributions de sa section de législation.

Le ministre de l'époque en avait-il la nette perception ? A-t-il jugé nécessaire, pour donner plus de poids à des opinions, de faire appel à l'avis de certaines compétences ? Toujours est-il qu'il a sollicité l'appréciation d'une commission spécialement constituée à cette fin.

Le président de cette commission était une autorité en la matière et sa compétence toute particulière était attestée par le fait qu'il était le rédacteur principal du projet de loi sur le Conseil d'Etat. Rappelons qu'à ce stade, il n'était pas question de Section de législation. La suggestion lui fut faite d'adjoindre à sa commission un ou deux des légistes formés à la section de coordination du Conseil de législation. Cette intervention, officieuse, n'eut aucune espèce de suite, pas même le moindre accusé de réception. La commission travailla donc sans la collaboration des spécialistes qui lui avaient été indiqués et que sans doute on considérait comme des trouble-fête. Le rapport de cette commission ne fut jamais publié. On n'en connaît qu'un seul passage dont le ministre donna lecture à la séance de la Chambre du 5 décembre 1945 et qui portait :

« Les projets sont élaborés dans les départements par des fonctionnaires qui ont l'expérience des matières traitées. Il est illogique de les faire revoir au Cabinet du premier ministre par d'autres fonctionnaires qui ne peuvent avoir une compétence approfondie dans tous les domaines. »

Le ministre faisait sienne cette appréciation et le parlement, unanime, s'y rallia.

Qu'y voyons-nous, tout d'abord, dans cette déclaration ? L'intervention du Cabinet du ministre. Il n'en était plus question depuis un temps déjà et il ne devait plus en être question depuis l'adjonction à la Cour de Contentieux, d'un véritable office de législation.

Mais d'autre part, le texte reproduit ci-dessus révèle la confusion que nous constatons entre la compétence spécifique et la compétence technique.

La compétence spécifique est ce que le rapport de la commission spéciale appelle « l'expérience des matières traitées ». Nul ne contestera qu'elle ne soit essentielle et primordiale. Ce n'est pas à l'Instruction publique qu'il peut appartenir d'établir les règles relatives aux finances communales. La branche si spéciale des traités internationaux ne pourrait relever de l'Intérieur. Mines, douanes,

accises, armée, appareillage électrique, denrées alimentaires sont et doivent rester l'apanage des services spéciaux.

Mais le problème change du tout au tout lorsque les règles établies par les services qualifiés doivent entrer dans l'ensemble de la législation. Alors elles doivent cadrer avec les exigences de la législation générale d'une part, avec aussi les règles non encore codifiées de la technique législative. Cette connaissance là n'est en général que peu, ou pas, ou mal assurée chez les services rédacteurs.

Nous ne démontrerons cette affirmation que par deux exemples, l'un concernant les formes, l'autre touchant au fond.

La méconnaissance des formes apparaît dans l'arrêté royal du 26 septembre 1885 sur le Corps des agronomes. Vers 1884 le département de l'Agriculture a témoigné d'une activité toute spéciale, fortement accrue par rapport à la période précédente. Des études, des progrès nouveaux ont poussé le département à développer les connaissances des cultivateurs, à les mettre au courant de ces progrès, à améliorer les procédés laissés jusqu'alors à la tradition, à la coutume, souvent à l'empirisme. Le Corps des agronomes y aidera.

C'est un arrêté organique. L'institution est nouvelle. L'arrêté comporte la création d'un organisme nouveau dans l'armature administrative de l'Etat. Ici les techniciens vont une première fois trébucher sur le terrain de la légistique. Il convient, en effet, que soient indiquées les raisons d'être et le but de l'institution. Une place est réservée pour cela dans les formes que doit revêtir le texte obligatoire : c'est celle du préambule, qui se situe normalement entre les deux branches de la première partie de la formule de promulgation. Dans notre exemple, rien de pareil. Sans doute le rédacteur a-t-il jugé un préambule superflu après un intitulé trop étendu si l'on songe qu'il ne s'y doit agir que de l'indication sommaire de l'objet de l'arrêté et non du résumé de son contenu. C'est ainsi qu'au lieu d'un intitulé correct comme serait : « Arrêté royal. Agriculture. Corps des agronomes » on lit « Arrêté royal créant auprès du département de l'agriculture de l'industrie et des travaux publics, un corps d'agronomes de l'Etat, fixant le traitement de ces agents, déterminant leur mission et instituant des champs d'expérience pour servir à l'enseignement pratique des cultivateurs ».

Passons sur ces erreurs que l'on peut tenir pour vénielles, pour en arriver à l'analyse du texte.

L'article premier porte : « Il est créé auprès du département de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics, un corps d'agronomes de l'Etat. »

Après cette déclaration le lecteur doit apprendre la raison d'être de cette création, à tout le moins connaître la mission et les attributions particulières de ces nouveaux agents. Mais pas du tout ! On n'a pas atteint l'article 2 que l'on apprend par un second alinéa du même article premier, qu'il y a neuf titulaires et des titulaires adjoints, d'après les besoins du service. Cela étant, qu'est-ce donc qui est essentiel dans cet arrêté : les intérêts de l'agriculture, ou le désir d'ouvrir les portes à un certain nombre de fonctionnaires de plus ? La mission qui justifie cette création n'apparaît qu'à l'article 5 complété par les champs d'expériences à l'article 6.

Les articles 2, 3 et 4 sont relatifs aux agronomes, leur nomination, par arrêté royal, la durée de l'essai, la résidence et le barème de traitement et les frais de déplacement, précèdent les conditions de capacité ! Après tout cela il faut atteindre l'article 7 pour savoir qui est leur chef direct, quelles sont les autorités avec lesquelles ils sont appelés à correspondre, art. 8, et comment le ministre tiendra la haute main sur le service, art. 9, toutes choses qui ne relèvent pas d'un texte organique mais constituent de pures mesures d'ordre intérieur. Tout a été mélangé.

On se demandera peut-être la raison qui a déterminé le choix de cet exemple. C'est qu'il constitue un modèle à ne pas suivre, révélateur de la réelle insuffisance de formation législative du service rédacteur. Et c'est aussi hélas qu'il a servi de prototype. Sa charpente défectueuse n'a pas été améliorée au cours de ses modifications en 1896, en 1898 (publié tardivement en 1899), en 1911, lui aussi tardif, qui est encore en vigueur actuellement. Mais outre cela il a servi de « patron » pour le service agronomique, 30 juillet 1911 publié tardivement, pour les conseillers de zootechnie, 14 novembre 1919 et pour le service phytopathologique, dernier état 26 mars 1936. Une ornière a été tracée, on a continué à la suivre par *inveterata consuetudo*, comme s'il était impossible qu'on reprenne un jour la route droite.

Le second exemple est plus démonstratif encore en ce qu'il marque non seulement la méconnaissance

sance des formes, mais la parfaite ignorance tant des exigences de la légistique, que des données de la législation générale, celles qui doivent former le droit commun de la législation.

En 1934 la situation générale du pays rend nécessaire des mesures urgentes et exceptionnelles. Trois séances à chacune de nos Chambres sont consacrées aux discussions et aux votes : 17 au 19 juillet pour les représentants, 24 au 26 juillet pour les sénateurs. La loi signée le 31 juillet 1934 et publiée le 1<sup>er</sup> août accorde au Roi, les « pouvoirs spéciaux », c'est-à-dire, la faculté de prendre une série de mesures à caractère quasi-législatif, par des arrêtés équipollents à la loi délibérés en Conseil des ministres et, qui auront en vue le redressement économique et financier et l'abaissement des charges publiques. Des sanctions peuvent y être attachés qui seront civiles, fiscales voire pénales, celles-ci au niveau des peines correctionnelles.

C'est de la législation par étapes, parce que prévue pour une durée de six mois, cette situation va recevoir des prorogations successives jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1936.

Le 22 août 1934 sortait le premier de ces arrêtés, le premier de ce qu'on a appelé le « train des arrêtés » qui devait atteindre 310 unités. D'autres lui succèdent à une assez jolie cadence et la cent cinquantième unité était atteinte et dépassée lorsque quelqu'un, au département de l'Agriculture, s'avisa qu'aucun d'eux n'avait relevé de son initiative. On se mit à chercher,... et l'on trouva, ou l'on crut trouver, la matière d'un arrêté numéroté qu'on vit paraître sous le n° 187, le 26 juin 1935.

Son objet ? Les pieds mâles de houblon. Se mettre à sourire serait attester que l'on ignore l'importance économique de ce problème. Dans un pays grand producteur et gros consommateur de bière, où les brasseurs doivent faire face à une très forte concurrence étrangère, il est indispensable de posséder des houblonnières donnant des produits sélectionnés capables de rivaliser avec ceux, de qualité, qui proviennent de l'étranger et dont il importe de freiner les arrivées massives. Aussi la culture du houblon est-elle l'objet d'attention et de soins tout particuliers. Notamment, les houblonniers avertis se sont efforcés d'obtenir à gros frais et d'introduire dans leurs exploitations des types sélectionnés recherchés par les brasseurs. Mais il suffit que, dans le voisinage de la plantation, sur un revers

de fossé ou dans une haie, s'installe un pied de houblon sauvage pour qu'au moment de la floraison, un abondant pollen vienne contaminer les fleurs des plantes choisies et provoquer la production de cônes de qualité médiocre et de maigre valeur marchande. Les mercuriales de la Chambre de commerce de Poperinghe permettent de se faire une idée de la valeur du houblon. Celle-ci varie pour les six meilleures qualités, de 2.500 à 3.750 francs les 50 kilos au début de 1960.

Il est donc nécessaire de lutter énergiquement contre la survenance de houblon sauvage. Et ce n'est pas une petite guerre. Celle-ci a débuté le 5 août 1926 par l'arrêté royal organique. Un préambule clair et concis justifie sa raison d'être. Il prend attache à l'article 12 du Code rural, ce qui est bien, mais il omet de préciser les sanctions applicables aux infractions. Cet article 12, en effet, comporte deux branches dont l'une engendre des délits et l'autre des contraventions. Il faut donc un petit raisonnement pour se convaincre que les pieds mâles de houblon étant considérés comme plantes nuisibles c'est la seconde branche de l'article 12 qui sera applicable et la peine sera celle de l'article 88 du Code rural, celle de la contravention rurale de deuxième catégorie à savoir : une amende de 5 à 15 francs.

Ce n'est qu'après trois années d'application, le 28 juin 1929 que les spécialistes de la matière traitée, s'avisent qu'il faut parler du « houblon sauvage » plutôt que de « pieds mâles » étant donné que l'on doit disposer comme géniteurs, de pieds mâles de la sélection pour assurer la fécondation des fleurs femelles.

La question reste préoccupante. On y revient le 27 février 1931 pour supprimer deux articles de l'arrêté. Mais on ne tarde guère à observer que cette fois le régime est devenu trop radical. Le 6 juillet 1931 on va donc autoriser des dérogations pour rendre possibles les expériences d'hybridation en vue de l'amélioration des plants. On prescrit aussi des mesures pour l'isolement des pieds mâles tolérés. C'est par déduction qu'on est averti que les autorisations requises seront accordées par le ministre.

Durant quatre années le régime sera appliqué. Après quoi on envisage de reprendre et refondre tout l'antérieur, en élargissant à cette occasion la zone de protection des houblonnières. Et l'on voit

réapparaître l'expression « pieds mâles ». Peu importe que la mesure soit utile ou nécessaire : ceci n'intéresse que le service rédacteur et son ministre. Mais nous, nous pouvons nous demander 1° s'il y a urgence, 2° si cela tend au redressement économique et financier. Or sur les deux points la réponse est négative. Par conséquent le service rédacteur ignore la portée de la loi de 1934 et en use inopportunément en faisant promulguer un arrêté numéroté délibéré (?) en conseil des ministres.

Mais ce n'est pas la seule erreur majeure. Il en est une autre. C'est que compétent sans doute pour le houblon, le rédacteur ne l'est pas du tout — et il va nous le prouver — en matière de législation générale. Celle-ci, c'est entre autres le droit pénal. Dans ses articles généraux, le Code pénal indique le taux des amendes. Mais ce qui était, en 1867, en concordance avec la monnaie, a cessé de l'être après les dévaluations successives que la guerre de 1914-1918 a entraînées. Pour remédier au décalage qui en résultait sur le terrain des amendes, on a eu recours à l'expédient des décimes additionnels. En 1935 il y avait soixante décimes additionnels. Les juges prononçaient leurs sentences au taux ancien, mais la peine indiquée dans leur jugement se trouvait multipliée par sept par l'adjonction de ces décimes (aujourd'hui cent nonante décimes par la loi du 5 mars 1952, soit le taux prononcé multiplié par vingt). Ce système avait été introduit dès juillet 1921, c'est-à-dire, que le rédacteur de notre arrêté avait eu quatorze ans pour s'en informer, pour acquérir « l'expérience des matières traitées ». Il l'ignorait ou ne savait pas que le caractère des peines ne s'en trouvait pas modifié. Et le plus tranquillement du monde il porte, dans son texte, le taux de la peine de 35 à 105 francs, ce qui fait passer l'infraction au rang de délit, et en même temps, appelle la compétence du tribunal correctionnel au lieu de celle du juge de police. Personne dans la filière qui amène cette rédaction au Conseil des Ministres ne s'avise que 35 à 105 est un chiffre inusité dans l'échelle des peines, personne ne songe que l'augmentation des décimes doit jouer sur ces chiffres et que la contravention rurale de 2° catégorie du houblon devient 245 à 735 francs. Aucun des ministres formant le Conseil ne fait à son collègue de l'agriculture la moindre objection et, de confiance, les signatures valant délibération s'éche-

lonnent sous ce texte ahurissant qui reçoit tout naturellement la sanction royale.

Heureusement cette disposition n'aura pas la vie longue. On le prend cependant au sérieux et au lieu de le déclarer abrogé voire nul, on le modifie par la même procédure qu'à nécessité sa création. L'article 7 sera modifié, on retrouvera les chiffres de 5 à 15 francs dans un second arrêté numéroté, lui aussi délibéré au Conseil des ministres : arrêté n° 200 du 24 août 1935.

Si cet exemple a été développé, c'est pour attirer l'attention sur les conséquences graves que peut avoir l'insuffisance de formation du service rédacteur en même temps que pour établir de façon péremptoire la légèreté de la commission consultative, et la confusion qu'elle a faite, que le ministre a renouvelée et que l'assemblée a approuvée entre la compétence spécifique d'un service et la compétence spéciale de la légistique qu'il ne possède pas, ou, à coup sûr, pas suffisamment.

Ces deux exemples suffisent. Ils sont cueillis dans une collection décuple sinon centuple.

#### *L'appareil administratif.*

A la récente réunion d'Argenteuil fut communiqué par le Ministre l'avis de l'ensemble des directeurs généraux. Ceux-ci mettaient en évidence la dépréciation continue du standing matériel, moral et social de la fonction publique. Ils critiquaient notamment l'ingérence d'éléments étrangers à l'administration.

Le sénateur qui résumait leur opinion reconnaissait qu'il s'agit depuis treize ans, d'une véritable déliquescence de l'administration.

Il n'est peut-être pas nécessaire d'en arriver à des expressions aussi radicales.

Mais il faut bien reconnaître que des éléments étrangers à l'administration, des groupes de pression dont l'action a été mise en évidence par les travaux de notre Institut, ont pu intervenir dans maints domaines.

Si nous nous arrêtons un moment à cet aspect du problème ce n'est ni pour reprendre, ni pour résumer ces travaux.

C'est pour attirer l'attention sur le véritable danger que peut présenter pour un gouvernement,

non seulement l'insuffisance technique de certains au moins de ses agents, mais bien plus, l'abandon à des tiers de la prérogative réglementaire.

C'est, au fond, une véritable abdication du pouvoir qui résulte de l'application de l'arrêté-loi du 9 juin 1945 fixant le statut des commissions paritaires.

L'article 12 dispose en effet : « A la demande de la commission ou d'une organisation représentative, un arrêté royal peut donner force obligatoire aux décisions prises. »

Il est certain, à s'en rapporter à l'article 10 de l'arrêté-loi que la mission attribuée aux commissions paritaires, n'est pas d'ordre général, mais est étroitement circonscrite par la branche de l'industrie, du commerce ou de l'agriculture qui forme leur objet.

Les décisions des Commissions sont des délibérations soit d'ordre conventionnel, soit d'ordre intérieur. Un arrêté ministériel pouvait suffire à cette fin. On a préféré la forme de l'arrêté royal.

Mais cet arrêté royal, c'est à l'exécutif à le prendre. En saine technique son préambule rappellerait la demande d'arrêté introduite par la commission. On simplifie... peut-être trop puisqu'on se passe de l'avis du Conseil d'Etat. Quelle est alors la valeur légale de l'arrêté ? Et le texte se borne à dire : « Est rendue obligatoire la décision... ». Or certaines de ces décisions abrogent des antérieures, et par conséquent l'arrêté royal qui les couvrirait. C'est d'autre part la décision qui fixe l'entrée en vigueur alors que ce serait à l'exécutif d'en décider.

N'est-ce pas alors une véritable abdication de l'exécutif ? Et ce genre de réglementation ne peut-il être qualifié de pacotille, le rôle de l'exécutif étant réduit à un entérinement pur et simple ?

Qu'on le veuille ou non, des méthodes pareilles dégradent tout notre appareil réglementaire.

Il en est de même pour ce qu'on appelle la législation sociale.

L'appellation est erronée en ce qu'elle confond le droit ouvrier qui a une base juridique contractuelle, et la sécurité sociale dont les impératifs sont dictés par la notion de solidarité dont les limites ne cessent de s'élargir.

Il y a pour la sécurité sociale cinq grands secteurs :

- les allocations familiales ;
- le chômage ;
- les congés payés, aujourd'hui vacances annuelles ;
- l'assurance vieillesse-décès ;
- l'assurance maladie-invalidité.

Chacun d'eux est parti, tête baissée, en une forme disons livresque, sinon paperassière, étendue, compliquée. Chacun d'eux a organisé son contentieux sans tenir compte des exigences de base en cette matière, comme le respect des droits de la défense, et la publicité des audiences. Ils sont parallèles, ils ne sont pas identiques. Ils requièrent des juridictions nouvelles parce que, sans raisons, on a écarté l'intervention des juridictions ordinaires dont on a édifié une pitoyable parodie. Désarçonnés par l'accumulation de ces mesures et leurs discordances, d'aucuns veulent aujourd'hui créer des tribunaux du travail avec leur triple exigence de l'organisation, de la compétence et de la procédure pour lesquelles on verra naître de discordantes innovations.

Ce n'est pas gouverner scientifiquement que de s'aventurer dans ces voies.

#### *L'enseignement de la légistique.*

Une théorie de la légistique existe aujourd'hui, complète. Elle est parallèle à la théorie de la diplomatique qui fait l'objet de l'œuvre maîtresse du savant professeur que fut J. Giry, de l'École des Chartes.

Un premier exposé sommaire, extrait d'un manuel non publié, a été édité par les Établissements Bruylant, en 1945 sous le titre « La technique législative ».

Plus pratique et sans doute mieux au point est le petit traité « Légistique formelle » paru en texte français et en texte néerlandais. Son auteur : Jean Masquelin qui assume avec un talent indiscuté la direction du Bureau de coordination du Conseil d'Etat, et dont de nombreuses études ont affirmé la haute compétence. C'est le meilleur guide à l'usage des praticiens.

Mais s'il existe une théorie cohérente, il n'en existe aucun enseignement. Aucune de nos uni-

versités, aucune croyons-nous des universités de discipline latine ne la fait figurer à son programme. Cette grande école qu'est en France, l'École Nationale d'Administration ne la porte pas dans le cycle d'études spécialisées que doivent parcourir les aspirants des cadres supérieurs de l'administration. Tout au plus, au cours de leurs études, ceux-ci sont-ils appelés à rédiger un rapport sur une question donnée, ou à établir exceptionnellement le texte d'un projet. C'est évidemment insuffisant.

Pour ne rien omettre, il faut mentionner ici qu'au début de l'année 1940, sous la Présidence de René Marcq, l'Université de Bruxelles a autorisé l'organisation d'un cours d'essai en six leçons. Il fut jugé concluant et l'on envisageait de l'organiser à titre de cours libre, en vingt leçons, dès la rentrée académique suivante, considérant qu'il aurait facilité de recrutement des collaborateurs du Conseil d'Etat ou la préparation à des grades élevés de la hiérarchie administrative. Mais survint la guerre et l'Université, très dignement, refusa au pouvoir occupant de rouvrir ses portes. Lorsque les cours purent reprendre, et que les communications furent rétablies, la faculté de Droit, examinant ce projet décida qu'il n'y avait pas lieu d'y donner suite, le programme des étudiants étant, à son avis, suffisamment chargé.

L'Université de Bruxelles aurait été la première à ouvrir la voie.

Une proposition analogue aurait été présentée à l'Université de Louvain, sans recevoir meilleur accueil.

A maintes reprises nous avons cru devoir attirer l'attention sur la nécessité de pareil enseignement et sur son importance pratique. Nous le croyons fermement indispensable pour l'amélioration plus que nécessaire de ce que le langage courant appelle : « l' Arsenal législatif ». Nous souhaitons, avant que la mort fasse choir notre plume d'entre nos doigts, que l'on s'occupe enfin effectivement de cette nécessité. Sans quoi nous redoutons que les efforts et les soins apportés à la réforme administrative et à l'amélioration de l'ad-

ministration, soient en partie insuffisants et que des difficultés nouvelles viennent s'ajouter à celles que la multiplication effrénée et inconsidérée des textes d'obligation ne cesse de faire surgir,

#### Conclusions pratiques.

La présente note serait incomplète si elle ne présentait pas, en conclusion, des propositions concrètes. Celles-ci sont simples.

1° Organiser à l'échelon universitaire un enseignement méthodique de la légistique, fût-ce au titre de cours libre sinon de cours à option.

2° Exiger la connaissance de la légistique à partir du grade de directeur dans toute l'administration de l'Etat.

3° Soumettre à la section de législation du Conseil d'Etat, avant publication et même avant la signature ministérielle, tous les textes d'arrêtés royaux ou ministériels. Une seule exception, une urgence avérée et motivée et non pas seulement affirmée.

4° Pareillement soumettre à la section de législation tous projets et toutes propositions de loi, une première fois avant leur dépôt ou au moment de celui-ci, une seconde fois après le vote en première lecture et avant le vote en seconde lecture sauf urgence exceptionnelle.

5° Peut-être en arriver à ce que les projets et propositions ne soient soumis aux Chambres qu'après toilette complète par la section de législation en manière telle que le vote ne se fasse que par oui ou par non, admission ou rejet, ce dernier n'étant jamais définitif et la représentation étant toujours possible après modifications.

6° Confler sans délai au Conseil d'Etat section de législation le soin d'établir les coordinations des matières trop dispersées et la refonte de tout texte ayant subi 5 modifications successives.

7° Modifier l'art. 45 de la loi du 23 décembre 1946 en donnant au délai d'avis une durée plus rationnelle.

