

Institut Royal Colonial Belge

SECTION DES SCIENCES MORALES  
ET POLITIQUES

Mémoires. — Collection in-8°.  
Tome XXIX, fasc. 1.

Koninklijk Belgisch Koloniaal Instituut

SECTIE VOOR MORELE EN  
POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Verhandelingen.—Verzameling in-8°.  
Boek XXIX, afl. 1.

---

# Le Pouvoir réglementaire en Droit public colonial belge

PAR

**ANDRÉ DURIEUX**

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN,  
MEMBRE DE L'INSTITUT ROYAL COLONIAL BELGE,  
MEMBRE DE L'INSTITUT BELGE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, ETC.



Avenue Marnix, 25  
BRUXELLES

Marnixlaan, 25  
BRUSSEL

—  
1952

PRIX : Fr. 100  
PRIJS :

Le Pouvoir réglementaire  
en Droit public colonial belge

PAR

**ANDRÉ DURIEUX**

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN,  
MEMBRE DE L'INSTITUT ROYAL COLONIAL BELGE,  
MEMBRE DE L'INSTITUT BELGE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, ETC.

---

Mémoire présenté à la séance du 14 juillet 1952.

---

## AVANT-PROPOS

1) Le but du présent travail <sup>(1)</sup> est d'examiner — après avoir rappelé très succinctement et pour autant que de besoin, les éléments constitutifs du pouvoir exécutif — en quoi consiste, en droit public congolais, le pouvoir réglementaire et, d'une manière toute spéciale et approfondie, si le pouvoir exécutif détient, en matière de police, une compétence originaire et générale. En d'autres termes, le pouvoir réglementaire, qui permet, en dehors de toute autorisation et de toute habilitation spéciales du législateur, d'élaborer, dans le cadre des lois, toute mesure générale ou spéciale pour leur exécution, peut-il être compris en ce sens que le pouvoir exécutif détiendrait un pouvoir réglementaire, qui, en dehors de la matière de l'exécution des lois, l'autoriserait à édicter des règlements de police sans qu'une loi l'y ait formellement habilité ?

Il va de soi que le problème du pouvoir réglementaire, ainsi délimité, doit être examiné, en droit public congolais, eu égard au Roi, au gouverneur général, aux vice-gouverneurs généraux placés à la tête de territoires

<sup>(1)</sup> La présente étude parfait, en quelque sorte, celle que nous avons publiée sous le titre de « L'exercice du pouvoir exécutif en droit colonial belge », dans la *Revue Juridique du Congo belge* (mai-juin 1951, pp. 81 à 88), où nous avons examiné la source du pouvoir exécutif eu égard à la loi du 18 octobre 1908 (la Charte coloniale) et les divers problèmes que pouvait soulever la délégation de ce même pouvoir.

constitués en vice-gouvernement général, au vice-gouverneur général dirigeant le Ruanda-Urundi, aux gouverneurs de province, aux commissaires de district ayant des villes sous leur administration, enfin aux autorités des circonscriptions indigènes et des centres extra-coutumiers.

Point n'est besoin d'ajouter qu'une telle étude présuppose des investigations dans le droit public belge, dont les principes ne peuvent pas — dans la mesure que nous préciserons en temps opportun — être perdus de vue, d'autant que, dans le domaine dont nous entreprenons l'examen, les traditions du droit public belge doivent, en principe, éclairer les règles du droit public congolais et servir, de la sorte, à les interpréter.

## PREMIÈRE PARTIE

# Le Pouvoir réglementaire en Droit public belge

---

## CHAPITRE I

### Le pouvoir exécutif — notion.

2) Au Roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution (article 29 de la Constitution).

Qu'est-ce que le pouvoir exécutif ?

Le pouvoir exécutif a pour mission de pourvoir à l'exécution des lois, à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public et aux différents besoins de la Société <sup>(1)</sup>.

(1) LES NOVELLES, Lois polit. et adm. T. II, V<sup>o</sup> La Constitution, par DOR et BRAAS, n<sup>o</sup> 148. — Sic : THONISSEN, La Const. belge annotée, 3<sup>e</sup> édit. n<sup>o</sup> 167, et BELTJENS, La Constitution belge révisée, 1894, ad. art. 29, p. 377. — Pour ORBAN (Le droit constitut. de la Belg., T. II, n<sup>o</sup> 75) : « ...ces larges formules ne caractérisent pas le pouvoir à définir, parce qu'elles ne caractérisent pas ses actes par comparaison avec les actes des autres pouvoirs ». — Pour THIMUS, le pouvoir exécutif est uniquement celui « d'agir pour amener l'exécution de la loi » (Traité de droit public, T. II, 1846, pp. 144-146, p. 156 et suiv.). — Voir VAUTHIER, Précis de droit adm. de la Belg., 3<sup>e</sup> édit., n<sup>o</sup> 26. — GIRON (Diction. de droit adm. et de droit public, V<sup>o</sup> Pouvoir exécutif) définit la mission du pouvoir exécutif comme étant celle « d'exécuter les volontés des assemblées délibérantes, de réaliser en fait les lois et les règlements qu'elles ont décrétés en principe ».

DOR et BRAAS <sup>(1)</sup> donnent une énumération générale des attributions de l'exécutif <sup>(2)</sup>.

Tout d'abord, le pouvoir exécutif est chargé de pourvoir et de veiller à l'exécution des lois. Qu'est-ce-à-dire ? Pourvoir à l'exécution des lois, c'est pourvoir à leur promulgation, à leur publication, à leur envoi aux autorités, aux employés, aux fonctionnaires, aux administrations locales, c'est pourvoir aussi à leur interprétation par voie de circulaires et de dépêches, c'est encore leur donner effet par les nominations, les réquisitions, les décisions, les actes de juridiction et de réglementation qu'elles réclament. C'est même, en certains cas, agir d'office par voie d'exécution ou de réparation. Quant à veiller à l'exécution des lois, c'est, par l'emploi des moyens compris dans les droits de tutelle et d'autorité disciplinaire et par l'exercice des droits attribués au gouvernement vis-à-vis des cours, des tribunaux et du ministère public, veiller à ce que les lois soient obéies, leurs prescriptions accomplies et leurs défenses observées par les citoyens, les fonctionnaires ou les administrations autonomes, les contrevenants poursuivis et condamnés, la justice rendue, les organes de l'autorité réprimandés, suspendus ou révoqués, leurs actes illégaux frappés de recours et d'annulation etc... <sup>(3)</sup>.

Ensuite, le maintien de l'ordre intérieur et de la sûreté extérieure rentre dans les attributions de l'exécutif ; c'est là une tâche essentiellement gouvernementale. Sans méconnaître qu'il y soit pourvu par des lois

<sup>(1)</sup> LES NOVELLES, *loc. cit.*, nos 419 à 424.

<sup>(2)</sup> Voir aussi : RÉPERT. PRAT. DU DROIT BELGE V<sup>o</sup> Pouvoir exécutif, nos 4 à 7.

<sup>(3)</sup> On remarquera que la définition apportée par DOR et BRAAS est celle donnée par ORBAN, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 73. — D'autre part, on peut observer que l'énumération donnée par ces auteurs est reprise d'ORBAN, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 73 (actes tendant à pourvoir à l'exécution et à veiller à l'exécution des lois), n<sup>o</sup> 79 (actes de police), n<sup>o</sup> 86 (actes d'activité interne), n<sup>o</sup> 87 (actes politiques) et n<sup>o</sup> 88 (actes administratifs proprement dits), actes d'activité interne, actes politiques et actes administratifs proprement dits que DOR et BRAAS, dans leur traité (n<sup>o</sup> 423), rangent sous la rubrique « mesures d'intérêt général ».

et par des décisions judiciaires, l'on ne peut nier que l'activité de l'exécution en ce domaine soit continue et prédominante et que l'on doive classer à part les actes et les droits gouvernementaux se rapportant à ce double intérêt.

Au surplus, l'ordre intérieur ne comprend pas seulement la tranquillité publique, il comprend encore la sécurité matérielle, le libre usage des libertés et des propriétés avec, d'autre part, les limitations nécessaires et variables qui résultent pour les unes et les autres des exigences de la paix, de la sécurité, du bien-être général, de l'hygiène et de la moralité. Ce sont là des matières de police : la notion de police s'y applique sans conteste. S'il y est pourvu par des lois (règles obligatoires générales ayant un caractère de permanence) et par des arrêts ou jugements (décisions spéciales déclaratives de droits individuels), d'autre part ces matières font l'objet d'actes gouvernementaux, nombreux et variés, qu'il est aisé de répartir en deux catégories : les règlements de police, d'une part, les arrêtés, mesures ou décisions spéciales, d'autre part.

Si les règlements de police ressemblent aux lois par leur caractère de disposition obligatoire générale, ils en diffèrent par leur nature de règles non permanentes, plus ou moins instables, nécessitant fréquemment des adaptations aux situations nouvelles, des modifications et même des abrogations faciles et promptes à décider, sans qu'il faille mettre en mouvement tout l'appareil législatif. Il en est ainsi, à titre exemplaire, dans les matières de la police des mines, du roulage, des épizooties.

Quant aux arrêtés, mesures et décisions spéciales de police, ils ont pour raison d'être l'insuffisance ou la non-convenance des règles générales (lois ou règlements) relativement aux besoins multiples, aux nécessités variables, aux situations particulières, en présence desquelles les exigences d'une bonne police placent les



autorités. Appartiennent à cette catégorie d'arrêtés, mesures et décisions spéciales de police, les réquisitions, les expulsions, les extraditions, des arrêtés exécutifs ou d'administration active (par exemple, la fermeture d'une usine insalubre), des actes de juridiction (par exemple, un arrêté relatif à une autorisation de bâtir) (1).

Enfin, il faut compter parmi les attributions du pouvoir exécutif le groupe d'attributions qualifiées « mesures d'intérêt général » comprenant toute une série d'actes d'une extrême importance, d'une grande variété et dont le nombre est presque illimité : actes d'activité interne par lesquels le pouvoir exécutif s'occupe de sa propre organisation et de son propre fonctionnement (nominations administratives, dépêches et circulaires de services, règlements et arrêtés de pure administration, révocations, suspensions, etc...) ; actes politiques, c'est-à-dire ceux qui ont pour objet de mettre en mouvement les pouvoirs de l'État et les administrations publiques, d'en diriger le fonctionnement, d'en organiser et d'en compléter les rouages (à titre exemplaire : convocation des électeurs, convocation ou dissolution des Chambres, exercice des divers modes de tutelle sur les administrations provinciales et communales, sur les établissements publics, autorisations, approbations, suspensions, annulations, etc...) ; enfin, actes administratifs proprement dits, c'est-à-dire tous les actes d'autorité et de gestion qui se rapportent à l'acquisition, à l'approbation, à l'entretien et à l'amélioration du domaine public et privé de l'État, à l'établissement, à la réglementation, à l'exécution et à l'exploitation des services publics.

(1) Comparez DOR et BRAAS, *loc. cit.*, nos 420 à 422, et ORBAN, *op. cit.*, n° 79.

## CHAPITRE II

### **Le pouvoir réglementaire en matière d'exécution des lois.**

3) a) Le Roi exerce le pouvoir réglementaire en tant que chef de l'exécutif, et le pouvoir réglementaire du Roi est basé en ordre principal sur l'article 67 de la Constitution (« Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution »).

Cet article 67 reconnaît le pouvoir d'initiative propre s'exerçant en dehors de toute autorisation et de toute habilitation spéciale du législateur ordinaire, d'élaborer, dans le cadre des lois, toute mesure générale ou spéciale pour leur exécution.

Un appel formel du législateur à ce pouvoir n'est pas nécessaire dès qu'il existe une loi dont l'exécution réclame des mesures pour la compléter.

D'autre part, l'exécution des lois comporte pour le Roi, un pouvoir d'interprétation de la loi et d'adaptation aux cas particuliers des principes généraux posés par la loi. Ceci implique pour le Roi la faculté de faire les règlements qui sont les développements naturels de la loi. Il s'entend que l'étendue du pouvoir réglementaire est plus ou moins grande suivant que le législateur intervient ou non lui-même pour fixer dans la loi les détails d'exécution.

Cependant, le pouvoir réglementaire du Roi n'est pas illimité ; le Roi ne le possède pas à titre initial ou autonome. Ce pouvoir ne peut être exercé que dans

la limite de la loi ; en d'autres termes, pour s'exercer, il faut qu'il y ait une loi à exécuter. Le pouvoir réglementaire est un pouvoir dérivé de la loi elle-même. Ainsi l'exécutif ne doit pas seulement se maintenir *infra legem*, dans les limites de la législation existante, mais encore ses actes doivent-ils être l'exécution de lois, c'est-à-dire que la loi conditionne, à la fois, la faculté d'entreprendre l'acte et le contenu éventuel dont celui-ci est susceptible. L'essence du pouvoir exécutif est de ne comporter que des actes faits *secundum legem* ou *ex lege* (1).

Il ne suffit toutefois pas, pour que le pouvoir réglementaire puisse s'exercer, qu'il y ait une loi à exécuter. Il faut encore que son exercice reste dans les autres limites suivantes : le Roi ne peut abroger la loi, ni la suspendre, ni dispenser de son exécution (sauf autorisation expresse de la loi) ; il ne peut davantage la modifier (notamment en élargissant ou en restreignant sa portée) ni en combler les lacunes ; il ne peut intervenir lorsque la loi a conféré compétence réglementaire complète à d'autres autorités (2).

b) A côté du pouvoir réglementaire accordé au Roi par l'article 67 prémentionné de la Constitution, il existe un pouvoir réglementaire spécial basé sur l'article 78 de la loi fondamentale (« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même »). Ce pouvoir réglementaire spécial est plus

(1) CARRÉ DE MALBERG, La loi, expression de la volonté générale (Sirey, 1931, n° 5).

(2) Voir sur ces divers principes : A. BUTTGENBACH, Droit adm., 2<sup>e</sup> partie, édit. 1949, nos 269 à 272 ; WIGNY, Princ. gén. du droit adm. belge, 2<sup>e</sup> édit., n° 59, a ; VAUTHIER, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., 1950, nos 32 et suiv. ; DOR et BRAAS, LES NOUVELLES, *op. cit.*, nos 417 et 418 ; ORBAN, *op. cit.*, n° 125. — Sur la légalité douteuse d'une intervention de la loi déléguant à certaines autorités certaines attributions d'administration générale (notamment en matière de pouvoir réglementaire) réservées au Roi par la Constitution, voyez BUTTGENBACH, *op. cit.*, n° 281.

étendu que celui attribué par l'article 67 ; encore est-il qu'il n'existe que dans le cadre d'une loi le consacrant formellement et dans les limites qu'elle prescrit.

Ces lois extensives de la compétence réglementaire du Roi comprennent les lois attributives (elles permettent au Roi de régler une matière sans formuler aucune directive, sans que le législateur règle lui-même cette matière, fût-ce dans ses principes essentiels ; ce qui les différencie des lois de cadre, qui se bornent à formuler quelques principes généraux d'une matière à organiser, et à donner au Roi de simples directives très larges) ; les lois de pouvoirs spéciaux (elles permettent au Roi de régler un ensemble de matières important, dans le but de réaliser par voie réglementaire un véritable programme de gouvernement et de modifier, dans ces matières, la législation existante. Encore est-il qu'à la différence des lois de cadre et des lois attributives, l'extension du pouvoir réglementaire du Roi est limitée dans le temps. Le délai fixé étant venu à expiration, les arrêtés royaux, dont les tribunaux restent juges de leur légalité, portés en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux, ne pourront plus être modifiés que par une loi) ; enfin, les lois de pouvoirs extraordinaires qui présentent les mêmes caractéristiques générales que les lois de pouvoirs spéciaux sous cette réserve qu'elles autorisent le Roi à prendre des arrêtés-lois dont les tribunaux ne pourront connaître que de leur conformité avec les seules lois accordant les pouvoirs extraordinaires (1).

(1) A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, n<sup>os</sup> 273 à 275. — Voir : DECLEIRE, Le contrôle judiciaire de l'administration dans l'exercice de ses fonctions quasi-législatives, dans *Institut belge des Sciences administratives*, Congrès des 24 et 25 juin 1946, Rapports, pp. 81 à 142.

## CHAPITRE III

### Le pouvoir de police du Roi.

4) Le pouvoir réglementaire du Roi s'étendrait-il, en dehors de la sphère de l'exécution des lois, au domaine de la police, sans qu'une habilitation de la loi soit requise ? En d'autres termes, le Roi détiendrait-il un pouvoir de police générale autonome ?

a) Que faut-il entendre par le mot « police » ?

La police a pour but général de créer de l'ordre. Mais que faut-il comprendre par cette proposition ? En général, on attribue à la police quatre objets qui sont l'ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques. L'ordre, c'est d'abord l'ordre dans la rue, l'absence de troubles, c'est aussi l'ordre dans l'État tout entier par la prévention des complots, des menées révolutionnaires, et il impliquerait même, suivant une tendance de la jurisprudence française, l'ordre moral ; la sécurité, c'est la prévention des fléaux de toutes sortes (fléaux naturels tels que crues, inondations, incendies), faits de l'homme tels que vols et brigandages de toutes sortes, accidents de la circulation, accidents divers causés par les aliénés ; la salubrité, c'est la prévention des épidémies et intoxications de toutes sortes, la lutte contre les causes d'insalubrité tenant soit à l'eau consommée, soit aux immeubles ; la tranquillité, c'est l'état qu'il y a lieu de protéger contre certains faits qui, sans troubler à proprement parler l'ordre public, sont pour les tiers une cause de gêne suffisante pour motiver l'intervention des autorités de police, tels que les bruits, spécialement les bruits nocturnes. On recon-

naîtrait même au pouvoir de police un cinquième but, qui serait la sauvegarde de l'esthétique (1).

Pour un autre auteur, il ne suffit pas, pour définir le pouvoir de police, de constater son objet qui est de limiter les libertés. Ce pouvoir ne peut se définir non plus par la nature des actes au moyen desquels il s'exerce ; en réalité, il se définit par son but qui est d'assurer la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publique (2).

Par cela seul qu'il se traduit par un système d'ordres, de défenses, de permissions ou d'autorisations, tout règlement de police restreint les libertés des particuliers (liberté individuelle, droit de propriété, liberté du domicile, liberté d'association, liberté du commerce et de l'industrie, notamment). Mais jusqu'où les autorités de police peuvent-elles aller dans cette voie ? Un point est acquis : elles peuvent intervenir, en vertu du pouvoir général qui leur appartient d'assurer l'ordre c'est-à-dire la tranquillité, la sécurité et la salubrité, dans le domaine d'une liberté quelconque, sans avoir besoin d'y être habilitées par un texte spécial à cette liberté. Pour le surplus, peuvent être dégagées les trois indications suivantes : les autorités de police administrative voient, en principe, leur action limitée par les textes qui, pour une liberté déterminée, contiennent une définition ou des règles d'aménagement ou d'exercice de cette liberté ; elles sont

(1) M. WALINE, *Man. Élém. de droit adm.*, 1946, pp. 240 à 242. — « (La notion de l'ordre public) comprend tout particulièrement les idées de sécurité, de tranquillité et de salubrité ». M. VAUTHIER, *op. cit.*, n° 25, in fine. — Voyez aussi GIRON, *Dict. de droit adm. et de droit public*, V° Police administrative ; ORBAN, *op. cit.*, nos 79 et suiv. ; RÉPERT. PRAT. DU DROIT BELGE, V° pouvoir exécutif, n° 42 ; LES NOVELLES, *Lois polit. et adm.*, T. I, V° Institutions communales par MACAR, nos 795 et 796. — P. WIGNY, Le pouvoir réglementaire du gouverneur général, dans *Journal des Tribunaux d'Outre-mer*, 1951, spécialement p. 120, col. 1. — *Revue de l'Adm. et du droit adm. de la Belgique*, 1900, Historique et détermination de la notion de police, pouvoir réglementaire du Roi en matière de police, pp. 445-460 (anonyme).

(2) A. DE LAUBADÈRE, *Manuel de droit adm.*, 1947, pp. 194-195. Sic : P. WIGNY, *Le pouvoir réglementaire etc.*, *op. cit.*, p. 120, colonne 1.

limitées par la notion même de police administrative, les restrictions qu'elles apportent aux libertés ne se justifient que s'il s'agit d'assurer l'ordre, la tranquillité, la sécurité, la salubrité ; enfin, elles sont limitées dans les interdictions qu'elles formulent et dans les procédés qu'elles prescrivent, c'est-à-dire que si elles peuvent formuler des interdictions ou prescrire certains procédés quand les textes le précisent, elles ne peuvent, en l'absence de textes, formuler que les interdictions strictement nécessaires et imposer un procédé déterminé qu'en cas de désordre grave à éviter, s'il y a urgence, lorsqu'il n'existe qu'une mesure efficace pour remédier à un désordre déterminé (1).

Telle est, rappelée pour autant que de besoin, la notion expliquée de la police (2).

b) Ceci dit, le Roi possède-t-il un pouvoir réglementaire autonome dans le but d'assurer l'ordre, la tranquillité et la sûreté publiques, en dehors d'une habilitation législative ? A-t-il une compétence originaire et générale en toute matière de police ?

1) Cette question a fait l'objet de controverses qui ne se sont pas encore aplanies. Si GIRON penchait pour l'affirmative (3), ORBAN était d'un avis opposé (4), de même ERRERA (5), VAUTHIER se rangeant au côté de ces derniers (6).

(1) L. ROLLAND, *Précis de droit adm.*, 1947, n° 474.

(2) Sur la notion de police, on lira avec intérêt : RICHIR, *Rev. Jurid., du Congo belge*, 1932, Le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le droit de police au Congo, pp. 229 à 233, pp. 293 à 299 ; P. WIGNY, Le pouvoir réglementaire, etc... *op. cit.*, pp. 119 et 120.

(3) GIRON, *op. cit.*, V° Roi, n° 13. — « En matière de police, il y a dérogation à la règle que le Roi n'exerce pas d'initiative » (Pandectes belges, V° Roi, Royauté, n° 182 ; V° Pouvoir exécutif, n° 48, mais voyez n° 50).

(4) ORBAN, *op. cit.*, n° 83. — DOR et BRAAS, *op. cit.*, n° 424, se contentent de signaler la controverse.

(5) ERRERA, *Droit public*, n° 138.

(6) VAUTHIER, *op. cit.*, n° 33, n° 105.

Pour BUTTGENBACH <sup>(1)</sup>, il existe une tendance à interpréter plus largement que par le passé le pouvoir réglementaire du Roi, notamment en matière de police générale pour le maintien de l'ordre public ; on s'est rallié à une interprétation large, autrefois combattue, du pouvoir pour le Roi d'édicter des règlements de police. « Il est vrai, ajoute-t-il, que cette interprétation » a été consacrée par la loi du 5 juin 1934. De même plusieurs lois particulières ont reconnu au Roi le pouvoir » d'intervenir en matière de polices spéciales... Mais, » dans le silence de la loi, la question de savoir si (le Roi) » peut prendre des règlements de police reste controversée. La majorité de la doctrine se prononce négativement. GIRON opine pourtant pour l'affirmative ; la » jurisprudence marque certaines hésitations. Nous pensons, avec M. Moureau, qu'en présence des termes » restrictifs de l'article 78 de la Constitution, il est » difficile de conclure à une compétence originaire et » générale du Roi en toute matière de police ».

Signalons que VAUTHIER écrit cependant : « (Les Chambres), il est vrai, n'introduisirent pas dans la loi, en termes exprès, l'idée que le Gouvernement serait désormais investi d'un pouvoir général de police, dans toutes les communes du Royaume. La loi du 5 juin 1934 garde le silence sur cette question capitale, qu'elle se borne à considérer comme implicitement résolue dans le sens recherché par le Gouvernement » <sup>(2)</sup>.

Pour BELTJENS, « le Roi peut faire des règlements de police sans y être provoqué par une loi spéciale », ce pouvoir réglementaire, quelque large qu'il soit,

<sup>(1)</sup> A. BUTTGENBACH, *op. cit.*, n° 272, 3<sup>o</sup>, littera c. — Ce distingué publiciste fait état, dans la citation que nous donnons, du nom de M. MOUREAU, professeur à l'Université de Liège et conseiller d'État. Il ne nous a pas été permis de découvrir où M. Moureau aurait émis un avis identique à celui professé par M. Buttgenbach.

<sup>(2)</sup> VAUTHIER, *op. cit.*, édit. 1937, n° 448, dernier alinéa. — Voir édit. 1950, n° 105.



étant limité toutes les fois que sont intervenues les dispositions expresses d'une loi (1).

Telle semble être également l'opinion de DE BROUCKÈRE et TIELEMANS (2), tous deux membres de la Commission chargée de rédiger le projet qui est devenu la Constitution de 1831 (3), et de l'auteur de l'article « Pouvoir Exécutif » dans le RÉPERTOIRE PRATIQUE DU DROIT BELGE (4).

De PAGE professe l'opinion que le Roi dispose d'un pouvoir général de police en vertu duquel il prend valablement les arrêtés généraux nécessaires au maintien de l'ordre, de la salubrité et de la tranquillité publiques (5).

Pour MAST, il est fondé d'admettre que, sans qu'il y ait délégation d'une loi spéciale, le Roi peut porter des règlements de police ayant pour but de maintenir la tranquillité publique et la sécurité dans le Royaume (6).

C'est dans le même sens que J. MASQUELIN, après avoir rappelé que le pouvoir exécutif ne peut agir, en principe, que si une loi préexistante lui en donne le pouvoir (pouvoir d'attribution) ou nécessite des mesures pour sa mise à exécution (pouvoir d'exécution), écrit : « A cette règle, il existe cependant une exception, » l'acte de propre mouvement en matière de police » notamment et d'organisation administrative. Ce pouvoir propre et autonome du Roi est admis par certains auteurs et vivement combattu par d'autres ; il a été

(1) BELTJENS, La Constitution belge révisée, 1894, ad art. 107, n° 22, p. 542.

(2) DE BROUCKÈRE et TIELEMANS, Répert. de l'administration, V° administration, pp. 360 à 368, et plus spécialement V° Fabriques et manufactures, pp. 212 et 213.

(3) RÉPERT. PRAT. DROIT BELGE, V° pouvoir exécutif, n° 45.

(4) Même référence que sub (3). Sic : Pandectes belges, V° Roi, Royauté, n° 182 V° Pouvoir Exécutif, n° 48. Voir cependant n° 50.

(5) DE PAGE, Complément au Tr. Élém. de droit civ. belge, Vol. I, complément au Tome I du traité, 1951, n° 177, B.

(6) A. MAST, Overzicht van het grondwettelijk recht, deel II, p. 187, 2°.

» reconnu par le législateur, à diverses reprises, et  
 » par la jurisprudence des tribunaux » (1).

Quant à P. WIGNY, il estime que le principe, dans le domaine de la police, suivant lequel l'arrêté royal ne devrait pas se développer dans le cadre d'une loi, mais pourrait être pris même à défaut de loi, semble affirmé par la jurisprudence de la Cour de Cassation dans son dernier état (l'Auteur fait ici allusion à l'arrêt du 16 janvier 1922 dont nous parlerons dans quelques instants), et il ajoute : « Surtout il nous paraît hors de discussion » depuis la loi du 5 juin 1934 qui peut être considérée » comme une véritable loi interprétative de l'article » 67 de la Constitution (2). Certes, cette loi a directement » un autre objet. Elle sanctionne de peines les arrêtés » de police que gouverneurs de province et commissaires » d'arrondissement prennent par délégation du pouvoir » gouvernemental. Mais médiatement elle aboutit à » reconnaître la légalité de ces arrêtés et par conséquent » la réalité de ce pouvoir réglementaire général de » police, qui ne se fonde sur aucun texte de la loi » (3). Observons que pour A. MAST, qui n'admet pas l'habilitation nécessaire de la loi pour que le Roi puisse porter des règlements en matière de police, la loi du 5 juin 1934 ne semblerait pas apporter avec certitude un

(1) J. MASQUELIN, Contribution à l'étude du problème des arrêtés organiques et réglementaires, dans *Revue de l'administration et du droit adm. de la Belgique*, 1951, p. 222, col. 2, note (1).

(2) L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 juin 1934, remplaçant l'article 1<sup>er</sup> de la loi hollandaise du 6 mars 1818, dispose : « Les infractions aux arrêtés royaux à l'égard » desquelles les lois n'ont point déterminé ou ne détermineront pas des peines » particulières ainsi que les infractions aux arrêtés pris par les gouverneurs et » commissaires d'arrondissement en vertu des articles 128 et 129 de la loi provinciale seront punies d'un emprisonnement de huit jours à quatorze jours et » d'une amende de 26 à 200 francs ou de l'une de ces peines seulement. L'article 85 » du code pénal est applicable à ces infractions ».

(3) P. WIGNY, *Princ. gén. du droit adm. belge*, n° 59, b. — Voir également : P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, 1952, T. II, n° 466 ; *Revue de l'Adm. et du droit adm. de la Belgique*, 1934, Droit de police — pouvoir exécutif — commune — détermination des pouvoirs (auteur anonyme), pp. 197-212.

argument décisif en faveur de la thèse d'un pouvoir réglementaire de police initial dans le chef du Roi (1).

D'autre part, c'est dans le sens de la théorie d'un droit de police générale autonome dans le chef du Roi que s'était établie la pratique gouvernementale (2).

D'un autre côté, il importe de relever la définition du pouvoir exécutif donnée par certains auteurs, tels que THONISSEN, DOR et BRAAS, BELTJENS : le pouvoir exécutif a pour mission de pourvoir non seulement à l'exécution des lois, mais encore à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public et aux différents besoins de la société (3). En 1830 et au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la police n'est jamais dissociée du pouvoir général d'administration dont le Roi est le chef. En matière de police, enseigne GIRON, l'initiative des règles générales qui tracent aux citoyens les limites de leurs droits et de leurs devoirs appartient, par la force même des choses, au Roi plutôt qu'à la législature, et les mesures de police sont variables et mobiles et échappent, par leur nature, à la compétence du législateur (4).

Il est impossible de ne pas remarquer l'étroite parenté de la mission du pouvoir exécutif, telle que définie ci-avant, avec les termes employés par l'article 1<sup>er</sup> du chapitre IV de la Constitution française du 3 septembre 1791 : « Le Roi est le chef suprême de l'administration » générale du Royaume : le soin de veiller au maintien » de l'ordre et de la tranquillité publique lui est confié ».

(1) A. MAST, *op. cit.*, deel II, p. 187, 2<sup>o</sup>.

(2) RÉPERT. PRAT. DROIT BELGE, V<sup>o</sup> Pouvoir Exécutif, n<sup>o</sup> 47.

(3) BELTJENS, *op. cit.*, ad art. 29, p. 337. — DOR et BRAAS, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 418, et développements n<sup>os</sup> 419 à 424. — THONISSEN, *op. cit.*, n<sup>o</sup> 167. A remarquer que Thonissen, sans faire état *expressis verbis* du pouvoir réglementaire de police du Roi, semble bien l'admettre puisqu'il définit le pouvoir exécutif : celui qui pourvoit à l'exécution des lois, à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public et aux différents besoins de la société, tout en distinguant formellement le pouvoir exécutif, du droit de faire des règlements relatifs à l'exécution des lois (*op. cit.*, n<sup>o</sup> 351).

(4) GIRON, *op. cit.*, V<sup>o</sup> Roi, n<sup>o</sup> 13.

A supposer même que la constitution de 1791 ait cessé d'être obligatoire en Belgique, on peut croire que les constituants de 1830 se faisaient du pouvoir exécutif la même conception que les auteurs de la Constitution française qui a visiblement inspiré la loi fondamentale belge (1).

2) Si, cette fois, nous dirigeons nos investigations dans le domaine de la jurisprudence, nous constatons ce qui suit.

La Cour de Cassation rendit, en 1840, deux arrêts, respectivement en date des 24 mars et 4 août, dont, à notre avis, il serait difficile de tirer argument en faveur de la thèse d'une compétence originaire et générale du Roi en toute matière de police (2).

Par contre, la Cour Suprême rendit le 16 juin 1841 un arrêt affirmant que le Roi ne possède, en matière réglementaire, que le pouvoir de prendre des règlements et arrêtés pour l'exécution des lois (3).

Il fallut attendre les deux arrêts du 16 janvier 1922 de la Cour de Cassation (4) pour voir affirmer la thèse contraire qu'adopta l'arrêt de la Cour d'Appel de Bruxelles, en date du 28 janvier 1939 (5).

Voici comment s'exprime la Cour de Cassation : « Attendu, d'autre part, qu'au cours des discussions parlementaires en 1834 et en 1836, il n'a jamais été entendu que le texte dont il s'agit enlevait au Roi

(1) RÉPERT. PRAT. DROIT BELGE, V<sup>o</sup> Pouvoir exécutif, n<sup>o</sup> 45. A ce sujet, P. WIGNY écrit : « On peut douter que les lois révolutionnaires généralement invoquées et notamment le décret du 22 décembre 1789-janvier 1790 soient encore en vigueur » (étude précitée *Rev. adm.*, 1934, 197, (Princ. généraux etc..., n<sup>o</sup> 59, b). — Pour la thèse contraire et formellement affirmative, voir notamment Cour Appel Bruxelles, 28 janvier 1939, Pas. 1941.II.71. — Cependant, contre l'interprétation donnée à l'article 1<sup>er</sup>, chap. IV, titre III de la Constitution du 3 septembre 1791, voyez *Revue de l'Adm. et du droit adm. de la Belgique*, Historique et détermination de la notion de police etc..., *op. cit.*, page 456.

(2) Pas. 1840, 336, et 451.

(3) Pas. 1841, I. 187.

(4) Pas. 1922, I. 132 (en cause Pompéi) et 133 (en cause de Tabary).

(5) Pas. 1941, II. 71.

les attributions que lui conférait à cet égard la législation antérieure, notamment, le décret de l'assemblée nationale du 22 décembre 1789 (section III, art. 2), et la loi du 21 mai 1819 sur le droit de patente (art. 2) ». Quant à la Cour d'Appel : « Attendu que le Roi a un » double pouvoir, qu'en premier lieu il prend, suivant » l'article 67 de la Constitution, les règlements et » arrêtés nécessaires à l'exécution des lois ; qu'en outre, » il est revêtu d'un pouvoir général de police en vertu » duquel il prend légalement les arrêtés généraux » nécessaires au maintien de l'ordre, de la salubrité » et de la tranquillité publiques, sauf — ce qui n'est pas » le cas en l'espèce — lorsque la loi limite le droit dont » question, en attribuant à d'autres autorités le pouvoir » d'édicter des règlements dans une matière détermi- » née ; que ce pouvoir général de police appartient » au Roi notamment suivant le décret du 22 décembre » 1789, section III, article 2, de l'Assemblée Nationale » et suivant la Constitution du 3 septembre 1791, » titre III, chapitre IV, article 1<sup>er</sup>, qui, tout au moins » en ce qui concerne l'enlèvement et la destruction » des cadavres d'animaux impropres à la consommation » (N. B. La Cour fait ici allusion au cas d'espèce à lui » soumis), ne furent ni explicitement ni implicitement » annulés ni par les articles 67, 78 et 108 de la Constitu- » tion, ni par une disposition légale subséquente ».

3) Que le Roi détienne un pouvoir autonome de police, ou, tout au moins, que cette thèse puisse être soutenue non sans raison et non sans fondement juridiques sérieux et pertinents, telle est, semble-t-il, la conclusion qui pourrait être dégagée d'un avis formulé en séance du 7 juin 1951 par la deuxième chambre de la section de législation du Conseil d'État.

En l'espèce, la haute juridiction administrative s'était vue présenter un projet de loi autorisant le Roi à sou-

mettre la pratique du camping à une réglementation dans le but d'assurer, en cette matière, l'hygiène, la sécurité, la tranquillité et la moralité publiques. Voici comment s'est exprimé le Conseil d'État : « On pourrait » douter de la nécessité d'une habilitation à cette fin, » si la réglementation à prendre devait se borner à » assurer la sécurité, l'hygiène et la tranquillité publiques. » Comme elle doit, en outre, tendre à sauvegarder la » moralité publique, l'intervention du législateur est » toutefois indispensable, car il est généralement admis » que le pouvoir autonome de police du Roi ne s'étend » pas au domaine de la moralité publique » (1).

Si on ne trouve pas — à notre sens, tout au moins — une prise de position précise et expresse dans cet avis du Conseil d'État, il ne paraît cependant pas inconvenant d'y trouver une certaine indication dans la ligne de la thèse de l'appartenance au Roi d'un pouvoir autonome de police.

c) De ce qui vient d'être exposé, il découle que non seulement la jurisprudence récente, mais encore une partie très importante de la doctrine, admettent que, le Roi possédant le pouvoir exécutif en vertu de l'article 29 de la Constitution, ce pouvoir implique normalement et nécessairement le droit — en dehors de toute habilitation par la loi — de prendre des mesures en vue du maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la salubrité publiques, tandis qu'une autre partie de la doctrine fonde son opinion négative sur l'article 78 de la Constitution disposant que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

En ce qui nous concerne, nous croyons pouvoir

(1) Sénat de Belgique, session 1951-1952, document n° 333, séance du 29 mai 1952, p. 5.

nous rallier à la thèse selon laquelle le Roi détient une compétence originaire et générale en toute matière de police.

Indépendamment des arguments d'autorité puisés dans la doctrine et dans la jurisprudence, et même abstraction faite de la loi du 5 juin 1934 <sup>(1)</sup>, nous sommes enclin à croire que l'article 78 de la Constitution ne fait pas obstacle à l'adoption de cette thèse. En effet, s'il est exact que le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux à lui attribués formellement par la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, l'article 29 de la loi fondamentale a attribué au Roi le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution. Or, lorsque l'article 67 dispose que le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, il n'exclut pas que le Roi puisse faire des règlements et arrêtés en matière de police. Sans doute, l'exécution des lois rentre-t-elle dans la mission du pouvoir exécutif, au même titre, ainsi que nous l'avons vu, que le droit de maintenir l'ordre, la salubrité et la tranquillité publiques. Mais, le fait que la Constitution a prévu formellement le droit, pour le Roi, de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, — alors qu'elle n'a rien prévu expressément de semblable en ce qui concerne l'exercice du droit de police — n'implique pas, d'une manière certaine, que le Constituant de 1831 aurait intentionnellement exclu de la notion du pouvoir exécutif attribué au Roi, et telle que comprise à l'époque, le droit de prendre des règlements de police.

D'autre part, on peut soutenir que c'est également assurer l'exécution des lois et veiller à leur exécution, que de prendre toutes les mesures susceptibles de les

<sup>(1)</sup> Sur la portée de cette loi, voir avis de A. MAST, référence (1) page 18. — D'autre part, nous ne nous appuyons pas sur cette loi, eu égard à ce que nous exposons à son sujet au n° 11 de la présente étude.

faire respecter, notamment en organisant, en protégeant ou en promouvant l'ordre qui est le but général de la police.

Enfin, traditionnellement, naturellement et normalement, le pouvoir de porter des règlements en matière de police rentre dans les attributions du pouvoir exécutif.

Cette tradition et cette règle, d'après un nombre imposant d'auteurs, d'après la jurisprudence et d'après la pratique gouvernementale, existaient et existent encore, la loi du 5 juin 1934, d'autre part, les ayant, pour le moins, implicitement mais d'une manière certaine, consacrées.

C'est pourquoi, nous estimons pouvoir adopter la thèse de l'existence, dans le chef du Roi, d'un droit de police général à titre autonome.

D'ores et déjà nous notons que c'est sur ce système que sera échaffaudée notre étude, faisant essentiellement l'objet de ce travail, sur le pouvoir réglementaire en droit public colonial belge.



## CHAPITRE IV

### Règlements et sanctions.

5) Comme nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi (article 9 de la Constitution), les règlements portés par le Roi ne peuvent pas créer par eux-mêmes une sanction pénale. Il s'ensuit que la loi détermine elle-même les pénalités dont seront passibles les infractions aux arrêtés pris en exécution de la loi, ou encore se borne à sanctionner par des peines les ordres ou les défenses qu'elle édicte (de ce fait, les arrêtés pris en exécution de cette loi seront sanctionnés par les mêmes peines), ou, enfin, la loi n'édicte aucune peine et ne détermine pas davantage celles que pourra porter le Roi. Dans ce cas, le Roi pourra sanctionner ses arrêtés par des peines prévues par la loi hollandaise du 6 mars 1818, remplacée dans ses articles 1 et 2 par la loi du 5 juin 1934 (emprisonnement de 8 jours à 14 jours et amende de 26 à 200 francs, ou une de ces peines seulement).

## DEUXIÈME PARTIE

# Le Pouvoir réglementaire en Droit public colonial belge

---

## CHAPITRE I

### Le Roi.

#### § 1. Notion et contenu du pouvoir exécutif.

6) Alors que l'article 29 de la Constitution dispose que : « Au Roi appartient le pouvoir exécutif, tel qu'il est réglé par la Constitution », l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>re</sup> phrase, de la loi du 18 octobre 1908 (communément appelée « Charte coloniale ») porte que : « Le pouvoir exécutif appartient au Roi ». Et le dit article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, ajoute : « Il (le pouvoir exécutif) est exercé par voie de règlements et d'arrêtés », afin qu'on pût distinguer entre les actes du Roi décrétant comme législateur et ceux du Roi, chef du pouvoir exécutif (1).

(1) HALEWYCK, La Charte coloniale, T. I, n° 121. — Le législateur a repris l'expression «... règlements et arrêtés » de l'article 67 de la Constitution. Ainsi que l'écrit HALEWYCK (*op. cit.*, n° 126) : « Il y a eu ici une adaptation défectueuse de l'article 67 de la Constitution, qui définit un des droits du pouvoir exécutif, tandis que l'article 8 de la Charte indique seulement les actes extérieurs par lesquels les droits du pouvoir exécutif sont appelés à s'exercer ». C'est ce que ne semble pas avoir aperçu J. CROKAERT, LES NOVELLES, Droit colonial, T. I., V<sup>o</sup>

On observera immédiatement que le texte susvisé de la Charte coloniale paraît plus large que le texte correspondant de la loi fondamentale belge, car il ne comporte pas de limite telle que celle qui aurait pu être ainsi libellée : « Le pouvoir exécutif, *tel qu'il est réglé par la loi*, appartient au Roi ». Comment, dès lors, définir les actes relevant du pouvoir exécutif, par opposition à ceux relevant du pouvoir législatif ?

On a estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire l'énumération de ce que le Roi règle en sa qualité de législateur (par voie de décrets) ou en sa qualité de chef du pouvoir exécutif (par voie d'arrêtés), « par la considération » qu'il existe à ce sujet une tradition en Belgique, » une véritable jurisprudence... Pourquoi embarrasser » la discussion de subtilités et de distinctions théoriques ? » L'habitude, la tradition a réglé cela et la distinction » s'est établie sans difficultés et sans inconvénients » (1).

7) Cette considération de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants a pour objet, ainsi qu'on le constate, la discrimination à opérer entre

Pouvoir exécutif, n° 4. — Quant à la signification à donner aux mots règlements et arrêtés, le Rapport fait au nom de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants note que « tout règlement vise une matière complexe qu'il est appelé à régir de manière plus ou moins permanente. L'arrêté a un caractère plus spécial et plus temporaire ». (Sic : Sénat, session extraord., 1908, doc. n° 12, Rapport de la Commission spéciale, 1<sup>re</sup> partie, ad chapitre III, II Pouvoir Exécutif). Le projet de loi examiné par la Chambre des Représentants portait en son article 6 (l'article 8 actuel), al. 4 : « Aucun *règlement d'administration générale* ou arrêté n'est obligatoire qu'après avoir été publié » (voir aussi Rapport Sénat, II<sup>e</sup> partie, ad article 8). — Sur la différence, en droit public belge, du règlement et de l'arrêté, voir Rép. prat. du droit belge, V<sup>o</sup> Pouvoir exécutif, n° 34 (Le terme de règlement est réservé aux dispositions générales qui, le plus souvent, forment un ensemble de règles impersonnelles susceptibles de s'appliquer à un nombre de cas indéfini, alors que les arrêtés statuent sur des objets d'intérêt individuel ou concret. Cette distinction est purement conventionnelle ; juridiquement, toute manifestation du pouvoir exécutif tendant à l'application des lois constitue un arrêté royal subordonné aux mêmes conditions de fond et de forme).

(1) Chambre des Représ., session 1907-1908, Doc. n. 150, Rapport fait au nom de la Commission spéciale, ad article 5, in fine.

les actes du Roi, législateur, et ceux du Roi, détenteur du pouvoir exécutif. Mais elle ne détermine pas les attributions du pouvoir exécutif, pas plus que la loi du 18 octobre 1908, article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, ne le règle.

Il est, cependant, important de noter ce qui suit.

A s'en tenir au Rapport de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants, on n'a donc pas voulu énumérer les attributions du Roi, législateur, et du Roi, chef de l'exécutif, parce qu'on entendait se référer à la tradition en droit public belge.

Ceci nous paraît appeler une précision.

Suffit-il qu'une loi belge se soit accaparée ou s'accapare une matière pour qu'on puisse en conclure que cette même matière — transportée en droit colonial belge — doive faire l'objet d'une intervention du législateur colonial ?

Nous pensons qu'il est indispensable de distinguer.

Si cette matière rentre dans celles que les traditions métropolitaines refusaient *en 1908* au pouvoir réglementaire pour les réserver au pouvoir législatif sensu stricto, nous pensons que seul le législateur colonial sera compétent. La même règle s'appliquera, *mutatis mutandis*, aux matières traditionnellement réservées au pouvoir exécutif.

Imaginons que, depuis une trentaine d'années, le législateur métropolitain se soit emparé de la matière du statut des agents de l'État. On ne contestera pas que cette matière relève normalement de la compétence de l'exécutif (1). Cette matière devrait-elle être réglée

(1) Il convient ici de distinguer, car, parmi les matières rentrant dans la notion générale du statut, il en est qui, constitutionnellement, relèvent de la compétence propre du pouvoir législatif. Il en est ainsi en matière de pensions, de la responsabilité civile des fonctionnaires, de l'égalité des belges quant à l'accès à la fonction publique. Voir P. DE VISSCHER, *La forme du statut des agents de l'État et la Constitution*, p. 14, dans : *La réforme du statut des agents de l'État*, I, Institut belge des sciences administratives, session 1949-1950.

par le législateur ordinaire de la Colonie ? Nous ne le pensons pas.

De même, en vertu de l'article 118 de la Constitution, le mode de recrutement de l'armée est déterminé par la loi qui règle également l'avancement, les droits et les obligations des militaires. Cet article 118 restreint donc les pouvoirs du Roi qui, en l'absence de cette disposition, aurait pu, semble-t-il, établir, en vertu de l'article 66, alinéa 1<sup>er</sup>, et 68, alinéa 1<sup>er</sup>, combinés, de la Constitution, un statut pour les militaires comme il le fait pour les agents de l'État. Pourrait-on dire que, de l'existence de cet article 118, il y a lieu de conclure qu'en droit colonial belge le statut du personnel européen de la Force Publique doit nécessairement, sur le plan des principes, relever de la compétence du législateur ordinaire de la Colonie ? Est-ce là une matière relevant de la compétence propre du législateur ? La tradition, telle qu'existant en 1908, étant dans le sens de la compétence du législateur, seul, en droit, colonial, le législateur pourrait intervenir. Cette opinion a été développée et acceptée par le Conseil Colonial <sup>(1)</sup>.

En définitive, nous sommes porté à croire que, en principe, lorsque, pour distinguer ce qui appartient au Roi, législateur, de ce qui lui appartient en sa qualité de chef de l'exécutif, on s'en réfère à la tradition du droit public belge, ce n'est pas à la forme de l'acte qui s'est saisi d'une matière qu'il faut recourir aux fins de savoir si cette matière relève de l'exécutif ou du législatif, mais à l'appartenance normale de cette matière au législatif ou à l'exécutif suivant les traditions

(1) Voir l'exposé des motifs des deux projets de décrets (Compte rendu analytique du Conseil colonial, 1911-1912, p. 534 et p. 537), dont l'un applique « aux fonctionnaires et agents de la Force Publique » le statut des fonctionnaires et agents de la Colonie, et l'autre soumet les dits fonctionnaires et agents de la Force Publique à un règlement disciplinaire (décret du 25 juin 1912, *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1912, p. 669 et décret du 31 juillet 1912, *op. cit.*, p. 786), avec les Rapports élaborés respectivement par les conseillers Rolin et Dubreucq.

métropolitaines en vigueur en 1908. Car, à cette époque, prédominait encore la conception matérielle de la compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Ainsi qu'on l'a écrit : « (il ne paraît pas possible) de soutenir que le législateur de 1908 ait eu du pouvoir législatif une conception purement formelle ou, en d'autres mots, qu'il ait voulu s'en tenir à une simple distinction de forme entre l'acte législatif et le règlement » (1).

C'est pourquoi — à notre sens — le pouvoir exécutif tel qu'institué par la Charte coloniale, peut, eu égard au critère de discrimination apporté par le Rapport de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants et compte tenu de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte, être d'une portée plus souple et plus large que ne l'est celle du pouvoir exécutif en droit public belge. Bien entendu, de même qu'en droit public belge l'arrêté royal doit être conforme à la loi (article 107 de la Constitution), ainsi, en droit colonial, l'arrêté royal doit-il être conforme à la loi et au décret (article 8, alinéa 2, de la Charte).

Constatons donc qu'en vertu de la Charte coloniale, le Roi, à qui appartient le pouvoir exécutif, exerce ce pouvoir par voie d'arrêtés royaux (qu'on distingue ou non entre règlements et arrêtés) (2), et que la fonction exécutive doit être entendue dans le sens le plus large (3), la Charte coloniale n'ayant pas réglé ou limité le dit pouvoir dont, cela va de soi, les actes (règlements et arrêtés) doivent, en tout état de cause, être conformes aux lois et aux décrets. L'article 8, alinéa 2, dit, en

(1) G. MALENGREAU, De la délégation des pouvoirs en droit public congolais, Larcier, 1946, pp. 9 et 18. Voir plus généralement pp. 4 à 19. — Contra : P. JENTGEN, De la délégation des pouvoirs en droit public congolais, dans *Revue Juridique du Congo belge*, 1947, p. 171.

(2) HALEWYCK, *op. cit.*, n° 126.

(3) Voir nos 2 et 3 de la présente étude.

effet, que les cours et les tribunaux n'appliquent les règlements et les arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux lois et aux décrets, c'est-à-dire que le pouvoir exécutif ne peut porter des arrêtés sur des objets non réglés par les lois et par les décrets, et empiéter ainsi sur le domaine de la législature (1).

§ 2. Le pouvoir réglementaire en matière d'exécution des lois.

8) En vertu de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>de</sup> phrase, de la Charte coloniale, le pouvoir exécutif est exercé par voie de règlements et d'arrêtés, c'est-à-dire que les droits du pouvoir exécutif s'exercent et se manifestent par des actes extérieurs que sont les arrêtés royaux. Cette disposition n'a donc pas pour objet de définir un des droits du pouvoir exécutif, ainsi que le fait l'article 67 de la Constitution (2).

La fonction exécutive implique donc le pouvoir réglementaire.

Le Roi ne pourra toutefois exercer ce pouvoir que conformément aux lois, aux décrets et aux ordonnances législatives, c'est-à-dire que non seulement il ne pourra l'exercer *contra legem*, mais qu'il ne pourra l'exercer que *secundum legem* ou *ex lege* (le mot *lex* comprenant, en l'occurrence, la loi, le décret et l'ordonnance législative), ce conformément à l'article 8, alinéa 2, de la Charte.

(1) Voir WIGNY, Le Pouvoir réglementaire du gouverneur général, *Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, 1951, p. 119, col. 2 et 3. — Le terme « conformes » employé par l'article 8, al. 2, est à confronter avec celui de « contraires » employé à l'article 7, alinéa 5 : « Les cours et les tribunaux n'appliquent les décrets qu'autant qu'ils ne sont pas contraires aux lois ». Il s'ensuit que les décrets peuvent être « à côté des lois ». Voir sur le sens des mots « conformes et contraires » : HALEWYCK, *op. cit.*, n° 111. Comparez ce n° 111 avec la déclaration du Rapporteur à la Chambre, citée au n° 128. Le Rapporteur au Sénat s'est, à cet égard, expliqué plus exactement que son collègue de la Chambre (Sénat, session extraord., *op. cit.*, 1<sup>re</sup> partie, chapitre III, II pouvoir exécutif).

(2) Voir note (1), page 25 de cette étude.

Les principes de droit public belge fixant l'étendue et les limites du pouvoir réglementaire exercé par le Roi, sont applicables au pouvoir réglementaire exercé par le Roi dans le domaine de la législation coloniale (1). Il doit cependant être précisé que seule la loi — et non pas le décret — pourrait conférer compétence réglementaire ou autoriser la délégation du pouvoir exécutif (voir l'article 28, al. 1<sup>er</sup>, de la Charte), à d'autres autorités qu'au Roi. Car, ce pouvoir réglementaire, le Roi le tient de la loi, et le décret est subordonné à la loi et ne peut lui être contraire (article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, et article 7, alinéas 1, 2 et 6, de la Charte coloniale).

9) En ce qui concerne le pouvoir réglementaire spécial basé sur les lois attributives, les lois de pouvoirs spéciaux et les lois de pouvoirs extraordinaires (2), il ne trouve, dans le droit public congolais, aucune disposition positive sur laquelle il puisse se fonder, alors que, dans le droit public belge, il se base sur l'article 78 de la Constitution. Le motif de cette différence est simple : la Charte coloniale est une loi, tout en ayant les caractères d'une constitution. Dès lors, puisque la loi intervient souverainement en toute matière (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte), il suffit qu'une loi, portée en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution, intervienne, pour que le Roi se voie accorder, sur le plan colonial, un pouvoir réglementaire spécial. Il est à remarquer, cependant, que des lois de ce genre interviendront d'autant plus rarement dans le domaine colonial que le Roi, en sa qualité de législateur ordinaire de la Colonie, peut porter des mesures législatives qui, dans la Métropole, sont de la compétence exclusive de la loi. L'intervention de la loi, sur le plan colonial, ne s'imposerait que dans le cas où on voudrait accorder au Roi le pouvoir d'inter-

(1) Voir n<sup>o</sup> 3, a, avec les notes y afférentes.

(2) Voir n<sup>o</sup> 3, b.



venir dans des matières que la Charte ou des lois coloniales ont réglées ou ont réservées à la loi même. A titre exemplaire, il en fut ainsi de la loi du 7 septembre 1939 accordant au Roi des pouvoirs spéciaux pour le Congo belge et le Ruanda-Urundi <sup>(1)</sup>.

### § 3. Du pouvoir réglementaire de police du Roi.

10) Le Roi a-t-il un pouvoir réglementaire de police ?

Il va de soi qu'une loi peut, par mesure générale ou dans une matière déterminée, donner au Roi la faculté de porter des règlements de police, le mot police devant être pris dans le sens que nous avons exposé plus avant <sup>(2)</sup>.

Mais en dehors de cette hypothèse, le Roi a-t-il un pouvoir réglementaire de police autonome ?

11) Ainsi que nous l'avons exposé, il semble bien qu'il existe en droit public belge une tradition fondée de voir détenu par le Roi, chef de l'exécutif, un pouvoir réglementaire général de police autonome. Or, la notion même du pouvoir exécutif en droit public colonial belge est identique à celle en droit public belge. Dès lors, le Roi, chef du pouvoir exécutif, en vertu de l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte coloniale, détiendrait, à titre primaire, ce droit de police générale.

Cependant, en appliquant au droit public colonial belge, le principe exprimé par le droit public belge, il importe d'apporter certaines observations destinées à préciser notre prise de position.

Tout d'abord, la loi du 5 juin 1934 <sup>(3)</sup>, comme telle, ne peut pas nous intéresser puisqu'en vertu du principe constitutionnel de la spécialité des lois elle n'est obliga-

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1939, I, 598.

<sup>(2)</sup> Voir n° 4, a.

<sup>(3)</sup> Voir référence (2), page 17 et P. WIGNY, *Princ. gén. du droit adm. belge*, n° 59, b.

toire que dans la métropole. Si elle ne constitue qu'une loi interprétative de l'article 67 de la Constitution (Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois...), elle ne nous intéresse pas davantage, ainsi que nous allons avoir l'occasion de le constater ci-après (car l'article 67 susdit n'a pas son correspondant dans la Charte coloniale, plus particulièrement considérée en son article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>de</sup> phrase). Si, d'autre part, elle ne fait que consacrer implicitement une tradition ou une jurisprudence existant en Belgique, la tradition, dont nous avons à nous inspirer dans la Colonie, se trouvera renforcée d'autant, mais sans que la loi de 1934 puisse être considérée comme produisant quelque effet sur le plan colonial ; quant à la jurisprudence, elle inspirera plus de déférence et acquerra plus d'autorité.

Ensuite, il importe de noter que si, en droit public belge, le pouvoir réglementaire du Roi est basé en ordre principal sur l'article 67 de la Constitution, en vertu duquel le Chef de l'État fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, une telle disposition ou une de ce genre n'existe pas dans la Charte coloniale. Le pouvoir réglementaire du Roi, sur le plan colonial, n'est donc pas limité par le seul objet qui conditionnerait l'exercice de son pouvoir réglementaire : l'exécution des lois. En effet, l'article 67 définit un des droits du pouvoir exécutif, ce en matière réglementaire, tandis que la loi du 18 octobre 1908 (article 8, alinéa 1<sup>er</sup>), lorsqu'elle édicte que le pouvoir exécutif est exercé par voie de règlements et d'arrêtés, tend seulement à indiquer par là les actes extérieurs par lesquels les droits du pouvoir exécutif sont appelés à s'exercer (1).

(1) Voir note (1), p. 25. — Comparant l'article 67 de la Constitution avec l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte, A. HALOT-GEVAERT écrit dans son commentaire de la loi de gouvernement du Congo belge (p. 71) : « On voit par le texte de l'article VIII, que l'exercice (du pouvoir exécutif du Roi) est beaucoup plus étendu

En d'autres termes, par les mots « règlements et arrêtés », le dit article 8 ne vise pas exclusivement les règlements et arrêtés portés pour exécuter la loi, le décret ou l'ordonnance législative, mais encore tous règlements et arrêtés que le Roi peut porter en sa qualité de chef du pouvoir exécutif ; il ne restreint donc pas cette notion de règlements et arrêtés à ceux pris pour l'exécution de la loi, du décret ou de l'ordonnance ayant force de loi.

Dès lors, le pouvoir réglementaire appartenant au Roi, chef du pouvoir exécutif, pourrait, en droit public colonial, comprendre le pouvoir réglementaire général de police à titre autonome ou originaire. Ainsi, la Charte coloniale exprimerait adéquatement et serrerait davantage la notion et le contenu du pouvoir exécutif dont la mission est non seulement de pourvoir à l'exécution des lois, mais encore à la sûreté de l'État, au maintien de l'ordre public et aux différents besoins de la société. On rejoint, de la sorte, la notion de police (1).

12) On pourrait objecter que l'article 8, alinéa 2, de la Charte coloniale, impose la conformité des règlements et arrêtés aux lois et aux décrets, c'est-à-dire que le Roi ne peut exercer son pouvoir réglementaire que *secundum legem* ou *ex lege* ; or, la loi ou le décret n'ayant pas octroyé au Roi le pouvoir réglementaire général de police, le chef du pouvoir exécutif ne possède donc pas le dit pouvoir réglementaire général de police.

« Si, écrit P. WIGNY, par l'article 8 on avait voulu » donner au Roi un pouvoir réglementaire autonome, » c'est-à-dire une compétence qui s'étend à tous les

dans la colonie », parce que, d'après l'auteur, le Roi, en Belgique, ne peut donner des arrêtés royaux qu'en vertu et pour l'exécution des lois. — G. MALENGREAU (*op. cit.*, p. 19) écrit de son côté : « Remarquons (...) que l'article 8 de la Charte attribuant au Roi le pouvoir exécutif, est rédigé en termes plus généraux que les articles 29 et 67 de la Constitution et qu'il n'existe dans la loi de 1908 aucune disposition analogue à l'article 78 ».

(1) Voir n° 4, a.

» domaines sauf dans la mesure où ils sont déjà réglés  
 » par le législateur, on aurait dû employer une formule  
 » pareille à celle de l'article 7 et dire : « Le Roi prend  
 » les règlements en toutes matières sauf quant aux  
 » objets qui sont réglés par une loi ou par un décret » (1).

Que vaut cette objection ?

Il est évident que le pouvoir exécutif ne peut porter des règlements ou arrêtés que dans le cadre des lois et décrets, *secundum legem* ou *ex lege*. Il ne serait plus absolument pouvoir « exécutif » s'il avait un pouvoir autonome réglementaire qui lui permettrait de prendre des règlements ou arrêtés sur des matières ou des objets non réglés par la loi ou le décret, mais qui relèvent de la compétence du législateur.

Cependant, la question est précisément de savoir si le pouvoir réglementaire général de police rentre ou non dans les attributions du législateur (loi ou décret) ou du pouvoir exécutif. S'il rentre dans les attributions du législateur souverain, le Roi ne pourrait exercer le pouvoir réglementaire de police que si — et dans la mesure où — ce législateur le lui aurait formellement accordé, tandis que s'il rentre dans les attributions du législateur ordinaire, celui-ci serait juridiquement inhabile à octroyer au Roi tout ou partie du dit pouvoir puisque la délégation du pouvoir législatif est interdite (article 22, alinéa 3, de la Charte). Si, par contre, il rentre dans les attributions normales du pouvoir exécutif qui, en vertu de la Charte elle-même, appartient au Roi, celui-ci détiendrait un pouvoir dont les actes (règlements et arrêtés) ne devraient pas être portés *secundum legem* ou *ex lege*.

Dans ces conditions, il paraît quelque peu difficile de soutenir qu'« on n'exécute pas une loi en exerçant » un pouvoir qu'elle prévoit et organise » (2). Lorsque

(1) P. WIGNY, Le pouvoir réglementaire etc..., *op. cit.*, p. 119, col. 1.

(2) P. WIGNY, *op. cit.* : « Le règlement ou arrêté ne peut être pris qu'en exécution d'une loi ou d'un décret... On n'exécute pas une loi en exerçant un pouvoir qu'elle prévoit et organise ».

le Roi, en vertu de l'article 7, alinéa 2, de la Charte coloniale, exerce le pouvoir législatif par voie de décrets, sauf quant aux objets qui sont réglés par la loi, n'exécute-t-il pas la loi fondamentale de la Colonie ?

S'il est exact que la notion du pouvoir exécutif, en droit colonial belge, est en principe la même que celle du pouvoir exécutif en droit public belge, telle qu'elle devait être considérée en 1908, il peut sembler que, des considérations qui précèdent, on soit mis à même de conclure à une compétence originaire et générale du Roi en toute matière de police (1).

13) L'opinion que nous venons d'exprimer (2) paraît être confirmée par un arrêt du 16 mars 1933 de la Cour de Cassation, aux termes duquel « le droit d'expulsion » n'est qu'une des formes *du droit de police, lequel relève du pouvoir exécutif* qui, dans la Colonie, appartient au Roi » (3).

14) Un autre argument pourrait être apporté en faveur de la thèse exposée ci-avant.

En 1922, le Ministre des Colonies soumettait au nom du Roi à l'avis du Conseil Colonial un projet de décret modifiant le taux des peines, établi par les décrets du 11 août 1886 et du 18 avril 1887 ; il s'agissait, en l'occurrence, d'augmenter les taux des peines dont le gouverneur général pouvait sanctionner ses règlements de police et d'administration publique, et les taux des peines des infractions à l'égard desquelles la loi

(1) Pour HALEWYCK (*op. cit.*, n° 331), le droit d'édicter des règlements de police ne relèverait des décisions de l'autorité exécutive que dans la mesure des délégations du législateur — et il renvoie, à cet égard, à un arrêt du 16 juin 1841 de la Cour de Cassation. Nous avons relevé cet arrêt sub note (3), p. 19. Pour les motifs que nous avons exposés dans la première partie de cette étude, nous n'estimons pas pouvoir nous rallier à l'avis du distingué commentateur de la Charte.

(2) Voir n° 11 de la présente étude.

(3) *Rev. mensuelle de doctr. et de juris. coloniales*, 1934, p. 4. — Voir conclusions Proc. général LECLERCQ, *op. cit.*, p. 5, in fine, et p. 6.

ne déterminait pas de peines particulières <sup>(1)</sup> — et on rappelait, à ce sujet, que l'article 7 du décret du 16 avril 1887 autorisait le gouverneur général à prendre des règlements de police et d'administration publique <sup>(2)</sup>.

Comme on avait constaté que l'article 7 du dit décret, qu'on voulait remplacer, était la seule de ses dispositions qui resta en vigueur, on décida d'abroger tout ce qui pouvait subsister du décret de 1887 et de faire un décret nouveau sur la matière que le Conseil avait à régler <sup>(3)</sup>. En d'autres termes, on supprimait l'article 7 prémentionné, sauf à en reproduire le texte dans le nouveau décret, celui du 6 août 1922 <sup>(4)</sup>. A cette occasion, M. HALEWYCK s'exprima comme suit à la séance du 29 juillet du Conseil <sup>(5)</sup> : « ... l'article 7 du décret de 1887 » avait reçu, dans le droit congolais, une portée qui » n'apparaît pas dans ses termes. Du temps de l'État » Indépendant du Congo, le Souverain, et pour cause, » n'avait pas fait usage d'une manière expresse de » son pouvoir législatif pour s'attribuer, en qualité » du chef du pouvoir exécutif, le droit de police <sup>(6)</sup>. » L'interprétation générale était cependant que le droit » de police appartenait au chef du pouvoir exécutif, » car, disait-on, l'article 7 du décret de 1887 l'attribue » au délégué, au fondé de pouvoir de celui-ci, et la volonté » du Souverain a évidemment été de se donner, à lui » mandant, ce qu'il accordait à son mandataire, à son » représentant. C'est avec cette interprétation que » l'article 7 du décret du 16 avril 1887 a été trouvé

<sup>(1)</sup> Conseil Colonial, Compte rendu analytique, 1922, Exposé des motifs, p. 751.

<sup>(2)</sup> *Bulletin Officiel de l'État Indépendant du Congo*, 1887, p. 49.

<sup>(3)</sup> Conseil Colonial, *op. cit.*, p. 696.

<sup>(4)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1922, p. 818.

<sup>(5)</sup> Conseil Colonial, *op. cit.*, p. 864.

<sup>(6)</sup> On voudra se rappeler, en effet, que le Roi-Souverain, monarque absolu, concentrait en ses mains le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, qu'il exerçait tous deux sous la forme du décret.

» par le Gouvernement belge dans la législation congolaise... Si l'ancien article du décret de 1887 disparaît et est remplacé par un texte nouveau, ne pourrait-on pas dire, bien que celui-ci reprenne l'ancienne formule, qu'à raison des circonstances — les conditions nouvelles de l'exercice des pouvoirs — il n'a plus son ancienne signification, et, dès lors, ne conviendrait-il pas d'affirmer *in terminis*, le pouvoir de police du Roi ? » Et le Rapporteur, M. H. ROLIN, de répondre : « Je pense que, pour prévenir toute contestation il suffira que le rapport s'exprime dans le sens suivant : « Quant au droit de police du Roi, il n'est rien changé à l'ancienne portée de la disposition empruntée par le nouveau décret à l'article 7 du décret du 16 avril 1887 ». Ce qui fut fait dans le Rapport élaboré par M. le Conseiller H. ROLIN (1).

Le raisonnement suivant lequel le Roi-Souverain n'avait pas pu renoncer au droit de police rentrant dans ses attributions, lorsqu'il l'accordait au gouverneur général, se comprend aisément, car une telle renonciation ne peut pas se présumer. Elle peut, au surplus, d'autant moins se comprendre que le Roi-Souverain était un monarque absolu, étant à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de l'État Indépendant du Congo.

Cependant, depuis l'annexion par la Belgique du territoire ayant constitué l'État Indépendant du Congo, et eu égard aux pouvoirs tels qu'organisés par la Charte coloniale, était-il nécessaire ou opportun qu'un décret portât formellement que le Roi, chef du pouvoir exécutif, possédait le pouvoir réglementaire général de police ? Fallait-il l'intervention du décret pour que le Roi détînt ce pouvoir — ou ce pouvoir devait-il être considéré comme appartenant au Roi, à titre autonome ?

(1) Conseil Colonial, *op. cit.*, p. 887. — *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1922, p. 816.

Si, de sa déclaration au Conseil Colonial reproduite ci-dessus, on peut penser que M. HALEWYCK paraissait pencher pour l'inscription du droit de police dans le projet de décret devant devenir le décret du 6 août 1922, M. ROLIN, membre du Conseil, estima par contre, que, pour maintenir l'ancienne interprétation axée sur le décret du 16 avril 1887, il suffisait d'en faire état dans le Rapport du Conseil.

Il paraît que l'interprétation de M. ROLIN, que le Conseil fit sienne, implique que le Roi détient, comme propre et en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, le pouvoir réglementaire général de police. La tradition, en droit public belge, est orientée dans ce sens, et est confirmée, ainsi que nous l'avons signalé, par une partie imposante de la doctrine et par les arrêts du 16 janvier 1922 de la Cour de Cassation et par l'arrêt du 28 janvier 1939 de la Cour d'Appel de Bruxelles <sup>(1)</sup>. En tout état de cause, le décret du 6 août 1922 autorisant le gouverneur général à prendre des règlements obligatoires de police, implique que le Roi, à qui appartient le pouvoir exécutif, détient, à titre initial, ce droit de police, puisque le gouverneur général n'a reçu que la délégation du pouvoir exécutif (article 22, alinéa 2, de la Charte) et puisqu'il est le représentant du Roi dans la Colonie (article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte). Pourrait-on affirmer que le Roi, qui est en même temps législateur ordinaire de la Colonie et chef du pouvoir exécutif — encore que ces deux pouvoirs, tout en étant réunis dans ses mains, soient séparés — aurait renoncé, au profit du gouverneur général, à son droit de police ? Ajoutons, par souci de parallélisme, qu'en l'occurrence nous nous trouvons devant une situation offrant une frappante analogie avec la loi belge du 5 juin 1934 qui peut paraître consacrer implicitement — et nous reprenons ici les termes de

(1) Voir n° 4, b., et notes (4) et (5), p. 19.



P. WIGNY — « la réalité de ce pouvoir réglementaire général de police qui ne se fonde sur aucun texte de loi » (1).

Au surplus, si le Roi, chef du pouvoir exécutif, ne détenait pas un pouvoir réglementaire général de police autonome ; si, en d'autres termes, une intervention du décret était indispensable pour qu'une autorité, quelle qu'elle fût, pût porter des règlements de police, comment justifierait-on que le pouvoir réglementaire général de police ait été accordé au gouverneur général et non pas au Roi, alors que le pouvoir exécutif est attribué au Roi et que le gouverneur général ne l'a reçu que par délégation ? Comment expliquerait-on raisonnablement cette différence de régime qui accorderait plus de pouvoirs au représentant qu'au représenté ? Comment le Roi législateur aurait-il pu ne pas s'accorder, en tant que chef du pouvoir exécutif, ce qu'il octroyait à son délégué et à son représentant ? D'un autre côté, le décret du 6 août 1922 édictant les peines en matière de contravention aux décrets, ordonnances, arrêtés, règlements d'administration intérieure et de police à l'égard desquelles la loi ne détermine pas de peines particulières (2), n'implique-t-il pas, notamment, que le Roi a le droit de police autonome, puisqu'aucune loi *sensu stricto* ne le lui octroie *expressis verbis* ? Enfin, comment le Roi aurait-il pu octroyer aux commissaires de province (les gouverneurs de province, actuellement) le droit de prendre des arrêtés d'administration et de police, s'il n'avait pas possédé lui-même ce droit qu'il détient, à titre primaire, en sa qualité de chef de l'exécutif (article 26, alinéa 3, de l'arrêté royal du 29 juin 1933 remplacé par l'arrêté du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947 considéré en son article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, portant organisation administrative de la Colonie) ?

(1) Voir n° 4, b, avec référence sub notes (2) et (3), p. 17.

(2) Voir note (1), p. 57.

« Nous pensons donc que, même si le Rapport du Conseil Colonial n'avait pas fait l'expresse réserve proposée par M. ROLIN et admise par le Conseil, le Roi n'en aurait pas moins dû être considéré comme détenant un pouvoir réglementaire général de police initial. Du reste, ce n'est pas une simple réserve ou précision inscrite dans un Rapport qui aurait pu maintenir au Roi, chef du pouvoir exécutif, le droit de police, si l'octroi par le décret eût été rendu nécessaire pour que le Roi reçut ce droit ; à notre avis, le décret — dans ce cas — eût dû l'exprimer formellement.

Ainsi qu'on l'a écrit : « Il semblerait qu'en l'absence » de texte légal, le gouverneur général et les vice- » gouverneurs généraux, gouverneurs de province, au- » raient pu faire des règlements de police... Pour éviter » toute controverse, le législateur est intervenu » (1).

Cette opinion rencontre, quant au principe qu'elle émet, notre manière d'envisager le problème. En effet, si l'absence de texte légal n'eût pas constitué un empêchement à ce que le gouverneur général et ces vice-gouverneurs généraux exercent le pouvoir réglementaire général de police, à plus forte raison en aurait-il dû être ainsi pour le Roi à qui appartient le pouvoir exécutif, le gouverneur général et les dits vice-gouverneurs généraux n'ayant reçu le dit pouvoir que par délégation.

#### § 4. Limitation par la loi ou par le décret du pouvoir réglementaire de police autonome du Roi.

15) a) A supposer qu'on admette notre thèse selon laquelle le Roi, en droit colonial belge, aurait, à titre autonome et initial, le pouvoir réglementaire général de police, il ne s'ensuit pas, cependant, que ce pouvoir serait illimité.

(1) A. DUMONT, Police et sûreté, n° 3, dans LES NOUVELLES, Droit colonial, T. II.

Il est évident que si une loi intervenait, en matière de police, dans une matière déterminée, cette matière échapperait à la compétence du Roi ; de même une loi désignant spécialement telle autorité pour exercer, dans une matière particulière, le pouvoir réglementaire de police, pourrait limiter, dans la même mesure, le pouvoir du Roi, si tant est que l'intention du législateur ait été réellement de limiter, par cette désignation, le pouvoir du Roi (1).

b) Mais en serait-il de même si un décret intervenait pour attribuer à d'autres autorités qu'au Roi le pouvoir d'édicter des règlements de police dans une matière déterminée ?

En vertu de l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte coloniale, la loi intervient souverainement en toute matière. Or, la loi du 18 octobre 1908 a attribué au Roi le pouvoir exécutif. Si on adopte notre opinion suivant laquelle le Roi, en tant que chef du pouvoir exécutif, détient une compétence originaire et générale en matière de police — sous réserve des limites qu'une loi y apporterait — il faudrait conclure que le législateur ordinaire de la Colonie n'est pas capable d'attribuer à une autre autorité que le Roi le pouvoir d'édicter des règlements de police, fût-ce même dans une matière déterminée. Car s'il y a une hiérarchie entre le législateur ordinaire de la Colonie et le chef du pouvoir exécutif (article 8, alinéa 2, de la Charte), le législateur ordinaire est lui-même subordonné au législateur supérieur, puisque le décret ne peut pas être contraire à la loi (article 7, alinéa 6, de la Charte) et puisque la loi intervient souverainement en toute matière (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte). Or, dès le moment où la loi a octroyé au Roi la plénitude du pouvoir exécutif dans une mesure telle que ce pouvoir appartient au Roi (article 8, alinéa

(1) Voir à ce sujet l'arrêt, déjà cité, du 16 mars 1933 de la Cour de Cassation (*Rev. mens. de doctr. et de jur. col.*, 1934, spécialement p. 10).

1<sup>er</sup>, de la Charte), le décret ne peut ni directement ni indirectement limiter ce pouvoir, dans aucun des éléments constitutifs de ce pouvoir. En définitive, nous nous retrouvons, en l'occurrence, dans la même situation où un décret retirerait au Roi le soin de prendre les mesures d'exécution qu'appelle l'acte législatif du second degré ; un tel décret sortirait, à notre avis, de la légalité (1).

Mais si un décret n'est pas habile à attribuer à d'autres autorités que le Roi le pouvoir d'édicter des règlements de police (2), peut-il intervenir dans une matière de police, en la soustrayant ainsi à la compétence du Roi ?

Nous pensons que si la loi attribue au Roi le pouvoir exécutif et, par le fait même, le rend détenteur du pouvoir réglementaire de police, elle n'a pas dû permettre qu'un autre pouvoir se substituât à celui qu'elle-même a créé et organisé : le pouvoir exécutif.

Remarquons-le : en droit public belge, le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même (article 78 de la Constitution), et au Roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution (article 29 de la Constitution).

Une loi pourrait donc, semble-t-il, — si on admet la thèse du pouvoir autonome et originaire du Roi en matière de police — enlever en partie au Roi ou limiter son pouvoir réglementaire général de police tout comme une loi pourrait attribuer à un ministre le pouvoir réglementaire (en vue de l'exécution des lois). Mais, même dans ce cas, une telle attribution ne pourrait, pour cela, paralyser le pouvoir réglementaire royal (3).

(1) Voir sur ce point : A. DURIEUX, L'exercice du pouvoir exécutif en droit colonial belge, dans *Revue Juridique du Congo belge*, 1951, pp. 81 à 88, particulièrement au littera B, littera a.

(2) Nous reviendrons sur ce point lorsque nous examinerons le pouvoir de police du gouverneur général et des vice-gouverneurs généraux placés à la tête de vice-gouvernements généraux.

(3) Note d'observations signée P. D. V. sub arrêt Janda, n° 771, du Conseil

En droit public congolais, la loi est certes souveraine ; mais il n'en est pas de même du décret qui lui est subordonné. Celui-ci ne peut intervenir que dans les domaines où la loi n'est pas intervenue ou que la loi ne s'est pas réservés (article 7, alinéas 1, 2 et 6, de la Charte). D'autre part, aucun texte de la Charte ne dispose que le Roi n'aurait d'autres pouvoirs que ceux à lui conférés par les lois et les décrets, la Charte — à laquelle il faut sans cesse se référer — édictant le seul principe que le pouvoir exécutif appartient au Roi (ce à l'encontre des articles 29, 67 et 78 de la Constitution).

Il s'ensuit que si la loi peut, dans le droit public congolais, limiter ou enlever au Roi une partie de son pouvoir réglementaire général de police qu'il détient à titre initial et parce que le pouvoir exécutif lui appartient en vertu de la Charte, le décret, lui, par contre, ne peut régler le pouvoir du Roi, pas plus qu'il ne peut le limiter ni le lui enlever et, a fortiori, le lui retirer pour le tout, car, ce pouvoir, le Roi le tient de la loi coloniale fondamentale elle-même.

#### § 5. Objections contre la thèse de l'appartenance au Roi d'un pouvoir réglementaire de police autonome.

16) Contre notre opinion, suivant laquelle le Roi détiendrait, en droit colonial belge, un pouvoir de police autonome, on pourrait faire valoir que l'intervention du législateur ordinaire de la Colonie est si bien la condition *sine qua non* pour que le Roi détienne le pouvoir de police, que c'est le droit, conféré par

d'État (*Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'État*, 1951, p. 185). — BUTTGENBACH (*op. cit.*, n° 281) considère comme d'une constitutionnalité douteuse la pratique suivant laquelle le législateur charge lui-même un ministre de prendre les arrêtés nécessaires pour l'exécution d'une loi ; il y a là délégation par le législatif d'un pouvoir qui ne lui appartient pas et que la Constitution réserve au Roi (art. 67). Cette opinion de Buttgenbach sert d'étai à notre avis, sur le plan du droit public congolais, en ce sens que le décret ne peut déléguer un pouvoir, ou le limiter, ou l'enlever en partie, qui appartient au Roi en vertu de la Charte elle-même.

décret, de sanctionner par des peines les infractions commises en violation des règlements de police, qui implique et même conditionne l'octroi au Roi du pouvoir de police. Que serait un pouvoir de police dont les infractions, commises en violation de ces règlements, ne pourraient pas être sanctionnées de peines ?

Nous estimons qu'une telle objection est non fondée. Ce n'est pas parce que le législateur refuserait de voter le budget et empêcherait ainsi le pouvoir exécutif de gouverner, qu'il est la source légale de l'existence du pouvoir exécutif. Cette existence est en dehors de sa sphère de compétence. De même, ce n'est pas parce que le pouvoir exécutif se refuserait à nommer des magistrats, qu'il est la source légale de l'existence du pouvoir judiciaire. Dans ces deux cas, refus de voter le budget ou de nommer les magistrats, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne sortiraient strictement pas des limites de leurs attributions ; mais ils fausseraient et empêcheraient, si le refus était systématique et général, un fonctionnement régulier et normal de l'exercice des pouvoirs, ce qui, à cet égard, irait manifestement à l'encontre de l'esprit et de l'économie de la Constitution.

En d'autres termes, l'exercice des pouvoirs implique et exige que, chacun d'eux restant dans la sphère de ses attributions, n'abuse pas des droits ou des prérogatives qui lui appartiennent, et qui ne lui ont été du reste octroyés par la Constitution qu'en vue de réaliser un fonctionnement harmonieux et régulier des pouvoirs tel que voulu par la loi fondamentale.

Il en est de même en droit public colonial belge. Si un décret n'était pas intervenu afin de permettre de sanctionner de peines les infractions commises en violation des règlements de police portés par le pouvoir exécutif, cette abstention du législateur ordinaire aurait simplement rendus inefficaces les dits règlements et aurait empêché qu'on les fit respecter au besoin par la force légale. En d'autres termes, l'existence d'un décret pré-

voyant la possibilité d'infliger des peines à ceux contrevenant aux règlements de police, ne crée pas, par lui-même et nécessairement, le pouvoir de police, pas plus qu'il n'investit ceux qui détiennent ou détiendront ce pouvoir ; il présuppose, d'une part l'existence du pouvoir exécutif dont une des missions est précisément d'assurer l'ordre, la tranquillité et la sûreté publique ; d'autre part, l'existence des personnes appelées à exercer le pouvoir exécutif.

C'est, à notre avis, procéder en pleine confusion, que d'impliquer, dans le droit de porter des peines dans des règlements de police, le droit de police lui-même. Ce dernier relève de la sphère d'attributions du pouvoir exécutif, tandis que le premier est de la compétence du pouvoir législatif. C'est, tout au moins, ce qui nous paraît ressortir de la Charte coloniale, de son esprit et de son économie, de l'institution et de la nature des pouvoirs tels qu'elle les a établis.

17) On pourrait encore objecter contre notre opinion que le Roi exerce le pouvoir législatif par voie de décrets, sauf quant aux objets qui sont réglés par la loi (article 7, alinéa 2, de la Charte). Or la loi n'a pas réglé le pouvoir exécutif ; dès lors, cette matière relève de la compétence du législateur ordinaire de la Colonie.

Lorsque l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte, dispose que le pouvoir exécutif appartient au Roi, il entend par là que c'est tout le pouvoir exécutif, tel qu'entendu traditionnellement en Belgique, qui est attribué au Roi, l'alinéa 2 de ce même article 8 (les cours et les tribunaux n'appliquent les règlements et arrêtés qu'autant qu'ils sont conformes aux lois et aux décrets) ne formant nul obstacle à une telle compréhension de la notion du pouvoir exécutif. Or, nous avons vu que le Roi détient, à titre primaire, le droit de police, parce que ce droit rentre dans les attributions normales, naturelles et traditionnelles du pouvoir exécutif. Il s'ensuit que,

la Charte coloniale ayant attribué au Roi le pouvoir exécutif, la loi s'est notamment réservé à elle-même ce qui constitue ce pouvoir. En d'autres termes, cette matière est de la compétence exclusive du législateur souverain, ce qui entraîne pour conséquence, en ce domaine, l'absence légale de toute compétence du législateur ordinaire. Or, on le sait, le législateur ordinaire ne peut exercer son pouvoir quant aux objets réglés par la loi (article 7, alinéa 2, de la Charte), et les cours et tribunaux n'appliquent les décrets qu'autant qu'ils ne sont pas contraires aux lois (article 7, alinéa 6).

#### § 6. Règlements et sanctions.

18) Si, d'après notre opinion, le Roi a une compétence originaire et générale en matière de police, il va évidemment de soi que ce pouvoir de police n'implique aucunement le droit de sanctionner de peines les infractions commises en violation des règlements fondés sur ce pouvoir. Seul le pouvoir législatif est compétent pour établir des peines.

C'est ainsi que l'article 7, alinéa 2, du décret du 16 avril 1887, permettait au gouverneur général de sanctionner ses règlements de police et d'administration publique de peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale et 200 francs d'amende <sup>(1)</sup>.

C'est ainsi encore que l'article 1, alinéa 2, du décret du 6 août 1922, porte que les règlements obligatoires de police et d'administration générale que peut porter le gouverneur général, peuvent établir des peines ne dépassant pas deux mois de servitude pénale et 2.000 francs d'amende. Cette disposition est conforme à l'ar-

(1) Nous avons déjà signalé — sub note (5), p. 37 — que le Roi-Souverain exerçait sous forme de décret, tant le pouvoir législatif que le pouvoir exécutif. Il va de soi que l'article 7, alinéa 2, du décret du 16 avril 1887 constitue une disposition de nature législative. Il n'en est cependant pas de même de toutes les autres dispositions de ce même décret (voyez, par exemple, les articles 1 à 5, 8 à 10).



ticle 2 de la Charte coloniale disposant — par rappel formel à l'article 9 de la Constitution belge — que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu des lois particulières ou des décrets.

Ces sanctions, que portent les règlements précités, valent non seulement pour les règlements que le gouverneur général est appelé à prendre, mais encore pour les arrêtés royaux que le Roi peut porter en matière de police. Indépendamment du fait qu'il ne se concevrait pas que des arrêtés royaux, en matière de police, ne comportent pas des sanctions, il y a lieu d'admettre que les sanctions dont peut disposer le gouverneur général doivent également être celles dont le Roi peut disposer, si tant est qu'on se rallie à l'opinion émise précédemment, à savoir que le Roi, à qui appartient le pouvoir exécutif, détenteur d'un pouvoir réglementaire général de police autonome, doit avoir au moins les mêmes pouvoirs que ceux exercés par le gouverneur général qui est son représentant dans la Colonie et qui ne possède le pouvoir exécutif que par délégation à lui octroyée par le Roi par la volonté même du législateur souverain.

Enfin — et toujours dans le domaine des sanctions — il est utile de rappeler que les « contraventions aux » décrets, ordonnances, arrêtés, règlements d'administration intérieure et de police, à l'égard desquelles » la loi ne menace pas de peines particulières seront » punies d'une servitude pénale de deux mois au maximum et d'une amende n'excédant pas deux mille » francs, ou d'une de ces peines seulement » (article 1<sup>er</sup> du décret du 6 août 1922, décret qu'il ne faut pas confondre avec le décret de même date et dont il fut fait état plus avant à diverses reprises, relatif, celui-là, notamment aux sanctions pénales que peuvent établir les règlements obligatoires de police et d'administration générale portés par le gouverneur général) (1).

(1) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1922, p. 817.

## CHAPITRE II

### Le Gouverneur général.

#### § 1. Le pouvoir de police du gouverneur général en droit positif.

19) L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 6 août 1922 (1), dispose que « le gouverneur général est autorisé » à prendre des règlements obligatoires de police et » d'administration générale ».

A s'en tenir à cette disposition, il paraît, à première vue tout au moins, que l'étude du pouvoir réglementaire du gouverneur général et plus particulièrement du pouvoir de police, doit être réduite à quelques lignes, puisqu'un décret a porté des mesures sur ce double pouvoir et aurait ainsi résolu la question.

Cependant, il ne semble pas qu'il en soit ainsi si, ne se contentant pas de se référer purement et simplement au droit positif, on scrute d'un peu plus près le décret précité du 6 août 1922.

#### § 2. Critique du décret du 6 août 1922.

20) Le décret du 6 août 1922 devait-il porter que « le gouverneur général est autorisé à prendre des règlements obligatoires... d'administration générale » ?

a) En vertu de l'article 22, alinéa 2, de la Charte coloniale, « le gouverneur général... (exerce) par voie » d'ordonnances le pouvoir exécutif que le Roi (lui) » délègue ». D'autre part, on sait que « ... les ordonnances » d'administration générale ne sont obligatoires qu'après

(1) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1922, p. 818.

» avoir été publiées dans les formes prescrites par » décret » (article 22, alinéa 5).

Ainsi, lorsque le gouverneur général exerçant le pouvoir exécutif à lui délégué par le Roi <sup>(1)</sup>, porte une ordonnance, il exerce par là le pouvoir réglementaire lui permettant de prendre les mesures d'exécution qu'appellent les lois, les décrets, les ordonnances législatives et les arrêtés royaux.

Sans doute — comme nous l'exposerons dans la suite — le gouverneur général, parce que dépositaire du pouvoir exécutif, détient-il aussi le pouvoir réglementaire général de police à titre autonome. Mais c'est là un autre aspect de la compétence de son pouvoir réglementaire, la première mission de ce pouvoir étant de pourvoir à l'exécution des lois, décrets, ordonnances législatives et arrêtés royaux.

b) Mais, les ordonnances, dont question à l'article 22, alinéa 2, de la Charte, sont-elles différentes des ordonnances d'administration générale dont fait état l'alinéa 5 du même article ?

A notre avis, non. En employant l'expression : « ordonnances d'administration générale », le législateur s'est inspiré de l'article 129 de la Constitution. (« Aucune loi, » aucun arrêté ou règlement d'administration générale, » provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après » avoir été publiée dans la forme déterminée par la loi »). Or le mot « d'administration générale » s'oppose — et pour cause — aux mots d'administration « provinciale » ou « communale ». Il fallait donc distinguer la source d'où émanaient ces règlements. Il n'en était et n'en est pas de même dans la Colonie. Aussi, est-ce à tort que la Charte coloniale a vu introduire, dans son article 22, l'expression « d'administration générale »

(1) A. DURIEUX, *op. cit.*, littera A, 2<sup>o</sup>, au sujet de l'interprétation à donner aux mots... « que le Roi (lui) délègue » employés par l'article 22, alinéa 2, de la Charte coloniale.

qui est sans justification et sans utilité. C'est pourquoi toutes les ordonnances administratives du gouverneur général (et, ajoutons-le tout de suite, des vice-gouverneurs généraux placés à la tête de vice-gouvernements généraux) sont, au sens de ces mots en droit belge, des actes « d'administration générale » (1) ; mais, au regard du droit public congolais, ce ne sont que des ordonnances. C'est ce que ne semble pas avoir aperçu le décret du 6 août 1922 faisant état de « règlements ...d'administration générale », d'autant que la Charte, lorsqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir exécutif par le gouverneur général, ne fait pas état de « règlements » (voyez article 22).

c) De ce que le gouverneur général a reçu de la loi même la délégation de la plénitude du pouvoir exécutif et compte tenu de ce que la même loi (la Charte coloniale) a fixé la forme sous laquelle seraient portés les actes (les ordonnances) de la fonction exécutive telle qu'exercée par le gouverneur général, il s'ensuit, pensons-nous, que le législateur ordinaire de la Colonie ne devait pas intervenir aux fins d'autoriser le gouverneur général à porter des règlements obligatoires d'administration générale (article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 6 août 1922). Ce pouvoir, le gouverneur général le détient de la loi, en dehors de la volonté du législateur ordinaire.

21) Le décret du 6 août 1922 porte, en son article 1<sup>er</sup>, non seulement, que le gouverneur général est autorisé à prendre des règlements obligatoires d'administration générale, mais encore qu'il est autorisé à prendre des règlements obligatoires de police.

Il est évident que si on adopte la thèse que le Roi, à qui appartient le pouvoir exécutif, ne possède pas le pouvoir réglementaire général de police à titre primaire,

(1) HALEWYCK, *op. cit.*, n° 335.

le gouverneur général, qui est son délégué dans l'exercice du pouvoir exécutif et son représentant dans la Colonie, ne le posséderait pas non plus.

Dès lors, s'imposerait l'intervention du législateur ordinaire de la Colonie, en l'absence de toute intervention de la loi en ce domaine. Ainsi se justifierait juridiquement l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 6 août 1922.

22) Il serait toutefois quelque peu simpliste, pour quiconque étudie la matière du pouvoir réglementaire en droit colonial belge, de se contenter de l'existence de ce décret pour s'éviter le souci de rechercher si le législateur ordinaire devait ou pouvait intervenir pour octroyer le pouvoir réglementaire général de police au gouverneur général ; en d'autres termes, si le gouverneur général ne possède pas le pouvoir réglementaire général de police autonome.

P. WIGNY écrit : « Il faut commencer par reconnaître » la compétence de l'Exécutif en matière de police. » Le premier devoir du gouvernement est de veiller » au maintien de la paix publique. Il le fait par une » série de mesures isolées. Peut-il prendre des règlements ? » Peut-il même le faire en l'absence d'une loi ?

« En Belgique, la question est discutée... Au Congo, » toute controverse est exclue puisqu'il y a le décret » du 6 août 1922... » (1).

Nous n'oserions pas conclure de cette citation que le distingué publiciste admet le principe suivant lequel l'exécutif est compétent, à titre autonome, en matière de police, puisque, après avoir affirmé cette compétence, il pose la question si l'exécutif peut prendre des règlements même en l'absence d'une loi (il est à noter que si le pouvoir exécutif détient, en vertu de la loi même, le droit de police, il est superfétatoire, voire

(1) P. WIGNY, Le pouvoir réglementaire, etc..., *op. cit.*, p. 120, col. 1.

non-indiqué, de poser le principe que l'exécutif est compétent en matière de police et que le premier devoir du gouvernement est de veiller au maintien de la paix publique, puisqu'il ne détiendrait pas ce pouvoir en propre et à titre primaire).

Pour notre part, nous estimons que le gouverneur général possède le pouvoir réglementaire général de police à titre autonome.

Car, si le Roi, à qui appartient le pouvoir exécutif, détient le dit pouvoir réglementaire <sup>(1)</sup>, le gouverneur général doit aussi posséder ce pouvoir, puisqu'en vertu de la Charte coloniale il a reçu, par délégation, la plénitude de l'exercice du pouvoir exécutif et puisqu'il est le représentant du Roi dans la Colonie (articles 21, alinéa 1, et 22, alinéa 2) <sup>(2)</sup>.

Concluons donc en émettant l'avis que, le gouverneur général détenant le pouvoir réglementaire général de police autonome, le législateur ordinaire de la Colonie ne devait pas l'autoriser à prendre des règlements obligatoires de police <sup>(3)</sup>.

23) De ce que nous venons d'exposer ci-avant, et si notre thèse est fondée, il y a lieu d'admettre qu'il n'appartiendrait pas au législateur ordinaire de la Colonie de retirer ou de limiter le pouvoir réglementaire général de police du gouverneur général, directement ou indirectement, pas plus qu'il ne pourrait le faire vis-à-vis du Roi. Les arguments développés en ce qui concerne le Roi <sup>(4)</sup> valent, dans la même mesure, pour le gouverneur général, étant entendu que c'est en vertu de la Charte coloniale elle-même que le gouverneur général a reçu, par délégation, la plénitude du pouvoir

(1) Voir nos 10 à 14.

(2) Sic : A. DUMONT, *op. cit.*, sub note (1), p. 41.

(3) Contra, HALEWYCK, *op. cit.*, n° 331. Voir note (1), p. 36.

(4) Voir n° 15.

exécutif, tandis que le Roi s'est vu attribuer, par la même loi, le pouvoir exécutif.

De même que nous avons émis l'opinion qu'un décret ne pourrait pas intervenir dans une matière de police, sous peine de la soustraire à la compétence du Roi et, dans ce cas, d'aller à l'encontre de la Charte en empiétant sur un autre pouvoir <sup>(1)</sup>, ainsi estimons-nous que le même raisonnement doit être tenu, pour les mêmes motifs, en ce qui concerne le gouverneur général.

Il va de soi que là où le Roi serait intervenu, en exerçant son pouvoir réglementaire général de police, le gouverneur général serait légalement incapable d'intervenir à son tour. Sur cette matière, nous renvoyons à notre étude sur l'exercice du pouvoir exécutif en droit colonial belge <sup>(2)</sup>.

### § 3. Règlements et sanctions.

24) L'intervention du législateur ordinaire de la Colonie était indispensable dès le moment où les règlements obligatoires de police comportaient des peines. En effet, nulle peine ne peut-être établie ni appliquée qu'en vertu des lois particulières ou des décrets (article 2 de la Charte coloniale). Nous renvoyons, à ce sujet, à ce que nous avons écrit à l'occasion de l'examen du pouvoir réglementaire général de police du Roi <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir n° 15.

<sup>(2)</sup> A. DURIEUX, *L'exercice du pouvoir exécutif...*, *op. cit.*, p. 83, B, 2°.

<sup>(3)</sup> Voir n° 18.

## CHAPITRE III

### Les Vice-Gouverneurs généraux.

25) Encore que, depuis la réorganisation administrative de 1933, il n'existe plus, au Congo belge, de vice-gouvernements généraux dirigés par des vice-gouverneurs généraux, il nous paraît indiqué, dans l'étude d'ensemble que nous avons entreprise, d'examiner la situation qui serait faite à ces éminents fonctionnaires si le Roi venait à reconstituer des vice-gouvernements généraux aux lieu et place des provinces actuelles.

D'autre part, on n'ignore pas que le Ruanda-Urundi, qui constitue un vice-gouvernement général uni administrativement à la Colonie (article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 août 1925), n'a pas été affecté par la réforme de 1933 réalisée par le pouvoir exécutif et est resté soumis à la loi de 1925 prémentionnée.

Dans ces conditions, une étude d'ensemble sur le pouvoir réglementaire des vice-gouverneurs généraux placés à la tête de vice-gouvernements généraux s'impose, tout en réservant, dans une section spéciale, le cas du vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi, qui appelle un examen particulier.

#### A. LES VICE-GOUVERNEURS GÉNÉRAUX DE LA COLONIE.

26) Dans les territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, le vice-gouverneur général exerce par voie d'ordonnances le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue (article 22, alinéa 2, de la Charte coloniale). Il reçoit donc de la loi le même pouvoir



que celui octroyé au gouverneur général par la même disposition légale.

Dès lors, si le pouvoir réglementaire général de police autonome constitue un des éléments du pouvoir exécutif, et puisque le pouvoir exécutif appartient au Roi, ce même pouvoir appartient aux vice-gouverneurs généraux visés par la disposition légale précitée, comme il appartient au gouverneur général en vertu de la même disposition.

C'est pourquoi il nous paraît qu'il n'était nullement indispensable, en droit, que l'arrêté royal du 22 mars 1910 <sup>(1)</sup> ait disposé, en son article 2, que « le vice-gouverneur général du Katanga représente dans son ressort » territorial le gouvernement et exerce, sous l'autorité » du gouverneur général de la Colonie, tous les droits, » délégués à celui-ci, du pouvoir exécutif » ; que l'arrêté royal du 3 novembre 1913 <sup>(2)</sup> ait porté, au deuxième alinéa de son article 2, la même disposition ; qu'enfin l'arrêté royal du 28 juillet 1914 <sup>(3)</sup> ait édicté, au deuxième alinéa de son article 17 tel que modifié par l'arrêté royal du 6 juillet 1922 <sup>(4)</sup>, que le gouverneur de province, c'est-à-dire le vice-gouverneur général placé à la tête de vice-gouvernement général dénommé province, « prend des ordonnances d'administration ou de police ».

27) Cependant, le décret du 6 août 1922 qui autorise le gouverneur général à prendre des règlements obligatoires de police et d'administration générale et qui permet d'établir, pour ces règlements, des peines ne dépassant pas deux mois de servitude pénale et 2.000 francs d'amende, ne mentionne pas les vice-gouverneurs généraux placés à la tête de vice-gouvernements généraux.

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1910, p. 382.

<sup>(2)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1913, p. 965.

<sup>(3)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1914, p. 904.

<sup>(4)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1922, p. 825.

Mais un arrêté royal du 5 juillet 1920 <sup>(1)</sup> dispose en son article 4 : « Les vice-gouverneurs généraux, chargés » de l'administration des provinces, peuvent sanctionner » leurs règlements de police et d'administration publique » des peines mises à la disposition du pouvoir exécutif » par les décrets du 11 août 1886 et du 16 avril 1887 ».

On a estimé que cet arrêté royal avait été abrogé implicitement par l'article 26, alinéa 2<sup>e</sup>, de l'arrêté royal du 29 juin 1933 <sup>(2)</sup> portant organisation administrative de la Colonie <sup>(3)</sup>, le principe inscrit dans cet article 26, alinéa 2<sup>e</sup>, ayant été, du reste, repris dans l'article 22, alinéa 3, de l'arrêté de base du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947 relatif au même objet <sup>(4)</sup>.

Supposons — nous reviendrons sur cet aspect de la question — que, par suite, en 1933, de la suppression des vice-gouvernements généraux et de l'établissement des provinces, l'article 26, alinéa 2, de l'arrêté royal du 29 juin 1933 ait effectivement abrogé l'arrêté royal du 5 juillet 1920 prémentionné. Il n'en reste pas moins vrai qu'avant la mise en vigueur de l'arrêté du 29 juin 1933, l'arrêté royal du 5 juillet 1920 était d'appli-

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1920, p. 736. — L'article 1<sup>er</sup> du décret du 11 août 1886 (*Bulletin Officiel*, 1886, p. 141) prévoyait les sanctions pouvant être appliquées par les tribunaux lorsque la loi ne comminait pas de peines particulières ; cette disposition a été abrogée et remplacée par le décret du 6 août 1922 (B. O., 1922, p. 817). Quant à l'article 7 du décret du 16 avril 1887 (*Bulletin Officiel*, 1887, p. 49), il a été abrogé et remplacé par un autre décret du 6 août 1922 (B. O., 1922, p. 818) autorisant le gouverneur général à porter des règlements obligatoires de police et d'administration générale, et à les sanctionner de certaines peines. Dès lors, le texte de l'arrêté royal du 5 juillet 1920 doit être lu : « ...peuvent sanctionner leurs règlements de police et d'administration publique des peines mises à la disposition du pouvoir exécutif par le décret du 6 août 1922 ».

<sup>(2)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1933, I., p. 473.

<sup>(3)</sup> Voyez Codes Louwers, 4<sup>e</sup> édition, 1934, page 66, note <sup>(1)</sup>.

<sup>(4)</sup> *Bulletin Administratif du Congo belge*, 1947, p. 1276. « (Le gouverneur de province) exerce ceux des pouvoirs que les arrêtés royaux, les arrêtés ministériels et les ordonnances administratives attribuaient aux gouverneurs de province avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 29 juin 1933 sur l'organisation administrative, etc... ».

cation, ce en concomitance avec le décret du 6 août précité.

Il s'ensuit que les vice-gouverneurs généraux, placés à la tête de territoires constitués en vice-gouvernement général, trouvaient la base légale de leur pouvoir de sanctionner de certaines peines leurs règlements de police et d'administration publique, dans l'arrêté royal du 5 juillet 1920, considéré en son article 4, et dans le décret du 6 août 1922.

Mais l'article 4 de l'arrêté royal du 5 juillet 1920 peut-il être considéré comme abrogé ?

Nous estimons qu'il y a lieu de distinguer :

a) De même que, par la substitution des provinces aux territoires constitués en vice-gouvernement général, l'article 22, alinéa 2, de la Charte, a vu suspendre son application, ainsi nous pensons que l'article 4 de l'arrêté royal du 5 juillet 1920 n'est que suspendu, dans le cas des vice-gouverneurs généraux placés à la tête de territoires de la Colonie constitués en vice-gouvernement général ; si bien, qu'il reprendrait vigueur dans l'hypothèse où le Roi déciderait de revenir à une organisation administrative prévoyant des territoires constitués en vice-gouvernement général.

b) D'autre part, le dit article 4 est sans effet à l'égard des gouverneurs de province, car ceux-ci qui, en 1933, ont été substitués aux vice-gouverneurs généraux <sup>(1)</sup>, ont vu leur compétence, en matière de sanctions pouvant affecter leurs règlements de police et d'administration générale, fixée à un mois de servitude pénale et mille

(1) Les fonctionnaires placés, depuis la réforme administrative de 1933, à la tête des six grandes divisions territoriales de la Colonie appelées « province » ont reçu, successivement, les dénominations suivantes : commissaire de province ; commissaire provincial ; enfin gouverneur de province. Nous ne faisons état, afin de simplifier notre exposé, que de la dernière dénomination, encore que celle-ci remonte, non pas en 1933, mais en 1941 (arrêté ministériel du 15 février 1941). On voudra bien tenir compte de cette remarque.

francs d'amende (article 2 du décret du 14 mars 1934) <sup>(1)</sup>. Leur compétence a donc été réduite par rapport à celle des vice-gouverneurs généraux bénéficiant du même droit que celui accordé par le décret du 6 août 1922 au gouverneur général (deux mois de servitude pénale et deux mille francs d'amende). Nous pensons, d'autre part, que c'est dans ces mêmes limites (un mois de servitude pénale et mille francs d'amende) que doivent être contenus les arrêtés de police des gouverneurs de province, à l'égard desquels la loi ne détermine pas de peines particulières. Car, d'un côté le décret du 14 mars 1934 est postérieur au décret du 6 août 1922 (décret prévoyant les sanctions à appliquer aux infractions aux décrets, ordonnances, arrêtés, règlements d'administration intérieure et de police, à l'égard desquelles la loi est muette) ; d'un autre côté, il faut tenir compte de ce qu'avant la réforme de 1933, les règlements de police portés par le Roi, le gouverneur général et les vice-gouverneurs généraux pouvaient, tous indistinctement, être sanctionnés de peines ne dépassant pas deux mois de servitude pénale et deux mille francs d'amende ; ce qui a permis au dit décret de 1922 de reprendre le même taux de peines. Le décret du 14 mars 1934 ayant rompu ce parallélisme <sup>(2)</sup>, il importe d'en tenir compte dans l'application de ce décret du 6 août 1922 aux arrêtés de police portés par les gouverneurs de province. Enfin, si les gouverneurs de province ne peuvent,

<sup>(1)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1934, I, p. 367.

<sup>(2)</sup> Dans l'exposé des motifs précédant le projet de décret devant devenir le décret du 14 mars 1934, on peut lire : « ...on a voulu déterminer les peines dont les commissaires de province et les commissaires de district urbain pourraient sanctionner leurs arrêtés et décisions. Les articles 2 et 3 de l'ordonnance ci-jointe sujette à approbation, sont, à cet égard, le pendant du décret du 6 août 1922 qui établit les peines dont peut disposer le gouverneur général pour sanctionner ses ordonnances d'administration générale et de police. Mais il a paru nécessaire d'apporter au texte de l'ordonnance-loi certaines modifications relatives aux taux des peines » (Compte rendu analytique du Conseil Colonial, 1934, pp. 378 et 379).

lorsqu'ils édictent *expressis verbis* des peines, dépasser les limites tracées par le décret du 14 mars 1934, il paraît fondé d'admettre que leurs arrêtés ne peuvent être sanctionnés de peines plus fortes (celles prévues par le décret du 6 août 1922) lorsqu'ils s'abstiennent d'indiquer le montant des sanctions. Admettre une opinion contraire reviendrait notamment à autoriser les gouverneurs de province à faire indirectement ce qu'ils ne peuvent faire directement.

c) Enfin — et dernier élément de la distinction — si, eu égard au décret du 14 mars 1934 fixant les pouvoirs des gouverneurs de province, l'article 4 de l'arrêté royal du 5 juillet 1920 nous paraît ne plus être d'application, il n'en est pas de même en ce qui concerne les pouvoirs détenus par le fonctionnaire placé à la tête du Ruanda-Urundi, vice-gouvernement général uni administrativement à la Colonie. Nous reviendrons, dès lors, sur ce point, lors de l'examen du pouvoir réglementaire du vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi.

28) Pour le surplus, ce que nous avons écrit au sujet du gouverneur général vaut pour les vice-gouverneurs généraux placés à la tête de territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général <sup>(1)</sup> ; nous y renvoyons donc. Une précision, toutefois, s'impose.

Nous avons exprimé l'avis qu'en l'absence de texte légal le gouverneur général possédait le pouvoir réglementaire général de police autonome puisque le Roi, à qui appartient le pouvoir exécutif, détient le dit pouvoir réglementaire (telle est, du moins, notre thèse), et que le gouverneur général a reçu lui-même de la loi la délégation de la plénitude du pouvoir exécutif. Au surplus, ajoutons-nous, le gouverneur général est le représentant du Roi dans la Colonie <sup>(2)</sup>.

(1) Voir nos 19 et suivants.

(2) Voir n° 22.

Ce tout dernier argument ne vaut plus comme tel pour les vice-gouverneurs généraux, la Charte ayant donné au gouverneur général seul la qualité de représentant du Roi (article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte). Mais on ne peut pas perdre de vue que le gouverneur général est — ou plus exactement, vu la réforme de 1933, était — « assisté » de ses vice-gouverneurs généraux (article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte) qui le « représentaient » dans chaque province <sup>(1)</sup>. Dès lors, on peut estimer que les vice-gouverneurs généraux trouvaient, dans cette double notion d'assistance et de représentation, un nouvel argument en faveur de la détention, dans leur chef, du pouvoir réglementaire général de police que possédait — et possède toujours — le gouverneur général.

## B. LE VICE-GOUVERNEUR GÉNÉRAL DU RUANDA-URUNDI.

### § 1. Le droit positif.

29) Il semblerait qu'une fois vidé le cas des vice-gouverneurs généraux de la Colonie, placés à la tête de territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général, on ait résolu, par le fait même, le cas du vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi, puisque l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi dispose que « le territoire du Ruanda-Urundi est uni administrativement à la Colonie du Congo belge, dont il forme un vice-gouvernement général » <sup>(2)</sup>. Le cas du vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi serait donc identique à celui des vice-gouverneurs généraux susmentionnés ; en d'autres ter-

<sup>(1)</sup> Article 16, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 28 juillet 1914, tel que modifié notamment par l'arrêté royal du 6 juillet 1922, portant règlement organique de l'administration locale (B. O., 1914, p. 904 et B. O. 1922, p. 825).

<sup>(2)</sup> *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1925, p. 443.

mes — et notamment — ce vice-gouverneur général exerce le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue (article 22, alinéa 2, de la Charte) et, dès lors, exerce le pouvoir réglementaire en vue de l'exécution des lois et des décrets, possède le pouvoir réglementaire général de police autonome et peut sanctionner ses règlements de police et d'administration générale des mêmes peines que celles que peuvent établir les dits règlements portés par le gouverneur général (1).

Cependant il n'en est pas ainsi. En effet, un arrêté royal du 29 juin 1933 décrète en son article 1<sup>er</sup> que « les pouvoirs attribués aux commissaires de province » sont exercés, dans le territoire du Ruanda-Urundi, » par le vice-gouverneur général, gouverneur de ce territoire, qui agit par voie d'ordonnance » (2).

Or, parmi ces pouvoirs attribués aux commissaires de province, dénommés actuellement gouverneurs de province (3), il faut noter, eu égard à l'objet de la présente étude, ceux qui suivent :

Tout d'abord, le gouverneur de province représente le gouverneur général dans sa province et y exerce le pouvoir exécutif, par voie d'arrêtés, dans la limite des ordonnances d'administration générale du gouverneur général (article 21 de l'arrêté de base du Régent du 1<sup>er</sup> juillet 1947) ;

ensuite, il est chargé de l'exécution, dans sa province, des lois et des règlements d'administration générale (article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, du même arrêté), ainsi que des ordonnances du gouverneur général (article 23, alinéa 1<sup>er</sup>) ;

de troisième part, il prend des arrêtés d'administration ou de police (article 23, alinéa 1<sup>er</sup>) ;

(1) En vertu de la loi du 21 août 1925, article 1<sup>er</sup>, la Charte coloniale est applicable au Ruanda-Urundi.

(2) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1933, p. 485.

(3) Voir note (1), p. 58.

de quatrième part, il exerce ceux des pouvoirs que les arrêtés royaux, les arrêtés ministériels et les ordonnances administratives attribuaient aux gouverneurs de province avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 29 juin 1933 sur l'organisation administrative, et aux commissaires de province, chefs de provinces, commissaires provinciaux ou gouverneurs de province après l'entrée en vigueur de cet arrêté (article 22, alinéa 3), ainsi que les pouvoirs attribués par les décrets et les ordonnances législatives aux anciens gouverneurs de province (article 1<sup>er</sup> du décret du 14 mars 1934) ;

enfin, il peut sanctionner ses arrêtés d'administration générale et de police de peines ne dépassant pas un mois de servitude pénale et mille francs d'amende (article 2 du décret du 14 mars 1934).

Y a-t-il lieu d'entériner, sans plus, ces attributions de pouvoirs ? L'arrêté royal du 29 juin 1933 ne souffre-t-il aucune critique ou n'appelle-t-il aucune précision ?

## § 2. Critique de l'arrêté royal du 29 juin 1933.

30) Signalons, en premier lieu, que cet arrêté royal du 29 juin 1933 n'avait pas à porter — par relation aux pouvoirs des gouverneurs de province — que le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi exerce le pouvoir exécutif. Car, ce pouvoir, ce fonctionnaire le tient de la Charte coloniale (article 22, alinéa 2) qui le lui délègue de plein droit, encore que ce soit le Roi qui soit censé le lui déléguer <sup>(1)</sup>.

31) Pas davantage, cet arrêté royal ne devait édicter que le vice-gouverneur général agit par voie d'ordonnance, puisque la même Charte porte, en son article 22, alinéa 2, que les vice-gouverneurs généraux, dans les

(1) A. DURIEUX, *op. cit.*, p. 87, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>.



vice-gouvernements généraux, exercent par voie d'ordonnances le pouvoir exécutif.

32) Le même arrêté royal devait-il, par référence expresse aux pouvoirs attribués aux gouverneurs de province, prévoir la mission, pour le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi, d'exécuter, dans son territoire, les lois, les règlements d'administration générale et les ordonnances du gouverneur général ? En aucune manière. En effet, dépositaire du pouvoir exécutif à lui délégué de plein droit par la Charte, il appartient au vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi d'exercer ce pouvoir exécutif, notamment en prenant les mesures d'exécution qu'appellent ou qu'exigent les lois, décrets, ordonnances législatives, arrêtés royaux et ordonnances du gouverneur général. Cette mission, le vice-gouverneur général la tient de la loi — et ce n'est pas un arrêté royal qui peut l'habiliter à la remplir.

33) Pouvait-il (toujours par référence aux pouvoirs qui sont attribués aux gouverneurs de province et aux limites qui leur sont imposées) établir que le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi représente, dans son territoire, le gouverneur général, et y exerce le pouvoir exécutif dans la limite des ordonnances d'administration générale du gouverneur général ?

La réponse nous paraît devoir être affirmative.

En effet, le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi, en tant que vice-gouverneur général placé à la tête d'un territoire constitué en vice-gouvernement général, est, au regard de l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte, un « assistant » du gouverneur général; il lui est donc subordonné.

D'autre part, le Roi peut, puisque le pouvoir exécutif lui appartient, limiter, dans une certaine mesure, le

pouvoir exécutif délégué par la loi aux vice-gouverneurs généraux dirigeant un vice-gouvernement général (1).

Dès lors, il est juridiquement concevable que l'arrêté royal du 29 juin 1933 proclame que le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi est, dans son territoire, le représentant du gouverneur général et décrète que le pouvoir exécutif, à lui délégué par la loi, ne s'exerce que dans les limites des ordonnances d'administration générale du gouverneur général.

34) Était-il de la compétence de l'arrêté royal susvisé d'accorder au vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi le pouvoir — octroyé aux gouverneurs de province — de prendre des ordonnances (des arrêtés, pour les gouverneurs de province) d'administration et de police ?

Si telle est l'intention gisant, en ce qui concerne le point présentement à l'examen, sous l'arrêté royal du 29 juin 1933, nous estimons qu'en alignant le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi sur les gouverneurs de province de la Colonie, le dit arrêté royal a fait confusion.

En effet — nous nous excusons de toujours en revenir aux principes et de les citer sans cesse, mais cela nous paraît indispensable — le pouvoir exécutif que détient ce vice-gouverneur général lui a été délégué, directement, par la loi. Dès lors, le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi a incontestablement le droit, en dehors de toute intervention du pouvoir exécutif, de porter des ordonnances d'administration en vue d'exécuter les lois, décrets, ordonnances législatives, arrêtés royaux et ordonnances du gouverneur général, applicables au territoire du Ruanda-Urundi. Dès lors, aussi, ce même

(1) A. DURIEUX, *op. cit.*, pp. 87 et 88, où est développé l'examen de l'exercice du pouvoir exécutif par le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi.

fonctionnaire possède — selon la théorie que nous avons exposée en ce qui concerne les vice-gouverneurs généraux de la Colonie (1) — le pouvoir réglementaire général de police autonome. En définitive, c'est d'office, de plein droit, parce que dépositaire du pouvoir exécutif (encore qu'il ne lui ait été que délégué), que le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi peut prendre des ordonnances d'administration générale et de police.

Or, en lui attribuant ce pouvoir comme le Chef de l'État l'attribue, par son arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1947, aux gouverneurs de province, il aurait été perdu de vue que le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi trouve la source de son pouvoir dans la délégation du pouvoir exécutif opérée par la Charte coloniale, tandis que la délégation de l'exercice du pouvoir exécutif aux gouverneurs de province et l'octroi, à ceux-ci, du pouvoir de prendre des arrêtés d'administration et de police, découlent de la volonté libre du Roi (voyez article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte coloniale).

### § 3. Les sanctions et le décret du 14 mars 1934.

35) Nous avons dit, à plusieurs reprises, qu'il appartient au législateur seul de fixer les peines dont peuvent être sanctionnées les contraventions aux règlements (dans le sens générique de ce mot) d'administration générale et de police. Il n'est plus question de revenir sur ce principe évident.

Mais aurait-il pu appartenir à un arrêté royal de poser comme règle, en se référant aux pouvoirs attribués aux gouverneurs de province, que le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi ne pourra pas sanctionner ses ordonnances d'administration générale et de police, de peines autres que celles prévues par les arrêtés d'admi-

(1) Voir nos 26 et suivants.

nistration générale et de police portés par les gouverneurs de province ?

Il importe de remarquer que ce n'est point là une question purement académique. En effet, le décret du 14 mars 1934 prémentionné dispose, en son article 2, que les gouverneurs de province peuvent sanctionner leurs arrêtés susdits, de peines ne dépassant pas un mois de servitude pénale et mille francs d'amende.

Or, rappelons-le, le décret du 6 août 1922 autorise le gouverneur général à prendre des règlements obligatoires de police et d'administration générale, et à les sanctionner de peines ne dépassant pas deux mois de servitude pénale et deux mille francs d'amendé.

En d'autres termes, le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi est-il lié par l'arrêté royal du 29 juin 1933 qui, par la règle générale qu'il formule, se réfère non seulement aux pouvoirs attribués aux gouverneurs de province lors de sa mise en vigueur, mais encore à ceux qui devaient leur être attribués postérieurement et, par conséquent, au décret précité du 14 mars 1934 ?

On peut estimer que, lorsque l'arrêté royal du 29 juin 1933, article 1<sup>er</sup>, dispose que « les pouvoirs attribués » aux (gouverneurs) de province sont exercés, dans le » territoire du Ruanda-Urundi, par le vice-gouverneur » général, gouverneur de ce territoire... », il n'a d'autre intention que d'attribuer, pour le présent comme pour l'avenir, au gouverneur du Ruanda-Urundi, les pouvoirs qui sont attribués ou viendraient à être attribués aux gouverneurs de province, pouvoirs qui n'auraient pas appartenu ou n'appartiendraient pas au vice-gouverneur général en sa qualité de dépositaire du pouvoir exécutif (article 22, alinéa 2, de la Charte) ou en vertu d'actes législatifs ou réglementaires portés, avant la réorganisation administrative de 1933, en faveur des vice-gouverneurs généraux placés à la tête de territoires constitués en vice-gouvernement général.

Si — ce que nous ne pensons pas — l'arrêté royal précité du 29 juin 1933 avait voulu aligner la situation du vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi sur celle des gouverneurs de province, il serait juridiquement impossible d'admettre que cet acte de l'exécutif aurait valablement soumis les règlements obligatoires de police et d'administration générale du gouverneur du Ruanda-Urundi au décret du 14 mars 1934, considéré dans son article 2.

Dès lors, il y aurait lieu d'admettre que, le décret du 14 mars 1934 ne visant que les pouvoirs des gouverneurs de province, un arrêté royal (celui du 29 juin 1933) n'aurait pas pu se substituer au législateur ordinaire de la Colonie pour retirer au vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi un droit — plus étendu — qu'il tient, du reste, du décret du 6 août 1922, indépendamment même de l'arrêté royal du 5 juillet 1920 considéré en son article 4.

En définitive, la réforme administrative de la Colonie de 1933 ayant laissé intacte l'institution du vice-gouvernement général du Ruanda-Urundi, le vice-gouverneur général de ce territoire trouve son pouvoir de sanctionner les règlements d'administration générale et de police dans les textes légaux sur lesquels se fondaient, dans la Colonie, avant 1933, les vice-gouverneurs généraux placés à la tête de territoires constitués par le Roi en vice-gouvernement général.

## CHAPITRE IV

### Les Gouverneurs de province.

#### § 1. Le droit positif.

36) D'une part, les gouverneurs de province, dans la limite des ordonnances d'administration générale du gouverneur général, exercent, dans leur province, par voie d'arrêtés, le pouvoir exécutif (article 21 de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1947 du Régent, portant organisation administrative de la Colonie).

D'autre part, ils sont chargés de l'exécution des lois et des règlements d'administration générale (article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, du même arrêté), ainsi que de l'exécution des ordonnances du gouverneur général (article 23, article 1<sup>er</sup>).

Enfin, ils prennent des arrêtés d'administration ou de police (article 23, alinéa 1<sup>er</sup>).

Tels sont les textes qui dominent la matière faisant l'objet du nouveau point de la présente étude.

#### § 2. La délégation du pouvoir exécutif aux gouverneurs de province.

37) C'est par application de l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte coloniale que le Roi, chef du pouvoir exécutif, a délégué aux gouverneurs de province l'exercice des droits du pouvoir exécutif, c'est-à-dire l'exercice des droits reconnus aux organes du pouvoir exécutif (1). Il se conçoit donc parfaitement qu'ayant reçu cette délégation, non de la loi, mais du Roi, ils voient limiter par le Roi,

(1) G. MALENGREAU, *op. cit.*, p. 20.

même d'une manière générale, l'exercice de ces droits (1). Ainsi se comprend juridiquement qu'ils ne peuvent exercer le pouvoir exécutif que dans les limites des ordonnances d'administration générale du gouverneur général, puisque l'étendue de leur exercice des droits du pouvoir exécutif dépend exclusivement de la libre volonté du Roi et puisqu'ils représentent dans leur province respective le gouverneur général (article 21 de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1947).

38) Mais était-il nécessaire, dès que la délégation de l'exercice du pouvoir exécutif était accordée, de prévoir explicitement l'obligation qui leur incombait d'assurer l'exécution des lois, des règlements d'administration générale et des ordonnances du gouverneur général ?

Nous ne le pensons pas, car c'est une des tâches essentielles du pouvoir exécutif que de porter les mesures d'exécution que les lois appellent ou impliquent, qu'il s'agisse en l'occurrence, pour les gouverneurs de province, des lois, des décrets, des ordonnances législatives, tout comme des arrêtés royaux et des ordonnances du gouverneur général.

Notons, à ce sujet, la terminologie dont se sert l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1947, lorsqu'il fait état de la mission qui incombe aux gouverneurs de province d'exécuter les lois, les règlements d'administration générale et les ordonnances du gouverneur général. Cette terminologie vise-t-elle exactement la nomenclature des actes législatifs ou exécutifs cités immédiatement ci-avant ?

Il ne paraît guère souffrir d'objection à comprendre le mot « lois » dans son sens large, c'est-à-dire dans le sens de la loi (*sensu stricto*), du décret et de l'ordonnance législative. Admettre le contraire reviendrait à refuser

(1) A. DURIEUX, *op. cit.*, p. 86.

aux gouverneurs de province le pouvoir de veiller à l'exécution des décrets et des ordonnances législatives ; ce qui ne paraît pas concevable, alors qu'ils sont chargés d'exécuter les lois (sensu stricto), les règlements d'administration générale et les ordonnances du gouverneur général.

Mais que faut-il comprendre par l'expression « règlements d'administration générale » ?

L'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte, après avoir disposé que le pouvoir exécutif appartient au Roi, ajoute : « Il est exercé par voie de règlements et d'arrêtés » ; il n'y est donc pas fait état de « règlements d'administration générale ». D'autre part, l'article 22, alinéa 2, de la même Charte, édicte notamment que le gouverneur général exerce par voie « d'ordonnances » le pouvoir exécutif que le Roi lui délègue, tandis qu'en son alinéa 5 il prévoit que les « ordonnances d'administration générale » ne sont obligatoires qu'après publication et alors que le décret du 6 août 1922 autorise le gouverneur général à prendre des règlements obligatoires de police et « d'administration générale ».

A notre avis, l'emploi de terminologies différentes ne doit pas effrayer outre mesure, encore qu'il soit profondément regrettable. Les règlements d'administration générale de l'article 22, alinéa 5, de la Charte ne sont que des ordonnances ; les règlements d'administration générale (au sens du décret du 6 août 1922) ne sont encore que des ordonnances ; les règlements d'administration générale (au sens de l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1947) sont les arrêtés royaux (par opposition au mot « ordonnances » dont fait état l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, du même arrêté). Déjà nous avons eu l'occasion de relever le caractère erroné de l'expression « règlements et arrêtés » dont se sert l'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte coloniale (1) et le caractère

(1) Voir note (1), p. 25.



malencontreux de l'expression « ordonnances d'administration générale » qu'emploie l'article 22, alinéa 5, de la Charte<sup>(1)</sup>. L'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1947 semble s'être inspiré de cette terminologie défectueuse en droit public congolais (« ...règlements d'administration générale », article 22, alinéa 1<sup>er</sup>), tout en adoptant, en son article 23, alinéa 1<sup>er</sup>, pour les actes du gouverneur général exerçant le pouvoir exécutif, le mot « ordonnance » (par référence, vraisemblablement, à l'article 22, alinéa 2, de la Charte), mais en maintenant l'expression « ordonnances d'administration générale » en son article 21, ceci en souvenir, probablement, des ordonnances d'administration générale dont fait état l'article 22, alinéa 5, de la Charte.

39) S'il n'était pas indispensable de prévoir la tâche, pour les gouverneurs de province, d'exécuter « les lois, » les règlements d'administration générale et les ordonnances du gouverneur général », en est-il de même en ce qui concerne le pouvoir, que l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1947 leur confère, de prendre des arrêtés de police ?

A ce sujet, il a été écrit : « Il semblerait, d'après ce » qui précède, qu'en l'absence de texte légal, le gouverneur général et les vice-gouverneurs généraux, gouverneurs de province, auraient pu faire des règlements » de police, *seuls, les (gouverneurs) de province ayant » besoin d'une délégation spéciale à cet effet* »<sup>(2)</sup>. Est-il exact qu'une délégation spéciale s'imposait en ce qui concerne les gouverneurs de province ?

Si on admet qu'une délégation spéciale est nécessaire, le motif de différence de régime entre les dits vice-gouverneurs généraux et les gouverneurs de province ne pourrait être trouvé, à notre avis, que dans le fait que les premiers reçoivent de plein droit délégation de l'exercice

(1) Voir n° 20, b.

(2) A. DUMONT, *op. cit.*, n° 3.

du pouvoir exécutif, de la loi elle-même (encore que le Roi soit censé le leur déléguer), tandis que les autres la reçoivent du Roi agissant en vertu de l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte. Mais les uns et les autres n'ont jamais que délégation de l'exercice des droits reconnus aux organes du pouvoir exécutif. Or, quelle que soit la source (la loi ou le Roi) de cette délégation, celle-ci comporte, dans l'exercice *général* des droits y afférents, non seulement le pouvoir de prendre des règlements d'exécution *secundum legem* et *ex lege*, mais encore le pouvoir de porter des règlements de police, car l'un et l'autre de ces pouvoirs constituent des attributions traditionnelles et essentielles du pouvoir exécutif, du moins tel que nous le concevons.

Dans ces conditions, il ne semble pas exact d'affirmer que, à l'encontre des vice-gouverneurs généraux placés à la tête de territoires constitués en vice-gouvernement général, les gouverneurs de province ne détiendraient le pouvoir réglementaire de police qu'à la condition que le Roi le leur ait accordé. En d'autres termes, nous pensons que, dès le moment où le Roi délègue aux gouverneurs de province l'exercice des droits reconnus aux organes du pouvoir exécutif, par le fait même il leur accorde notamment le droit de police, sans qu'une délégation spéciale ne soit, à cet égard, indispensable. Si le Roi eût voulu ne pas comprendre, dans les attributions du pouvoir exécutif, le droit de police, il eût dû le dire ; mais ayant accordé l'exercice complet des droits afférents au pouvoir exécutif, il ne devait pas en faire état spécialement.

### § 3. Arrêtés et sanctions.

40) Il appartenait au législateur ordinaire de la Colonie de fixer le montant des peines dont les gouverneurs de province peuvent sanctionner leurs arrêtés

d'administration générale et de police. Un décret du 14 mars 1934<sup>(1)</sup> a fixé, en son article 2, que ces arrêtés peuvent prévoir des peines ne dépassant pas un mois de servitude pénale et mille francs d'amende.

Cependant une observation s'impose que nous avons déjà relevée précédemment lors de l'examen du pouvoir réglementaire des vice-gouverneurs généraux<sup>(2)</sup> et que nous croyons utile de rappeler ici.

Le décret du 6 août 1922, prévoyant les sanctions à appliquer aux contraventions « aux décrets, ordonnances, arrêtés, règlements d'administration intérieure et » de police, à l'égard desquelles la loi ne détermine pas » de peines particulières»<sup>(3)</sup>, fixe le montant des peines à appliquer à une servitude pénale de deux mois au maximum et à une amende n'excédant pas deux mille francs, ou à une de ces peines seulement.

Il nous paraît, pour les motifs que nous avons fait valoir antérieurement<sup>(4)</sup>, que les arrêtés d'administration générale et de police des gouverneurs de province ne peuvent, à défaut de mention des sanctions à infliger, être punis de peines supérieures à celles fixées par le décret du 14 mars 1934.

(1) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1934, I, p. 367.

(2) Voir n° 27.

(3) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1922, p. 817.

(4) Voir n° 27 b.

## CHAPITRE V

### Les Commissaires de district administrant les villes.

#### § 1. Le droit positif.

41) Le décret prémentionné du 14 mars 1934 prévoyait, en son article 3, que les commissaires de district urbain pouvaient sanctionner leurs décisions de police de peines ne dépassant pas quinze jours de servitude pénale et cinq cents francs d'amende.

Les commissaires de district urbain étaient des fonctionnaires chargés d'administrer le territoire d'une agglomération urbaine, détaché de l'administration du district, et formé en une circonscription administrative spéciale dénommée district urbain (articles 1 et 2 du décret du 12 janvier 1923) (1).

En vertu de l'article 4 de ce décret, le commissaire de district urbain avait les pouvoirs d'un commissaire de district « s'il n'en était autrement décidé par la loi, » par un arrêté royal, ou par une ordonnance du gouverneur général ». Sur la base de cet article 4, le gouverneur général délégua au commissaire de district urbain le pouvoir de faire des règlements urbains d'administration et de police dont les sanctions ne pouvaient dépasser sept jours de servitude pénale et deux cents francs d'amende (article 12, alinéas 2 et 7, de l'ordonnance du 10 août 1923 telle que notamment modifiée par l'ordonnance du 4 janvier 1929) (2).

Cependant, le décret du 12 janvier 1923 subit des modifications portées par les ordonnances législatives

(1) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1923, p. 118.

(2) *Bulletin Administratif du Congo belge*, 1923, p. 400, et 1929, p. 2.

des 19 octobre 1940 et 25 juin 1941 <sup>(1)</sup>. Les districts urbains se voient substituer la dénomination de « ville » ; ces villes sont administrées par le commissaire de district ; dans la ville, le commissaire de district a tous les pouvoirs et tous les droits qui en vertu des lois, décrets et règlements appartiennent aux commissaires de district et aux administrateurs territoriaux, ces pouvoirs pouvant être étendus ou restreints par la loi, par un arrêté royal ou par une ordonnance du gouverneur général. Ainsi s'explique que l'article 3 du décret du 14 mars 1934 précité a été modifié par l'ordonnance législative du 25 juin 1941 <sup>(2)</sup> afin de mettre cet article 3 en harmonie avec le décret du 12 janvier 1923 tel que notamment modifié par l'ordonnance législative du 25 juin 1941 : « Les commissaires de district peuvent sanctionner les » décisions de police qu'ils édictent dans le territoire » des villes, de peines ne dépassant pas quinze jours » de servitude pénale et cinq cents francs d'amende ».

C'est en vertu du décret du 12 janvier 1923, tel que notamment modifié par l'ordonnance législative du 25 juin 1941, que le gouverneur général a donné, par son ordonnance du 25 juin 1941 <sup>(3)</sup>, délégation au commissaire de district « pour faire des règlements urbains » d'administration et de police sur ceux des objets » déterminés par le gouverneur général pour lesquels » le comité urbain peut émettre des vœux » (article 10, alinéa 1<sup>er</sup>).

## § 2. Critique de la législation.

42) Les commissaires de district ne détiennent pas, du Roi, une délégation, générale ou partielle, du pouvoir exécutif ; ils n'ont pas reçu, même d'une manière limitée, le pouvoir de porter des règlements de police.

<sup>(1)</sup> *Bulletin Administratif du Congo belge*, 1940, p. 1691 et 1941, p. 1169.

<sup>(2)</sup> *Idem*, 1941, p. 1171.

<sup>(3)</sup> *Idem*, 1941, p. 1175.

Si, dès lors, on désirait que les commissaires de district, administrant les villes, bénéficient d'un pouvoir de porter des règlements d'administration et de police, il importait que cela soit dit expressément (1).

Mais qui devait le dire ?

L'ordonnance précitée du 25 juin 1941, donnant délégation aux commissaires de district préindiqués, n'aurait-elle pas pu être portée, même si le décret du 12 janvier 1923, tel que modifié notamment par l'ordonnance législative du 25 juin 1941, n'avait pas édicté que les pouvoirs des commissaires de district pouvaient être étendus ou restreints par la loi, par un arrêté royal ou par une ordonnance du gouverneur général ?

Nous estimons qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative.

En effet, ainsi que nous l'avons déjà fait observer, les pouvoirs traditionnels étant institués et organisés par la loi (*sensu stricto*), le législateur ordinaire de la Colonie sort de ses attributions et pose un acte exorbitant de sa compétence en autorisant le Roi ou le gouverneur général à accorder une délégation de pouvoir en matière exécutive. A notre avis, cette autorisation ne trouve aucun fondement dans la loi et ne justifierait pas une délégation de pouvoir qui serait octroyée par le Roi ou le gouverneur général.

Si le Roi délègue aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés tout ou partie des fonctions exécutives ; si le gouverneur général

(1) Dans le rapport du Conseil Colonial précédant le décret du 12 janvier 1923, portant création des districts urbains, le conseiller H. ROLIN écrit (*Bulletin Officiel*, 1923, p. 113) : « En principe, le commissaire de district urbain a, dans ce district, le même rôle que le commissaire de district proprement dit dans son district. Ce pouvoir comprend notamment la police. Le commissaire l'a dans ses attributions, sans partage avec le Comité (urbain) ». Nous n'apercevons pas en vertu de quelle disposition le commissaire de district administrant un district aurait reçu le pouvoir de police et, dès lors, comment le commissaire de district urbain aurait été revêtu de ce même pouvoir. Aussi croyons-nous fondé de nous en tenir à notre opinion.

délègue à ces mêmes personnes et corps constitués, le pouvoir exécutif, même par mesure générale, mais pour une matière déterminée, c'est parce qu'ils en ont reçu de la loi — et de la loi seule — le droit et le pouvoir.

Dès lors, nous estimons que, lorsque le gouverneur général délègue aux commissaires de district administrant les villes le pouvoir de prendre des règlements urbains d'administration et de police, sur ceux des objets déterminés par lui-même pour lesquels le comité urbain peut émettre des vœux, il exerce un droit qu'il tient, non pas du décret, mais de la Charte coloniale.

### § 3. Décisions et sanctions.

43) Seul le législateur de la Colonie pouvait édicter les sanctions dont seraient affectées les décisions de police portées par les commissaires de district administrant les villes. C'est ce que fit le décret précité du 14 mars 1934 tel que modifié, en son article 3, par l'ordonnance législative du 25 juin 1941 : ces décisions peuvent être sanctionnées de peines ne dépassant pas quinze jours de servitude pénale et cinq cents francs d'amende.

D'autre part, si une décision de police, prise par un commissaire de district administrant une ville, ne comportait pas de peine, il y aurait lieu, en s'inspirant, *mutatis mutandis*, des motifs invoqués lors de l'examen du cas des gouverneurs de province <sup>(1)</sup>, de ne pas dépasser, dans l'application du décret du 6 août 1922, le montant de quinze jours de servitude et de cinq cents francs d'amende.

(1) Voir n° 40.

## CHAPITRE VI

### Les Autorités des Circonscriptions Indigènes et des Centres Extra-Coutumiers.

#### § 1. Le droit positif.

44) En vertu de l'article 39, alinéa 1<sup>er</sup>, de la législation sur les circonscriptions indigènes — dont le décret de base est celui du 5 décembre 1933 (1) —, le chef, assisté de son conseil des notables, de même que le chef de secteur assisté de son conseil de secteur, peuvent soit spontanément, soit à l'initiative des autorités territoriales, prendre — dans la mesure où ils ne seraient pas contraires à des dispositions réglementaires édictées par l'autorité supérieure — des règlements obligatoires pour les indigènes en matière de salubrité, de sécurité et de tranquillité publiques. Les infractions à ces règlements sont punissables au maximum de sept jours de servitude pénale et de cent francs d'amende, ou d'une de ces peines seulement (article 40, tel que modifié par le décret du 20 janvier 1939).

On remarquera tout de suite que, vu les objets fixés par le décret comme susceptibles d'être réglementés, on se trouve en présence d'un octroi du droit de police aux autorités susvisées (2).

D'autre part, la législation sur les centres extra-coutumiers, dont le décret de base est celui du 23 novembre 1931 (3), édicte, en son article 2, que les questions d'intérêt local qui ne font pas l'objet d'une réglementation d'ordre général, émanant du gouverneur général

(1) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1933, I, p. 1004.

(2) Voir MAGOTTE, Les circonscriptions indigènes, n° 222, dans *LES NOUVELLES*, Droit colonial, T. III.

(3) *Idem*, 1931, I, p. 773.



ou du gouverneur de province, formeront la matière de règlements locaux. Les infractions à ces règlements sont punissables au maximum de sept jours de servitude pénale et d'une amende de cent francs ou d'une de ces peines seulement (article 3 tel que modifié par le décret du 20 janvier 1939). Le chef du centre extra-coutumier en étant le représentant légal (article 5, alinéa 2<sup>me</sup>) et devant soumettre au conseil du centre les projets de règlement (article 12, lettre a), c'est à lui qu'il appartient de prendre ces règlements (1).

Qu'il s'agisse de règlements portés par les autorités compétentes soit des circonscriptions indigènes soit des centres extra-coutumiers, il est de toute évidence que l'intervention du législateur s'imposait afin de permettre que ces règlements puissent être sanctionnés de certaines peines.

## § 2. Critique de la législation.

45) Mais dans quelle mesure le législateur avait-il le droit d'intervenir aux fins d'autoriser ces autorités à prendre des règlements ? Remarquons-le immédiatement : ni le Roi ni le gouverneur général ne sont intervenus pour accorder à ces autorités, qui peuvent être considérées comme des personnes leur étant hiérarchiquement subordonnées (2), une délégation des fonctions exécutives dans une matière déterminée.

Nous pensons qu'il appartenait soit au Roi soit au gouverneur général de donner cette délégation aux autorités compétentes des circonscriptions et des centres.

(1) Sur la capacité des centres à édicter des règlements de police, voir MAGOTTE, Les centres extra-coutumiers, nos 225 à 227, dans LES NOUVELLES, Droit colonial, T. III.

(2) Selon HALEWYCK (*op. cit.*, n° 316), il y a subordination hiérarchique dès que les quatre éléments suivants existent cumulativement : droit de nomination et de révocation ; droit de donner une direction et des ordres ; droit de contrôle et de vérification des travaux ; droit d'appliquer des sanctions. Or, dans le cas des autorités des circonscriptions indigènes, les chefs des chefferies sont, suivant les

Si le pouvoir réglementaire (y compris le pouvoir de porter des règlements de police) est une des attributions essentielles du pouvoir exécutif, sa délégation n'appartient, en vertu de la Charte coloniale, qu'à ceux qui le détiennent en vertu de cette loi ; dès lors, le législateur ordinaire était inhabile à accorder le pouvoir réglementaire et dépassait, ce faisant, les limites de ses attributions propres. Il en serait de même si les autorités indigènes susvisées ne pouvaient pas être considérées comme des personnes hiérarchiquement subordonnées au pouvoir exécutif. Car, dans cette hypothèse, si le Roi et le gouverneur général étaient légalement incapables de donner délégation du pouvoir exécutif, le législateur ordinaire ne pourrait pas davantage faire ce que la loi ne permet pas de faire aux dépositaires mêmes du pouvoir exécutif, d'autant qu'en tout état de cause il s'agit de droits appartenant à l'exécutif (« Le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits... » — article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte), à l'égard desquels le législateur de second degré est, en vertu de la séparation des pouvoirs, incompétent.

Aussi, nous pensons que les règlements portés sur la base exclusive des dispositions prérappelées de la législation sur les circonscriptions indigènes et de celle sur les centres extra-coutumiers, manquent de fondement légal.

cas, investis, reconnus ou nommés (art. 27, al. 3 et 4, de la législation sur les circonscriptions indigènes) ; ils doivent se conformer aux instructions et ordres légaux de l'autorité (art. 31, al. 1<sup>er</sup>) ; pour l'application des articles 43, 44, 45 et 46, ils sont placés sous l'autorité, la direction et le contrôle de l'administrateur territorial (art. 34, al. 1<sup>er</sup>) ; ils sont soumis à des peines disciplinaires, allant même jusqu'à la démission d'office (art. 33). Il en est de même en ce qui concerne les chefs de secteurs, sous réserve que ceux-ci sont nommés par le commissaire de district (art. 29, al. 6). Quant aux chefs des centres extra-coutumiers, ils sont désignés par le commissaire de district (art. 7 de la législation sur les centres extra-coutumiers) ; ils exercent leurs attributions, avec l'assistance d'un adjoint et d'un conseil consultatif, sous la surveillance et la direction du représentant de l'autorité tutélaire (art. 5, al. 1<sup>er</sup>) ; ils sont soumis à des peines disciplinaires allant même jusque la révocation (art. 14).

## CHAPITRE VII

### **Objection générale tirée de la réunion, dans la personne du Roi, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.**

46) Contre notre thèse — et c'est là une objection à caractère général — on pourrait voir soutenir l'opinion suivant laquelle lorsque le Roi, chef du pouvoir exécutif, soumet, par arrêté royal, aux avis du Conseil Colonial, un projet de décret dans lequel se trouve insérée, par exemple, une disposition donnant délégation de pouvoir exécutif ou une délégation de pouvoir réglementaire, il propose lui-même la délégation spéciale, encore que, dans la réalité, ce soit en sa qualité de législateur ordinaire de la Colonie qu'il attribue cette délégation (1).

Dans la rigueur des principes, auxquels il faut s'en tenir absolument, une telle justification ne nous paraît pas pouvoir être retenue.

Ce n'est pas parce que la même personne exerce le pouvoir législatif ordinaire et s'est vu attribuer le pouvoir exécutif par la Charte coloniale, qu'il est permis, par suite de cette concentration de pouvoirs dans le même être physique, de transporter cette confusion sur le plan du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, de sorte que ne serait plus respecté le principe de la séparation des pouvoirs et que ne serait plus sauvegardée la compétence propre de chacun de ces pouvoirs. Qui confondrait le Roi, participant à l'œuvre législative, et le Roi, chef du pouvoir exécutif, lorsque le Chef

(1) HEYSE, Le pouvoir exécutif du Congo belge et du Ruanda-Urundi, dans : *Belgique coloniale et commerce international*, 1951, pp. 205 in fine et 206. — *Bulletin des séances de l'Institut Royal Colonial Belge*, XXII, 1951, 3, pp. 571-590.

de l'État sanctionne et promulgue une loi par l'apposition d'une unique signature ?

D'autre part, il ne convient pas d'avoir les yeux rivés sur la procédure et sur les éléments matériels la composant, lorsque le Roi présente un projet de décret à l'avis du Conseil Colonial, en perdant de vue le résultat final, c'est-à-dire le décret porté par le Roi. Cette présentation se fait, certes, sous le couvert d'un arrêté royal ; mais, en définitive, lorsque le décret est porté, seul compte le décret et c'est exclusivement à son égard qu'il faut se demander s'il est contraire ou s'il n'est pas contraire à la loi (article 7, alinéa 6, de la Charte). Du reste, lorsque le Roi présente, sur la proposition de son ministre des Colonies, un projet de décret à l'avis du Conseil Colonial, il ne peut pas perdre de vue que ce projet peut devenir acte législatif et que, dès lors, c'est eu égard à cet acte législatif que le projet de décret ne pourra contenir que des dispositions n'étant pas contraires à la loi.

Enfin — cette fois, dans l'hypothèse où un projet de décret, présenté pour avis au Conseil Colonial, par arrêté royal, contiendrait une disposition désignant certaines autorités appelées à se voir attribuer, par le législateur, même dans une matière limitativement déterminée, le droit de police — comment concilierait-on cette « proposition » du Roi, à qui, suivant la théorie exposée dans la présente étude, appartiendrait le pouvoir général de police autonome, avec le principe posé par la Charte coloniale, suivant lequel le pouvoir exécutif appartient au Roi ? En d'autres termes, comment le Roi pourrait-il renoncer à disposer d'un des droits essentiels du pouvoir exécutif, au profit du législateur ordinaire, alors qu'en vertu de la loi, ce droit essentiel appartient à lui exclusivement, en tant qu'il détient le pouvoir exécutif, et alors que, en conséquence, il appartient à lui seul d'en disposer ? Bien plus, cette

délégation de la fonction exécutive est juridiquement inconcevable puisque le pouvoir exécutif ne peut déléguer l'exercice de ses droits qu'aux personnes et aux corps constitués qui lui sont hiérarchiquement subordonnés (article 22, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte coloniale).

La Charte coloniale a institué le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Cette distinction — basée sur le principe de la séparation des pouvoirs — est un des fondements du droit public colonial belge, et aucune confusion ne peut ni intervenir ni être admise entre ces deux pouvoirs. Incontestablement, le Roi agit tantôt comme législateur ordinaire de la Colonie, tantôt en sa qualité de chef du pouvoir exécutif. Là est la réalité juridique, là est la vérité légale. Aucune subtilité de l'esprit, si attrayante soit-elle à première vue, ne peut ni méconnaître ces principes essentiels ni ne pas tenir compte des règles fondamentales portées par la Charte coloniale, nonobstant la réunion matérielle (nous employons le mot « réunion » de préférence au mot « confusion », ce qui est toute autre chose) de ce pouvoir législatif et de ce pouvoir exécutif dans la personne du Roi.

La seule explication possible, selon nous, lorsque le Roi présente à l'avis du Conseil Colonial un projet de décret contenant une disposition désignant certaines autorités appelées à se voir attribuer, par le législateur, même dans une matière limitativement déterminée, le droit de police, nous paraît être la suivante : le Roi, en prévision de l'acte législatif qu'il portera, insère dans cet acte — soumis au préalable, par arrêté royal, à l'avis du Conseil Colonial — une disposition qui, le projet de décret étant devenu décret, constituera une suggestion, une recommandation, ou une invitation, émanant du législateur ordinaire, afin que l'autorité, qu'il choisit ou présente, soit, de préférence, désignée (au sens strict) par le pouvoir exécutif, organe seul

compétent, en vertu de la loi même, pour exercer essentiellement les fonctions exécutives parmi lesquelles il y a lieu de compter, suivant notre thèse, le droit de police <sup>(1)</sup>. Sans doute, serait-il davantage dans l'ordre légal des choses que des dispositions de ce genre ne soient insérées ni dans le projet de décret présenté par arrêté royal à l'avis du Conseil Colonial, ni dans le décret lui-même ; mais, lorsqu'elles existent, elles ne peuvent être interprétées qu'eu égard aux principes fondamentaux du droit public colonial belge. C'est ce que tente de réaliser l'explication que nous venons d'exposer.

(1) On voudra bien se référer à ce que nous écrivions déjà, au sujet de la désignation, par le législateur ordinaire, de personnes chargées de fonctions exécutives, dans notre étude sur l'exercice du pouvoir exécutif en droit colonial belge, *op. cit.*, principalement pp. 84 et 85.

## CHAPITRE VIII

### Conclusions Générales.

47) En écrivant, sous ce dernier chapitre, le mot « conclusions », nous n'avons pas l'intention de faire une synthèse des résultats qu'ont entraînés nos investigations dans le domaine du droit de police tel qu'inscrit dans le droit positif colonial belge en ce qui concerne le Roi, le gouverneur général, les vice-gouverneurs généraux placés à la tête de territoires constitués en vice-gouvernement général, le vice-gouverneur général dirigeant le Ruanda-Urundi, les gouverneurs de province, les commissaires de district chargés d'administrer les villes, les autorités des circonscriptions indigènes et des centres extra-coutumiers. Nous alourdirions inutilement notre exposé, sans rien ajouter de substantiel à notre raisonnement.

Aussi pensons-nous que seules doivent être tirées de cette étude deux idées essentielles, fondamentales, qui dominent et informent notre manière d'envisager le problème, délicat et complexe, du pouvoir de police en droit colonial belge.

a) Tout d'abord, nous estimons qu'en droit public congolais le Roi possède une compétence originaire et générale en matière de police, alors qu'il n'exerce — dans la sphère de l'exécution des lois (*sensu lato*) — son pouvoir réglementaire que *secundum legem* et *ex lege*.

Ce principe nous paraît reposer sur une tradition, fortement soutenue par une grande partie de la doctrine et par la jurisprudence judiciaire, du droit public belge.

Il nous paraît d'autant mieux assis en droit public colonial belge, que la Charte coloniale n'a pas repris les dispositions de la Constitution belge en matière des pouvoirs du Roi, Chef du pouvoir exécutif (notamment l'article 78 de la Constitution), ou a adopté une disposition fondamentale (article 8, alinéa 1<sup>er</sup>) dont le libellé est essentiellement différent de l'article 29 de la Constitution, dont on ne peut saisir toute la portée qu'en se référant aux travaux préparatoires de la loi du 18 octobre 1908. A cet égard, il semble opportun de signaler le danger — ou l'erreur — de vouloir tant interpréter l'article 8 de la Charte coloniale que définir et analyser les pouvoirs du Roi, chef de l'exécutif, en s'appuyant, d'une manière excessive, sur les pouvoirs octroyés au Roi par la Constitution et découlant de sa qualité de chef de l'exécutif. A notre avis, on ne peut procéder de la sorte qu'avec la plus grande circonspection, et en prenant contact avec la Charte coloniale autrement qu'en se tenant à un examen superficiel de ses textes.

b) On peut constater que, dans divers milieux, il y a tendance, peut-être inconsciente, à accorder au législateur ordinaire de la Colonie une compétence que la loi du 18 octobre 1908 ne lui octroie cependant pas.

Partant de l'idée que la loi intervient souverainement en toute matière (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte) et que le décret peut intervenir, de son côté, en toute matière, dès l'instant où la Charte ne réserve pas au législateur souverain telle matière déterminée ou dès l'instant où une loi ne s'est pas saisie d'une matière spéciale, on en déduit que le législateur ordinaire peut tout faire et que le pouvoir exécutif lui est, en tout, subordonné. Déduction aussi injustifiée qu'erronée, si on lui donne une portée absolue et si on n'y apporte pas les nuances qui s'imposent.

C'est perdre de vue que la Charte coloniale a consacré le principe de la séparation et de l'indépendance des



pouvoirs ; c'est oublier que le législateur ordinaire de la Colonie — législateur de second degré — est lui-même subordonné à la loi, puisque le décret ne peut pas être contraire à la loi (article 7, alinéa 6, de la Charte) et puisque la loi intervient souverainement en toute matière (article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Charte).

Dès lors, il n'appartient pas au législateur ordinaire de la Colonie de s'immiscer dans des matières qui, en vertu de la Charte elle-même, relèvent de la compétence exclusive du pouvoir exécutif. Ce faisant, ce législateur pose des actes qui sont exorbitants de sa compétence et qui sont, d'office, frappés d'illégalité.

Certains de ses actes n'ajouteraient-ils rien, dans le fait, à la compétence propre de l'exécutif, puisque celui-ci détient ses pouvoirs de la Charte elle-même, encore est-il que cela ne justifierait pas l'intervention du législateur de second degré et que ses actes seraient entachés d'illégalité puisqu'il aurait débordé de sa compétence en intervenant dans un domaine qui lui échappe et qui, d'autre part, appartient à un autre pouvoir.

A l'époque où on se plaint de ne plus voir respecter dans la Métropole les limites qui situent exactement et constitutionnellement la sphère de compétence respective du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, il importe également que, sur le plan du droit colonial belge, on aperçoive s'accroître, chez ceux qui, à un titre quelconque, participent à l'œuvre législative, le souci de s'en tenir strictement aux règles fondamentales du droit public congolais telles qu'instituées et consacrées par la Charte coloniale.

C'est dans l'ordre que doit s'édifier le travail législatif ; c'est dans les limites de la loi que le décret doit être porté.

Le 20 mai 1952.

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS (n° 1) .....	3
---------------------------	---

### PREMIÈRE PARTIE

#### **Le pouvoir réglementaire en droit public belge.**

(nos 2 à 5).

CHAPITRE I. — <i>Le pouvoir exécutif — notion</i> (n° 2) .....	5
CHAPITRE II. — <i>Le pouvoir réglementaire en matière d'exécution des lois</i> (n° 3) :	
a) Sur la base de l'article 67 de la Constitution .....	9
b) Sur la base de l'article 78 de la Constitution .....	10
CHAPITRE III. — <i>Le pouvoir de police du Roi</i> (n° 4) :	
a) Notion du mot « police » .....	12
b) Le Roi détient-il un pouvoir de police générale autonome ?	
1) La doctrine .....	14
2) La jurisprudence judiciaire .....	19
3) L'avis du Conseil d'État .....	20
c) Position adoptée : le Roi détient un pouvoir de police générale autonome .....	21
CHAPITRE IV. — <i>Règlements et sanctions</i> (n° 5) .....	24

### DEUXIÈME PARTIE

#### **Le pouvoir réglementaire en droit public colonial belge.**

(nos 6 à 47).

CHAPITRE I. — <i>Le Roi</i> (nos 6 à 18).	
§ 1. Notion et contenu du pouvoir exécutif (nos 6 à 7) ....	25
Il faut se référer à la notion et au contenu consacrés par la tradition en droit public belge (n° 6), telle que cette tradition existait en 1908 (n° 7).	

- § 2. Le pouvoir réglementaire en matière d'exécution des lois *sensu lato* (n<sup>os</sup> 8 et 9) :
- D'une manière générale (n<sup>o</sup> 8) ..... 30
  - Dans le cas de lois attributives, de lois de pouvoirs spéciaux ou de lois de pouvoirs extraordinaires (n<sup>o</sup> 9) .... 31
- § 3. Du pouvoir réglementaire de police du Roi (n<sup>os</sup> 10 à 14) :
- La loi *sensu stricto* est habile à octroyer au Roi le pouvoir de porter des règlements de police (n<sup>o</sup> 10) ..... 32
  - En dehors de l'intervention formelle de la loi, le Roi détient un pouvoir réglementaire de police autonome, conformément à la tradition en droit public belge. — Réserves apportées à l'application, en droit public colonial belge, de ce principe formulé par le droit public belge (n<sup>o</sup> 11) ..... 32
  - Le pouvoir réglementaire général de police rentre dans les attributions du pouvoir exécutif; en l'exerçant le Roi exécute donc la Charte coloniale (n<sup>o</sup> 12) ..... 34
  - Argumentation tirée de la jurisprudence (n<sup>o</sup> 13), de discussions au Conseil colonial et de la doctrine (n<sup>o</sup> 14), en faveur de la thèse de l'appartenance au Roi d'un pouvoir réglementaire de police autonome ..... 36
- § 4. Limitation par la loi ou par le décret du pouvoir réglementaire de police autonome du Roi (n<sup>o</sup> 15) :
- a) La loi *sensu stricto* peut limiter le pouvoir réglementaire de police autonome du Roi ..... 41
  - b) Le décret ne peut, ni directement, ni indirectement, limiter le pouvoir réglementaire de police autonome du Roi ..... 42
- § 5. Objections contre la thèse de l'appartenance au Roi d'un pouvoir réglementaire de police autonome (n<sup>os</sup> 16 et 17) :
- L'intervention du décret en matière d'octroi au Roi d'un pouvoir réglementaire de police autonome est nécessaire, puisque seul un acte législatif peut porter des sanctions contre les contrevenants aux règlements de police. — Réponse (n<sup>o</sup> 16) ..... 44
  - La même intervention est obligatoire parce que la loi n'a pas réglé le pouvoir exécutif (article 7, alinéa 2, de la Charte coloniale). — Réponse (n<sup>o</sup> 17) ..... 46
- § 6. Règlements et sanctions (n<sup>o</sup> 18) :
- L'appartenance au Roi d'un pouvoir réglementaire de police autonome est exclusive du droit de sanctionner de peines les infractions aux règlements de police, droit relevant de la seule compétence du pouvoir législatif .. 47

CHAPITRE II. — *Le Gouverneur général* (nos 19 à 24) :

§ 1. Le pouvoir de police du gouverneur général en droit positif :

    Le décret du 6 août 1922 et l'état de la question (n° 19) .. 49

§ 2. Critique du décret du 6 août 1922 (nos 20 à 24) :

    a) Le gouverneur général porte des ordonnances en matière d'exécution des actes législatifs et des arrêtés royaux ..... 49

    b) Les ordonnances du gouverneur général, au sens des alinéas 2 à 5 de l'article 22 de la Charte coloniale, et les règlements d'administration générale au sens du décret du 6 août 1922 ..... 50

    c) Le décret du 6 août 1922 ne devait pas intervenir afin d'habiliter le gouverneur général à porter des règlements d'administration générale (n° 20) ..... 50

        Le décret du 6 août 1922 ne devait pas davantage intervenir afin d'autoriser le gouverneur général à porter des règlements obligatoires de police (nos 21 et 22) .. 51

        Le législateur ordinaire de la Colonie ne peut retirer ou limiter, directement ou indirectement, le pouvoir réglementaire général de police du gouverneur général (n° 23) 53

§ 3. Règlements et sanctions (n° 24) :

    Il appartient au législateur seul de sanctionner de peines les infractions aux règlements de police portés par le gouverneur général ..... 54

CHAPITRE III. — *Les Vice-gouverneurs généraux* (nos 25 à 35) :

Justification de l'examen séparé du cas des vice-gouverneurs généraux de la Colonie et du cas du vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi (n° 25) ..... 55

A. Les vice-gouverneurs généraux de la Colonie (nos 26 à 28) :

    Il n'était nullement indispensable qu'antérieurement à l'arrêté royal du 29 juin 1933, divers arrêtés royaux octroient à ces fonctionnaires le droit de prendre des ordonnances d'administration ou de police (n° 26) .. 55

    L'article 4 de l'arrêté royal du 6 juillet 1920 peut-il être considéré comme abrogé (n° 27) ..... 56

    a) Cet article 4 n'est que suspendu dans son application à l'égard des vice-gouverneurs généraux ..... 58

    b) Cet article 4 ne produit plus d'effet à l'égard des gouverneurs de province. Ceux-ci bénéficient du décret du 14 mars 1934. D'autre part, leurs arrêtés de police, ne prévoyant pas de sanctions, sont contenus, dans

l'application du décret du 6 août 1922 établissant des peines en cas de silence, sur ce point, notamment des règlements de police, par les peines telles que déterminées par le décret du 14 mars 1934 .....	58
c) Cet article 4 reste d'application dans le cas du vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi .....	60
Ce qui a été exposé au sujet du gouverneur général (nos 19 à 24) est applicable aux vice-gouverneurs généraux placés à la tête de vice-gouvernement général (n° 28) ..	60
B. Le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi (nos 29 à 35).	
§ 1. Le droit positif (n° 29) .....	61
§ 2. Critique de l'arrêté royal du 29 juin 1933 :	
L'arrêté royal du 29 juin 1933 ne devait pas porter que le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi exerce le pouvoir exécutif (n° 30) .....	63
Il ne devait pas édicter que le pouvoir exécutif s'exerce par voie d'ordonnances (n° 31) .....	63
Il ne devait pas davantage prévoir l'obligation, pour le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi, d'exécuter les lois, les règlements d'administration générale et les ordonnances du gouverneur général (n° 32) ....	64
Il pouvait édicter que ce fonctionnaire exerçait le pouvoir exécutif dans la limite des ordonnances d'administration générale du gouverneur général (n° 33) .....	64
Il n'était pas compétent pour aligner le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi sur les gouverneurs de province, en matière d'autorisation de porter des règlements d'administration et de police (n° 34) .....	65
§ 3. Les sanctions et le décret du 14 mars 1934 :	
Le vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi continue à bénéficier du décret du 6 août 1922 et de l'arrêté royal du 5 juillet 1920, article 4 (n° 35) .....	66
CHAPITRE IV. — <i>Les gouverneurs de province</i> (nos 36 à 40).	
§ 1. Le droit positif (n° 36) .....	69
§ 2. La délégation du pouvoir exécutif aux gouverneurs de province :	
Justification de cette délégation par le Roi (n° 37) .....	69
Cependant, la délégation octroyée, il n'était nullement nécessaire de prévoir que ces délégués devaient assurer l'exécution des lois, des règlements d'administration	

générale et des ordonnances du gouverneur général (n° 38) .....	70
Il n'était pas davantage indispensable que l'arrêté du 1 <sup>er</sup> juillet 1947 leur conférât le pouvoir de prendre des arrêtés de police (n° 39) .....	72
§ 3. Arrêtés et sanctions (n° 40) : (voir n° 27, lettre b) .....	73
CHAPITRE V. — <i>Les commissaires de district administrant les villes</i> (nos 41 à 43).	
§ 1. Le droit positif (n° 41) .....	75
§ 2. Critique de la législation (n° 42) .....	76
§ 3. Décisions et sanctions (n° 43) .....	78
CHAPITRE VI. — <i>Les autorités des circonscriptions indigènes et des centres extra-coutumiers</i> (nos 44 à 46).	
§ 1. Le droit positif (n° 44) .....	79
§ 2. Critique de la législation : Le législateur ordinaire de la Colonie était inhabile à autoriser les autorités susvisées à prendre des règlements de police (n° 45) .....	80
CHAPITRE VII. — <i>Objection générale tirée de la réunion, dans la personne du Roi, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.</i>	
Un décret peut octroyer une délégation du pouvoir exécutif ou du pouvoir réglementaire, puisque le Roi est en même temps législateur ordinaire de la Colonie et chef du pouvoir exécutif — Réponse (n° 46) .....	82
CHAPITRE VIII. — <i>Conclusions générales</i> (n° 47) .....	86



