

JOURNAL DES TRIBUNAUX

D'OUTRE-MER



Periodique
judiciaire
colonial

La Cour de cassation et la magistrature coloniale

Dans un toast prononcé le 19 avril 1951 au Cercle Royal Africain, M. F. Waleffe, président émérite de la Cour de cassation, ancien procureur d'Etat de l'Etat Indépendant, émit le premier, publiquement, l'avis qu'une place au moins de conseiller à notre haute juridiction devrait être réservée à un magistrat colonial choisi directement dans notre corps judiciaire (voyez J.T.O., 1951, pp. 140 et 152). Peu après, M. le procureur général honoraire Dellicour développait ce vœu dans nos colonnes (1951, p. 193). Le discours et l'article de nos deux éminents collaborateurs furent très remarqués et rencontrèrent une vive approbation dans les milieux les plus divers.

Comment la réforme proposée pouvait-elle être réalisée ? Pour le comprendre, il faut se rendre compte du mécanisme de l'accession à la Cour de cassation.

D'abord la loi fixe les conditions d'aptitude que doivent remplir les candidats. Elle disposait que nul ne peut être nommé conseiller s'il n'a, pendant dix ans au moins, suivi le barreau ou occupé des fonctions judiciaires en Belgique. Par là, la voie était barrée à ceux qui avaient suivi le barreau ou exercé des fonctions judiciaires uniquement dans la Colonie. L'accord des esprits se fit rapidement pour écarter l'obstacle : peu après, un projet de loi sur l'organisation judiciaire le proposa. Mais ce fut une loi spécialement consacrée à l'organisation de la Cour de cassation qui, promulguée le 25 février 1954, réalisa la réforme. Son article 3 modifie l'article 123 de la loi d'organisation judiciaire en disposant qu'on peut être nommé conseiller si on a suivi le barreau ou exercé des fonctions judiciaires pendant dix ans « au Congo belge ou dans le territoire du Ruanda-Urundi ». Le même article ouvre aussi les portes de la Cour aux membres du Conseil d'Etat.

Ainsi l'obstacle *légal* était tombé. Evénement important, qui est cependant passé presque inaperçu en Afrique, parce que la réforme était insérée dans une loi de caractère technique. Méditons-le un instant. Un projet de loi est présenté par le pouvoir exécutif, puis voté par les chambres. Vers eux doit aller la reconnaissance des coloniaux pour la compréhension de nos intérêts qu'ils ont montrée à cette occasion. Mais la tradition, respectant l'esprit de la Constitution,

veut que des projets intéressant le pouvoir judiciaire ne soient jamais établis sans qu'il soit consulté. La loi du 25 février 1954 fut élaborée avec le concours des chefs de corps de la Cour, qui, selon un autre usage, tinrent à prendre l'avis de leurs collègues. On peut affirmer que la loi obtint l'accord de la Cour suprême et que la réforme favorable à la Colonie fut, autant que des deux autres pouvoirs, l'œuvre du pouvoir judiciaire. On ne s'étonnera pas de cette attitude des hauts magistrats belges si l'on se rappelle quelle bienveillance ils ont toujours témoignée au corps judiciaire colonial. La magistrature est une grande muette : elle a rarement l'occasion d'exprimer ses sentiments. De temps en temps pourtant, lors de promotions ou de réceptions de nouveaux membres, premier président ou procureur général prononcent des discours, et ceux qui suivent les audiences solennelles savent qu'ils en ont profité à plus d'une reprise pour marquer leur estime au corps judiciaire d'outre-mer.

**

La loi nouvelle rendait la nomination des magistrats coloniaux *possible*, mais non obligatoire. Certains avaient espéré qu'elle *réserverait* une place aux coloniaux. C'est ignorer le système particulier de la Cour de cassation. Pour les cours d'appel de Belgique, la loi prévoit qu'un nombre déterminé de places reviendront à chacune des provinces de leur ressort : la répartition des sièges est fixée par le législateur. Rien de semblable pour la Juridiction suprême. Elle est juridiquement complètement libre dans ses présentations. Elle doit désigner deux candidats pour toute place vacante : elle pourrait, sans illégalité, présenter, pour remplacer un conseiller venant de Liège, deux candidats gantois. Le Sénat, qui présente aussi deux candidats, a la même liberté. Le choix du Roi s'exerce entre ces quatre candidats.

Si telle est la théorie, en pratique cependant la tradition a instauré un roulement entre les cours d'appel du royaume. Un conseiller issu d'une cour est toujours remplacé par un magistrat du même ressort. Une proportion s'est établie, avantagant naturellement la Cour d'appel de Bruxelles qui a des effectifs plus nombreux. On connaît la force des traditions en matière judiciaire : il y aurait eu presque impossibilité morale d'at-

tribuer à un colonial une place revenant, d'après l'usage, à une des cours d'appel métropolitaines, modifiant ainsi la proportion entre elles et privant leurs membres d'un avancement sur lequel ils pouvaient légitimement compter.

Mais la loi du 25 février 1954 fournissait la possibilité de désigner un colonial sans léser aucun ressort : elle instituait quatre places nouvelles. Aucune coutume ne fixait leur répartition. Nombreux furent à ce moment, à tous les degrés de la Cour, les magistrats qui estimèrent qu'il fallait saisir l'occasion et accorder une candidature à un Africain. De toute nécessité, une des places nouvelles devait aller à Gand, une autre à Liège. Mais rien n'obligeait à attribuer les deux autres à Bruxelles.

**

Ici une incidente s'impose. Quand on observe le jeu des candidatures dans les cours belges, on constate que rarement un candidat est nommé dès sa première postulation. Il commence par recevoir une seconde candidature. Il est rare qu'on soit nommé si on n'a pas obtenu une première candidature d'un des corps chargés des présentations.

Mais — et on se trouve ici devant une tradition d'autant plus solide qu'elle est bien fondée en raison — une seconde candidature constitue un titre à en obtenir une première lors d'une vacance ultérieure. Agir autrement serait, de la part du corps qui présente, se déjuger. Ce serait aussi infliger au candidat un affront injuste en paraissant lui signifier qu'il a démerité depuis le vote précédent.

Certains candidats de la métropole avaient ainsi, en quelque sorte, déjà une promesse implicite pour les premières candidatures aux places qui se présenteraient. Mais on pouvait attribuer à un colonial une seconde candidature qui amènerait sa nomination, non à ce moment, mais lors d'une vacance suivante. Jeu un peu subtil mais logique, qui aurait réalisé dans un délai pas trop éloigné les vœux des coloniaux. On ne peut jamais se porter garant des résultats d'un scrutin secret tant qu'il n'a pas été dépouillé, mais la bienveillance avec laquelle les conseillers considèrent la question coloniale porte à croire que la combinaison aurait pu aboutir.

Pure spéculation d'ailleurs, rien n'a pu être même tenté. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'aucun colonial n'a posé sa candidature.

**

Ouvrons une nouvelle parenthèse. On se tromperait en croyant que la réforme que

nous envisageons a été proposée dans l'intérêt des magistrats coloniaux. Il s'agit de tout autre chose. D'abord de l'intérêt qu'offre pour la Colonie, les justiciables et la Cour de cassation la présence dans celle-ci d'un spécialiste du droit colonial, averti des caractères particuliers du territoire africain et des conceptions juridiques spéciales qui régissent sa législation. Puis, d'un point de vue plus élevé, du principe que la Colonie doit être représentée dans toutes les institutions qui décident de ses affaires, montrant que ces organismes communs ne sont pas l'expression d'une politique de domination, mais d'un esprit de collaboration et d'association. C'est l'expression la plus haute, dans le domaine judiciaire, de ce que j'ai appelé ailleurs la politique d'intégration nationale. Le Congo n'est pas considéré comme une possession subordonnée, mais vraiment comme une partie du territoire national, peuplé de congolais.

Quant aux magistrats, beaucoup reculent devant l'abandon d'un pays qu'ils aiment, de leur genre de vie, de leurs intérêts, de leurs relations. De même plus d'un magistrat de Liège ou de Gand refuse l'avancement qui lui est offert pour ne pas devoir transplanter sa famille dans la capitale. Les traitements ne sont pas tels qu'ils puissent tenter les coloniaux. Ceux-ci craignent la répercussion sur leur pension de l'esprit incompréhensif avec lequel sont trop souvent traitées les questions de cumul. N'étant pas sur place pour faire les visites et démarches protocolaires, ils redoutent un échec et une blessure d'amour-propre. Ainsi, ceux-la seuls poseront leur candidature qui obéiront à des considérations familiales ou seront surtout animés du désir de servir.

Comme je l'ai dit, la loi du 25 février 1954 fut à peine remarquée dans la colonie. Or sa mise en application fut fixée presque inopinément et sans que l'attention fut attirée en dehors de cercles restreints. Les coloniaux avertis *in extremis* hésitèrent à prendre une décision brusquée. Bref, si la Cour n'accorde de candidature à aucun d'eux, c'est avant tout parce qu'aucun ne postula.

L'occasion était manquée, mais on avait été près d'aboutir. Si j'ai tenu à en faire l'historique, de façon presque indiscrète, c'est dans deux buts principaux.

Le premier, c'est de souligner, auprès de la population coloniale, l'esprit de grande sympathie et de compréhension qui anime la haute magistrature belge à son égard. Lorsque les affaires congolaises sont soumises à la Cour suprême, elles ne s'y trouvent pas devant un corps métropolitain distant et indifférent.

Le second, c'est de marquer qu'il ne s'agit que d'un retard. Ce contretemps n'a évidemment pas modifié les sentiments de la Cour. Celle-ci, comme le Sénat, conserve le droit de présenter, dès que les circonstances s'y prêteront, un colonial comme candidat, et on peut fermement espérer qu'elle le fera.

Mais — et ici je m'adresse spécialement aux magistrats congolais — elle n'est pas à

même d'aller repérer parmi eux ceux qu'elle voudrait appeler à son siège. Les coloniaux ne sont guère connus en Belgique : il faut qu'ils se signalent. D'abord par des publications : on doit regretter que si peu d'entre eux, malgré leur valeur, produisent des travaux juridiques. Ensuite par des contacts personnels. Tout magistrat qui estime que sa place pourrait être marquée à la juridiction supérieure, devrait à l'occasion de ses congés, faire des visites aux chefs de la magistrature, essayer d'entrer en relations avec ceux dont il sollicitera un jour les suffrages. Lorsqu'une vacance se produit dans un corps, les postulants y multiplient leurs visites. Il n'y aurait rien d'insolite à ce que les coloniaux, qui ne pourront au moment précis de la vacance faire ces démarches de déférence, y suppléent préventivement

Comment cela pourra-t-il amener une nomination ? Evidemment le candidat devra agir d'après les directives qui lui paraîtront se dégager de ces entretiens. Mais j'aperçois deux systèmes. Il se pourra que, sans avoir fait partie de la magistrature belge, le colonial aura de solides attaches avec un ressort. Je suppose un Gantois ayant fait ses études et pratiqué le barreau quelques années dans sa ville. Je verrais parfaitement qu'il pose sa candidature au remplacement d'un conseiller issu du ressort de Gand. En le nommant, le Roi, tout à la fois, assurera la

représentation de la colonie à la Cour de cassation et la permanence dans celle-ci d'une influence flamande. Mais je verrais aussi que le colonial, quel que soit son clocher d'origine, soit désigné pour remplacer un conseiller bruxellois. Non seulement, comme je l'ai noté, le ressort de Bruxelles a traditionnellement un plus grand nombre de places de conseillers à la Cour, mais ce bénéfice se double d'un privilège spécial : les magistrats du Parquet général de cassation y sont choisis. Cela lui assure un surcroît de places qui se monte actuellement à cinq. Il serait logique, aucune tradition immuable n'ayant d'ailleurs pu s'établir encore pour les sièges nouveaux, que ce soit à la capitale qu'on demande, en faveur de la Belgique d'outre-mer, un petit sacrifice.

Mais tout cela reste du domaine des spéculations personnelles. Ce qui constitue le fait, c'est que la réforme demandée est acquise sur le terrain législatif et qu'on peut légitimement espérer la voir entrer dans la sphère des réalités dès que posera sa candidature un magistrat colonial réunissant toutes les conditions d'aptitudes voulues. Les trois pouvoirs de l'Etat, exécutif, législatif et judiciaire, ont concouru à ce résultat : c'est un événement dans l'histoire de la Colonie.

A. SOHIER

JURISPRUDENCE

Conseil d'Etat (7^e ch.),
10 avril 1954.

Siég. : MM. SUTENS, SOMERHAUSEN, VAN BUNNEN.
Plaid. : MM^{es} L. GOFFIN et PIRON.

(*Deleener c. Etat Belge, Colonie et Cie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains-C.F.L.*)

DROIT MINIER. — I. Organismes concédants - Attributions administratives - Compétence. — II. Annulation du permis spécial. — Incompétence. — III. Annulation du permis d'exploitation - Incompétence. — IV. Annulation de l'arrêté du Gouverneur de province, autorisant l'exploitation - Irrecevabilité. — V. Revalidation des permis spéciaux périmés - Promesse - Incompétence. — VI. Renouvellement du permis spécial - Refus - Incompétence.

I. — *L'organisme concédant, autre que la Colonie, dans la mesure, où il exerce, dans son domaine propre, les attributions confiées ailleurs au Conservateur des titres fonciers, accomplit des actes d'une autorité administrative; ces actes relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, pour autant qu'ils ne soient pas dévolus au pouvoir judiciaire.*

II. — *Toute contestation quant à l'attribution d'un permis spécial doit, en vertu de la législation minière, être soumise aux tribunaux, par la procédure spéciale de l'opposition; dès lors l'annulation d'un permis spécial, revendiquée à l'appui d'une contestation compétitive, échappe à la compétence du Conseil d'Etat.*

III. — *Le permis d'exploitation est octroyé par décret; le Conseil d'Etat est incompétent pour annuler un acte du pouvoir législatif.*

IV. — *L'arrêté du gouverneur de province autorisant l'exploitation est une*

mesure de police; est irrecevable la requête en annulation fondée sur une contestation quant à l'attribution de la concession.

V. — *La violation d'une promesse ne constitue pas l'une des causes d'annulation prévues par l'article 9 de la loi du 26 décembre 1946.*

VI. — *L'annulation d'une décision administrative, refusant le renouvellement d'un permis spécial, échappe à la compétence du Conseil d'Etat, si la requête en annulation est fondée sur une décision judiciaire.*

Vu les requêtes introduites le 16 décembre 1950, le 6 juillet 1951 et le 27 juin 1952, par Robert Deleener;

Considérant que les requêtes sont connexes et qu'il y a lieu de les joindre;

Quant à la compétence :

Considérant que la Colonie invoque que le Conseil d'Etat est incompétent pour connaître de l'annulation des décisions prises par la partie adverse Compagnie des Chemins de Fer du Congo Supérieur aux Grands Lacs Africains (C.F.L.), celle-ci n'étant pas une autorité administrative au sens de l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946;

Considérant que la C.F.L. est une société anonyme belge, constituée le 4 janvier 1902, qui a pour objet la construction et l'exploitation au Congo belge de chemins de fer concédés, ainsi que la mise en valeur des concessions de terres, forêts ou mines qui pourraient lui être accordées;

Considérant que les droits et obligations du C.F.L. en matière minière résultent notamment des conventions conclues avec le Congo dès le 4 janvier