

Bibliographie

Chr. LAMBOTTE. — *La procédure devant la députation permanente exerçant ses compétences juridictionnelles*, Bruxelles, éd. Nemesis, 1987, 168 pages.

L'insertion, par l'article 6 de la loi du 6 juillet 1987, modifiant certaines dispositions de la loi provinciale, d'un article 104*bis* dans la loi provinciale comble une lacune séculaire. L'ouvrage recensé de Monsieur Christian Lambotte, premier référendaire au Conseil d'Etat, n'a d'autre ambition que de donner un premier commentaire du nouvel article, ainsi que de l'arrêté royal d'exécution du 17 septembre 1987 relatif à la procédure devant la députation permanente dans le cas où elle exerce une mission juridictionnelle (p. 145).

La modestie du propos ne doit pas conduire à sous-estimer les mérites de l'ouvrage.

Le livre est divisé en cinq grands titres. Dans le premier, après avoir retracé l'évolution historique de la députation permanente en tant que juridiction administrative et rappelé combien la réforme réalisée était nécessaire, l'auteur souligne les difficultés de l'œuvre entreprise.

Elles sont diverses. Les textes qui confèrent des compétences à la députation permanente sont dispersés et des incertitudes subsistent quant à la nature exacte — juridictionnelle ou administrative — de certaines compétences. L'article 104*bis* n'énumère pas ces textes pas plus qu'il ne lève ces incertitudes. Il se borne à déclarer les principes généraux de procédure qu'il énonce, applicables dans tous les cas où la députation permanente exerce une mission juridictionnelle. Ces principes ne font obstacle à l'application concomitante des règles procédurales contenues dans d'autres dispositions légales que dans la mesure où celles-ci leur sont contraires.

En ce qui concerne les délais de recours à la députation permanente, il dispose qu'ils doivent être de soixante jours au moins — ce qui sous-entend qu'ils peuvent être plus longs — et réserve expressément les cas prévus aux titres V et VI de la loi électorale communale et aux articles 18, 21 et 22 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

De son côté, l'article 1^{er} de l'arrêté royal précité du 17 septembre 1987, est très explicite; il est applicable pour autant qu'il n'en soit disposé autrement par la loi ou en vertu de la loi.

Un des mérites de l'ouvrage sous recension est d'indiquer de manière systématique, après l'énoncé et le commentaire de la procédure « de droit commun », les règles propres à telle ou telle matière.

Une autre difficulté réside en ce que les matières dans lesquelles la députation permanente exerce ses compétences juridictionnelles relèvent tantôt de la compétence du législateur national tantôt de celle du législateur régional (pp. 27 et 28).

Parmi les dispositions légales recensées par l'auteur comme attribuant à la députation permanente une compétence juridictionnelle, figurent les articles 17, 42 et 48 de la loi du 19 décembre 1986 relative aux fondations en faveur de l'enseignement public ou au profit des boursiers. L'auteur rapporte que dans l'interprétation donnée à ces dispositions par la Cour de Cassation (Cass. 13

décembre 1894, Pas. 1895, I, 33-36) et rappelée par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis sur la proposition de loi créant des tribunaux administratifs provinciaux (Doc. Parl., Chambre, session 1963-1964, doc. n° 652/2, p. 15 et 16), la députation permanente et le Roi, quand ils statuent sur recours contre les décisions des commissions provinciales, interviennent comme des juridictions administratives — ce qui dans le chef du Roi est surprenant — et exercent en cette occurrence une compétence de nature juridictionnelle « concurrente » de celle maintenue, en ce qui concerne les mêmes contestations, au profit des juridictions de droit commun — ce qui étonne davantage encore (p. 33 à 36 et 73 et 74).

Le deuxième titre est consacré à la composition et au fonctionnement de la députation permanente comme juridiction. L'auteur rappelle utilement que la composition doit demeurer la même de l'ouverture des débats au prononcé du jugement et que la composition du siège doit assurer l'indépendance et l'impartialité des juges (p. 43 et 45).

Les autres titres sont consacrés au commentaire proprement dit de l'arrêté royal du 17 septembre 1987. Le titre III porte sur les conditions de recevabilité de l'action. Avec la minutie qui le caractérise, l'auteur s'attache principalement à l'examen des diverses mentions de la requête introductive.

La question des sanctions en cas d'absence de l'une ou de l'autre mention n'est toutefois pas examinée. Quant aux autres problèmes de recevabilité, ils sont simplement évoqués — ce qui est tout à fait normal dans le cadre d'un ouvrage comme celui-ci.

Le titre IV est consacré au déroulement — avec ou sans incidents — de la procédure depuis l'introduction de la requête jusqu'au prononcé de la décision, sans oublier les voies de recours (p. 75 à 133). La procédure est, dans une très large mesure, inspirée de celle qui a cours devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Deux différences importantes méritent toutefois d'être signalées. Il n'y a pas d'auditorat et la procédure écrite est réduite au dépôt de la requête et d'un mémoire en réponse.

Le chapitre II de l'arrêté royal du 17 septembre 1987 « De l'instruction » est divisé en deux sections, dont la première, intitulée « Des mesures d'instruction », porte, semble-t-il, sur les mesures d'instruction que la députation permanente peut prendre en vue de mettre l'affaire en état avant qu'elle ne soit fixée à l'audience et la seconde « De l'audition des témoins à l'audience », sur les mesures d'instruction qui peuvent être prescrites dans le cadre de l'instance par décision d'avant dire droit.

S'il en est bien ainsi, pourquoi ne prévoir à l'article 11 que la seule audition de témoins à l'audience, comme si la députation ne pouvait également ordonner une comparution personnelle des parties ou une descente sur les lieux ? Pourquoi aussi, lorsque l'audition de témoins a lieu avant l'audience, ne pas prévoir la convocation des parties et de leurs avocats (article 9), alors qu'elle est expressément prévue lorsque l'audition a lieu à l'audience (article 11) et qu'elle l'est également en cas de visite des lieux afin de mettre l'affaire en état d'être fixée (article 10) ? De manière générale, toutes les mesures ordonnées par la députation permanente à cette fin ne devraient-elles pas être non pas décidées, mais bien exécutées dans le respect du contradictoire, comme c'est la règle pour les mêmes mesures décidées avant de dire le droit ?

Les décisions de nature juridictionnelle de la députation permanente doivent être explicites, l'écoulement du délai de nonante jours dans lequel elles doivent normalement être rendues étant sans aucune conséquence. Il y va d'un délai d'ordre.

L'auteur rappelle cependant qu'en matière électorale, des lois existent qui prévoient qu'à défaut de s'être prononcées dans les délais spéciaux qui leur sont impartis, les députations permanentes sont réputées avoir rejeté les réclamations (p. 90 et 100). Il existe des actes juridictionnels « implicites » — ce qui paraît être en totale contradiction avec l'obligation de motiver inhérente à l'acte du juge.

En ce qui concerne l'interprétation et la rectification des décisions de la députation permanente (p. 111), il nous paraît que les dispositions des articles 793 et suivants du code judiciaire sont applicables par analogie. Quant aux voies de recours, il convient de déplorer avec l'auteur leur caractère disparate (p. 127 et 128). L'article 104bis de la loi provinciale et l'arrêté royal du 17 septembre 1987 ne remédient en rien à cette situation. Le praticien doit être attentif et se reporter aux textes (p. 128). L'auteur lui vient quelque peu en aide, en consacrant quelques commentaires et aux voies de recours qui ne sont pas expressément prévues contre la décision de la députation permanente (opposition, tierce opposition et requête civile). L'absence de tierce-opposition constitue de toute évidence une lacune (p. 114 et 131).

Comme l'écrit l'auteur, en guise de conclusion, il faudra à l'avenir préciser quelques points et combler quelques lacunes; peut-être harmoniser davantage les textes existants (p. 145).

L'ouvrage recensé, tout en réalisant l'objectif qu'il s'est assigné, dresse l'inventaire de la situation existante, y met de l'ordre et suscite, par les questions qu'il pose, la curiosité et la réflexion.

Robert ANDERSEN

Jacques SALMON. — *Conseil d'Etat*, Bruylant, Bruxelles, 1987, 497 pages.

L'ouvrage de Monsieur le premier auditeur Jacques Salmon comble une lacune. Il s'agit de la première monographie en langue française à donner un exposé synthétique des principales activités contentieuses du Conseil d'Etat de Belgique.

Comme l'indique l'auteur dans son introduction, le contentieux de l'indemnité, le contentieux de l'annulation et la procédure font l'objet de l'ouvrage; son propos n'a pas été de rédiger un répertoire abrégé de la jurisprudence du Conseil d'Etat, mais bien de dégager à partir de celle-ci les principes qui gouvernent la matière étudiée (p. 10).

La part consacrée dans l'ouvrage au contentieux de l'indemnité est sans aucune proportion avec celle réservée au contentieux de l'annulation. Il est vrai que le premier a toujours fait figure de « parent pauvre » du second. Les conditions, les unes plus sévères que les autres, qui doivent toutes être réunies avant que le justiciable ne puisse caresser l'espoir de recevoir un dédommagement du ministre d'équité qu'est, en cette occurrence, le Conseil d'Etat, d'une part, la circonstance qu'au contentieux de l'indemnité, le Conseil d'Etat ne possède qu'une compétence résiduelle supplétive de celle des autres juridictions, judiciaires ou administratives, alors que l'évolution de la jurisprudence judiciaire va résolument dans le sens d'une extension des compétences des Cours et Tribunaux, d'autre part, expliquent le peu d'engouement des justiciables pour ce contentieux. Et ce ne sont pas les quelques timides améliorations que la loi du 3 juin 1971 y a apportées qui sont de nature à insuffler une nouvelle vie à ce contentieux, d'autant moins que cette loi a supprimé la possibilité d'obtenir un dédommagement pour le préjudice issu directement de la loi ou du décret.

L'essentiel de l'ouvrage est consacré au contentieux de l'annulation des actes administratifs. L'auteur étudie successivement la compétence, la recevabilité et le fondement du recours pour excès de pouvoir. Analysant les conditions de compétence, l'auteur en retient essentiellement deux: l'acte administratif doit émaner d'une autorité administrative et la demande ne doit pas ressortir de la compétence des Cours et Tribunaux.

La première condition revient à exclure les actes — tous les actes — du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Cette exclusion ne va pas sans poser quelques problèmes, singulièrement dans le cas d'actes accomplis par le pouvoir exécutif dans ses relations avec les autres pouvoirs constitués.