

*Donación  
Dr. Enrique Petracchi*

**LA CENSURE**  
DE  
**L'EXCÈS DE POUVOIR**  
PAR LE  
**CONSEIL D'ÉTAT**

PAR

**Cyr CAMBIER**

*Avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles  
Agrégé de l'Enseignement Supérieur  
Maître de Conférences à l'Université de Louvain*



**BRUXELLES**  
**MAISON FERDINAND LARCIER, S. A.**  
26-28, rue des Minimes

1956

# Table analytique des matières

<b>LIVRE PREMIER. — PRINCIPES DU CONTROLE DE LA LEGALITE ...</b>	17	<b>B. Des principes de la non-rétroactivité et des droits acquis . . . . .</b>	42
<b>TITRE PREMIER. — LE CONSEIL D'ETAT ET LA REGLE DE DROIT</b>	17	1) Rétroactivité directe . . . . .	44
<b>Chapitre premier. — Les sources de la légalité .....</b>	17	2) Rétroactivité indirecte . . . . .	46
§ 1. — Notions générales . . . . .	17	<b>C. Du principe des droits acquis . . . . .</b>	46
§ 2. — Sources écrites et non écrites . . . . .	19	1) Mesures générales . . . . .	47
A. Sources écrites . . . . .	19	2) Mesures particulières . . . . .	48
B. Sources non écrites . . . . .	20	3) Retrait des actes administratifs . . . . .	50
<b>Chapitre II. — Le Conseil d'Etat, juge de la légalité .....</b>	22	<b>D. Du principe de l'autorité de la chose jugée . . . . .</b>	51
§ 1. — Le Conseil d'Etat et la règle écrite . . . . .	23	<b>Art. 1. — Conditions d'application . . . . .</b>	52
A. Hiérarchie et différenciation des règles de droit . . . . .	23	1) L'acte juridictionnel accompli par l'autorité judiciaire . . . . .	52
1) Les lois . . . . .	23	2) L'acte juridictionnel accompli par une autorité de l'ordre admini- stratif . . . . .	52
2) Les arrêtés royaux . . . . .	24	<b>Art. 2. — Portée de la règle . . . . .</b>	54
3) Les arrêtés et règlements ministériels . . . . .	25	1) La chose jugée par le pouvoir ju- diciaire . . . . .	54
4) Les règlements des pouvoirs subordonnés . . . . .	26	2) La chose jugée au contentieux ob- jectif de l'annulation . . . . .	56
5) Les règlements des services décentralisés . . . . .	27	<b>E. Du principe du droit de défense . . . . .</b>	59
B. Subordination de l'autorité à la règle de droit . . . . .	27	1) Considérations générales . . . . .	59
C. Interprétation et application de la règle de droit . . . . .	31	2. Application . . . . .	61
1) Existence d'une règle de droit . . . . .	31	<b>TITRE II. — LE POUVOIR DISCRE- TIONNAIRE ET LE CONTROLE DE LA LEGALITE .....</b>	65
2) Vérification de la mise en vigueur et du maintien en vigueur de la règle de droit . . . . .	32	<b>INTRODUCTION . . . . .</b>	65
3) Interprétation de la règle de droit . . . . .	34	<b>Chapitre premier. — Classement des actes administratifs au regard du pouvoir discrétionnaire .....</b>	68
§ 2. — Le Conseil d'Etat et la coutume . . . . .	36	<b>SECTION I. — Des abstentions . . . . .</b>	68
§ 3. — Le Conseil d'Etat et les principes généraux du droit . . . . .	39	<b>SECTION II. — Des actes positifs . . . . .</b>	70
A. Du principe de l'égalité devant les services publics . . . . .	39	§ 1. — Des actes relevant de l'organisation de la fonction publique . . . . .	70
		A. L'organisation interne des services . . . . .	70
		1) Le pouvoir discrétionnaire . . . . .	70
		2) Limitation du pouvoir discrétionnaire . . . . .	72

B. Les mesures concernant les agents des services . . . . .	72	§ 1. - Pas de nullité sans grief . . . . .	110
Art. 1. - L'acte établissant le statut . . . . .	73	1) Formalités prescrites dans l'intérêt de l'administration . . . . .	110
Art. 2. - Nominations et promotions . . . . .	74	2) Formalités prescrites dans l'intérêt de des administrés . . . . .	111
Art. 3. - Discipline . . . . .	77	§ 2. - De l'importance du manquement commis . . . . .	115
Art. 4. - Traitements . . . . .	78	1) Omissions et manquements graves . . . . .	115
§ 2. - Le pouvoir discrétionnaire en rapport avec les actes administratifs réglant la situation des administrés . . . . .	80	2) Manquements véniels . . . . .	117
A. Autorisation et refus de police . . . . .	80	SECTION IV. - Portée de la sanction du vice de forme . . . . .	119
Art. 1. - Appréciation discrétionnaire . . . . .	80	§ 1. - Impossibilité d'accomplir correctement la formalité . . . . .	119
Art. 2. - Limitation du pouvoir discrétionnaire . . . . .	80	§ 2. - Acquiescement à l'irrégularité . . . . .	120
B. Des déclarations d'utilité publique . . . . .	85	§ 3. - Régularisation de l'acte entaché d'une irrégularité . . . . .	122
Art. 1. - Expropriation . . . . .	85	<b>Chapitre II. — Analyse des formalités prescrites</b> . . . . .	123
Art. 2. - Réquisition . . . . .	87	SECTION I. - Des formes comme mode de manifestation des volontés . . . . .	123
C. Police des étrangers . . . . .	87	§ 1. - Considérations générales . . . . .	123
Art. 1. - Justification du contrôle juridictionnel en la matière . . . . .	88	§ 2. - Portée de la règle . . . . .	125
Art. 2. - Manifestations du contrôle juridictionnel en la matière . . . . .	89	1) Nécessité de l'écrit . . . . .	125
<b>Chapitre II. — L'acte administratif et ses éléments au regard du pouvoir discrétionnaire</b> . . . . .	94	2) Dérogations . . . . .	126
SECTION I. - Eléments de légalité externe . . . . .	94	§ 3. - Effets de la règle . . . . .	126
SECTION II. - Eléments internes de légalité . . . . .	95	SECTION II. - Des formes comme éléments de préparation de la décision administrative . . . . .	129
§ 1. - But de l'acte . . . . .	96	§ 1. - Considérations générales . . . . .	129
§ 2. - Motifs et objet de l'acte . . . . .	97	§ 2. - Aperçu sur les formalités considérées . . . . .	130
<b>LIVRE II. — LE CONTROLE DE LA LEGALITE EXTERNE</b> . . . . .	101	1) Actes réglementaires . . . . .	130
<b>TITRE PREMIER. — LE CONSEIL D'ETAT ET LE CONTROLE D'OBSERVATION DES FORMALITES LEGALES</b> . . . . .	101	2) Actes individuels . . . . .	130
<b>Chapitre premier. — Considérations générales</b> . . . . .	101	SECTION III. - De la motivation . . . . .	134
SECTION I. - Position de la question . . . . .	101	§ 1. - Champ d'application de l'obligation de motiver . . . . .	134
SECTION II. - Analyse de la notion de formes substantielles . . . . .	104	§ 2. - Nature de l'obligation de motiver . . . . .	136
§ 1. - Des formes en regard de la nature des actes qu'elles entourent . . . . .	104	§ 3. - Pouvoir de l'autorité statuant au fond . . . . .	137
§ 2. - Des formes comme éléments constitutifs de l'acte . . . . .	106	§ 4. - Contrôle de la motivation . . . . .	139
1) Formalités étrangères à la formation de l'acte . . . . .	107	1) Insuffisance des motifs . . . . .	140
2) Formalités qui ne sont pas destinées à réaliser le but et l'objet de l'acte . . . . .	108	2) Erreur dans les motifs . . . . .	142
SECTION III. - Des manquements aux formes prescrites . . . . .	109	3) Contradiction dans les motifs . . . . .	145
		4) Les motifs et les règles du débat contradictoire . . . . .	147
		<b>TITRE II. — L'ILLEGALITE POUR CAUSE D'INCOMPETENCE</b> . . . . .	151
		<b>Chapitre premier. — La qualité d'agent de l'autorité publique</b> . . . . .	151
		§ 1. - Compétence déduite de la légalité de l'investiture aux emplois publics . . . . .	152
		1) Investiture de fait en cas de guerre . . . . .	154
		2) Annulation d'une investiture . . . . .	156

§ 2. - Compétence déduite de la légalité de la composition des assemblées exerçant leurs attributions en collège . . . . .	158	2) Compétence dévolue par des textes . . . . .	192
<b>Art. 1. - Des règles régissant la composition des assemblées</b> . . . . .	159	<b>Art. 2. - Compétence du Ministre, comme organe associé à l'œuvre de l'exécutif</b> . . . . .	193
1) Règles concernant le principe de la collégialité . . . . .	159	1) Matières réservées à la compétence du Roi ou réglées par le Roi . . . . .	194
2) Règles concernant la qualité de membres des assemblées . . . . .	160	2) Pouvoir d'exécution des arrêtés et règlements . . . . .	195
a) Conditions . . . . .	160	<b>Chapitre III. — Sanction des vices de compétence</b> . . . . .	196
b) Incompatibilité et interdiction . . . . .	161	§ 1. - Ratification et confirmation de l'acte entaché d'un vice de compétence . . . . .	196
c) Empêchement . . . . .	163	§ 2. - Défaut de grief causé par le vice incriminé . . . . .	197
<b>Art. 2. - Des principes régissant la composition des assemblées</b> . . . . .	163	§ 3. - Acquiescement à l'irrégularité . . . . .	198
1) Principes du quorum requis . . . . .	164	<b>LIVRE III. — LE CONTROLE DE LA LEGALITE INTERNE</b> . . . . .	201
2) Empêchement déduit d'une cause de suspicio légitime . . . . .	164	<b>Chapitre premier. — Considérations générales</b> . . . . .	201
a) récusation . . . . .	164	§ 1. - Positioo du problème . . . . .	201
b) obligation d'abstention . . . . .	165	§ 2. - Portée du problème . . . . .	202
3) Empêchements déduits d'un vice dans la délibération . . . . .	166	§ 3. - Evolution des idées . . . . .	203
<b>§ 3. - Compétence déléguée</b> . . . . .	167	Art. 1. - Les principes d'une conception restreinte de la légalité . . . . .	203
<b>Art. 1. - Suppléance</b> . . . . .	168	Art. 2. - La rupture entre les tribunaux de l'ordre judiciaire et le Conseil d'Etat . . . . .	204
<b>Art. 2. - Délégation</b> . . . . .	169	Art. 3. - Vers le rétablissement des principes communs . . . . .	205
<b>Chapitre II. — Le respect des limites imposées aux attributions</b> . . . . .	175	§ 4. - Justification du contrôle de la légalité interne . . . . .	208
§ 1. - Incompétence « ratione loci » . . . . .	175	Art. 1. - Justification déduite des prescrits de la loi . . . . .	209
1) Actes administratifs . . . . .	176	Art. 2. - Justification déduite des principes généraux . . . . .	209
2) Actes du contentieux administratif . . . . .	178	§ 5. - Modalités du contrôle de la légalité interne . . . . .	211
§ 2. - Incompétence « ratione temporis » . . . . .	180	<b>Chapitre II. — Le Conseil d'Etat et le contrôle des motifs de l'action</b> . . . . .	213
§ 3. - Incompétence « ratione materiae » . . . . .	181	SECTION I. - La censure des motifs des décisions contentieuses administratives . . . . .	213
A. Distinction des pouvoirs . . . . .	181	§ 1. - Position de la question . . . . .	213
Art. 1. - Infraction à la compétence réservée au pouvoir législatif . . . . .	182	§ 2. - Portée du contrôle de la légalité des motifs . . . . .	214
Art. 2. - Infraction à la compétence réservée au pouvoir judiciaire . . . . .	183	Art. 1. - L'inexactitude de l'assimilation complète de l'annulation et de la cassation . . . . .	214
Art. 3. - Infraction aux compétences respectives du pouvoir central et des pouvoirs locaux . . . . .	186		
1) Empiètement sur les compétences respectives définies par les lois . . . . .	186		
2) Compétence respective du pouvoir de tutelle et du pouvoir subordonné . . . . .	187		
B. Répartition des compétences au sein d'un même pouvoir . . . . .	190		
Art. 1. - Compétence du Ministre, comme chef de son département . . . . .	190		
1) Compétence d'office . . . . .	191		

Art. 2. - Assimilation justifiée des deux contentieux dans la censure des décisions juridictionnelles . . . . .	215	Art. 1. - Le contrôle de l'exactitude de l'exécution matérielle des motifs . . . . .	
§ 3. - Rappel de la jurisprudence du Conseil d'Etat . . . . .	217	Art. 2. - Le contrôle de la valeur légale des motifs . . . . .	
SECTION II. - La censure des motifs des actes administratifs . . . . .	217	Art. 3. - Le contrôle de la légalité de l'opportunité . . . . .	
§ 1. - Recherche des motifs de l'acte . . . . .	217	a) Appréciation de l'urgence . . . . .	
Art. 1. - Révélation procurées par l'acte lui-même . . . . .	218	b) Appréciation de l'utilité publique . . . . .	
1) Le principe . . . . .	218	c) Appréciation des exigences de l'intérêt général . . . . .	
2) La portée du principe . . . . .	219	d) Appréciation de la nécessité . . . . .	
3) Les effets du principe . . . . .	221	Chapitre III. - Le Conseil d'Etat et le contrôle du détournement de pouvoir . . . . .	
Art. 2. - Recherche des motifs de l'acte en dehors des énonciations qu'il contient . . . . .	222	§ 1. - Considérations générales . . . . .	
1. Les données du « dossier administratif » . . . . .	222	Art. 1. - Distinction entre l'excès et le détournement de pouvoir . . . . .	
a) quant à la production du dossier . . . . .	222	Art. 2. - Institution et forme du contrôle du détournement de pouvoir . . . . .	
b) quant à la constitution du dossier . . . . .	223	Art. 3. - Caractéristiques du moyen pris d'un détournement de pouvoir . . . . .	
2. Informations procurées par l'instruction . . . . .	224	§ 2. - Analyse de la jurisprudence . . . . .	
a) Les écrits de la procédure préalable . . . . .	225	Art. 1. - L'administration de la preuve . . . . .	
b) Les mesures d'instruction et d'enquête ordonnées par le Conseil d'Etat . . . . .	225	Art. 2. - Conditions mises à l'admission du moyen pris d'un détournement de pouvoir . . . . .	
§ 2. - Censure des motifs des actes administratifs . . . . .	226	Art. 3. - Cas jugés . . . . .	