

COUR D'ARBITRAGE

Arrêt n° 65/96 du 13 novembre 1996.

Siège : MM. Melchior et De Grève (Présidents), M^{me} Delruelle et M. Arts (juges rapporteurs), MM. Martens, Coremans et Henneuse, juges.

Avocats : MM. Legros et Coenraets.

1. COMPÉTENCE DE LA COUR — Égalité — Question préjudicielle — Juge *a quo* — Commission permanente de recours des réfugiés — Critères de juridiction.
2. ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION — Notion.
3. ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION — Reconnaissance de la qualité de réfugié — Procédure — Saisine de la Commission permanente de recours des réfugiés — Ministres / candidats réfugiés.
4. ÉGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION — But poursuivi — Accélération de la procédure — Caractère raisonnable.

1. La Commission permanente de recours des réfugiés est une juridiction au sens de l'article 142 de la Constitution, étant donnés sa composition, ses pouvoirs d'investigation et d'enquête, le caractère contradictoire du débat qui y est organisé, son obligation de motivation et le recours en cassation administrative qui peut être exercé contre ses décisions.

2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée, ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

3. L'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 permet au ministre compétent de saisir la Commission permanente de recours des réfugiés, en l'absence d'une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, mais ne reconnaît pas ce droit au demandeur d'asile.

Il résulte des travaux préparatoires que l'article 57/11, § 2, vise à accélérer la procédure de reconnaissance des réfugiés. Cet objectif n'est pas, en soi, déraisonnable. Cependant, il n'est pas raisonnablement justifié de ne permettre qu'au ministre d'introduire un recours auprès de la Commission permanente, alors que le candidat réfugié a un intérêt identique à voir statuer sans retard sur sa demande.

(Extraits)

I. — OBJET DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE

Par décision du 17 janvier 1996 en cause de Z. Turkovic, la Commission permanente de recours des réfugiés a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences peut saisir la Commission permanente de recours des réfugiés lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides n'a pas statué sur un recours urgent dans le délai imparti à l'article 63/3, al. 1^{er}, de ladite loi, mais ne reconnaît pas le même droit au demandeur d'asile ? »

II. — LES FAITS ET LA PROCÉDURE ANTÉRIEURE

(...)

III. — LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR

(...)

IV. — EN DROIT

— A —

Mémoire du Conseil des ministres.

A.1. La question préjudicielle n'est recevable que pour autant que la Commission permanente de recours des réfugiés soit une juridiction au sens de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Il revient à la Cour de définir ce qu'est une juridiction au sens de cette disposition.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, ce concept vise tant les juridictions de l'ordre judiciaire que les juridictions administratives. Il y a juridiction pour autant que l'autorité saisie d'un recours soit amenée à se prononcer sur un droit ; c'est une application du critère fonctionnel.

Si l'on analyse la portée des articles 57/12 à 57/23 de la loi du 15 décembre 1980, force est de conclure que la Commission permanente de recours est un organe juridic-

tionnel ; ses décisions sont d'ailleurs susceptibles d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat.

La question préjudicielle est donc recevable.

A.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi que le législateur a voulu, par la disposition soumise au contrôle de la Cour, d'une part, limiter la durée d'examen d'un dossier aboutissant finalement à des décisions de refus parce que la demande de reconnaissance est manifestement non fondée et, d'autre part, permettre aux candidats réfugiés de comparaître à bref délai devant l'organe juridictionnel de recours qu'est la Commission permanente. Toutefois, le législateur n'a pas voulu un dessaisissement automatique, mais une appréciation au cas par cas par le ministre de l'opportunité de mettre en œuvre le recours.

A.3. Les articles 10, 11 et 191 de la Constitution n'ont pas été méconnus par le législateur dans la présente affaire : la différence de traitement existant entre le ministre et le candidat réfugié peut en effet se justifier au regard de l'objectif poursuivi par le législateur. Il a voulu réaliser un équilibre entre le diligentement normal de la procédure et le respect de la compétence attribuée au Commissariat général. Il n'a donc pas voulu que celui-ci soit dessaisi, sauf s'il y a des éléments palpables et démontrables que seul le ministre peut apprécier.

« Permettre au candidat réfugié d'exercer ce droit pourrait avoir pour conséquence de rendre automatique la saisine de la Commission, celle-ci étant alors littéralement surchargée ; ceci pourrait également avoir pour effet de dessaisir le Commissariat général dans des cas où cela ne se justifie pas, à défaut d'éléments palpables et démontrables que le Ministre est le mieux à même d'apprécier raisonnablement et sérieusement ».

Il n'y a pas davantage violation du principe de proportionnalité, parce que le recours urgent devant le Commissariat général suspend les effets de la mesure d'éloignement du territoire et qu'il en va de même de la saisine de la Commission permanente de recours.

« La loi n'a donc pas voulu priver le candidat réfugié du bénéfice de la suspension des effets de la décision critiquée lorsque le dossier est porté devant la Commission permanente. Le candidat réfugié ne se trouve donc pas, du fait de la saisine, dans une situation moins favorable que celle [qui] était la sienne devant le C.G.R.A. »

— B —

Quant à la compétence de la Cour

B.1. L'article 142, alinéa 3, de la Constitution dispose que « la Cour peut être saisie [...], à titre préjudiciel, par toute juridiction ». Les articles 26 à 30 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage sont relatifs aux questions préjudicielles soumises à la Cour par les juridictions.

B.2. La Cour n'est donc compétente pour répondre à la question préjudicielle que pour autant que la Commission permanente de recours des réfugiés soit une juridiction.

La nature juridictionnelle de la Commission se déduit de sa composition et du mode de désignation de ses membres (article 57/12 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) qui

garantit leur indépendance vis-à-vis de l'administration (article 57/13), des pouvoirs d'investigation (article 57/15) et d'enquête (article 57/21) qui lui sont reconnus, du débat contradictoire qui y est organisé (articles 57/18, 57/19 et 57/20), de son obligation spéciale de motivation (article 57/22) et du recours en cassation administrative qui peut être exercé contre ses décisions (article 57/23). Les travaux préparatoires de la loi susvisée confirment d'ailleurs, à différentes reprises, la nature juridictionnelle de la Commission (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 555-1, pp. 11, 46 et 47 ; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 903/5, p. 56).

B.3. La Cour est dès lors compétente pour répondre à la question préjudicielle posée.

Quant à la disposition litigieuse

B.4. L'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose :

« Lorsque, dans le délai fixé à l'article 63/3, alinéa 1^{er}, le Commissaire général n'a pas pris de décision après l'introduction du recours urgent, le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses attributions, peut saisir de l'affaire la Commission permanente de recours des réfugiés, qui confirme la décision contestée prévue par l'article 52, ou décide qu'un examen ultérieur est nécessaire et que l'intéressé est provisoirement autorisé à entrer, séjourner ou s'établir dans le Royaume en qualité de réfugié dans l'attente d'une décision au sens de l'article 57/6, alinéa 1^{er}, 1^o.

Lorsque la Commission permanente de recours décide qu'un examen ultérieur est nécessaire, elle renvoie le dossier au Commissaire général.

En cas de confirmation de la décision contestée, la Commission permanente de recours donne également un avis formel sur la remise éventuelle de l'intéressé à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie, son intégrité physique ou sa liberté serait menacée ».

B.5. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les règles d'égalité et de non-discrimination de cette disposition en ce qu'elle permet au ministre compétent de saisir la Commission permanente de recours des réfugiés, en l'absence d'une décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, alors qu'elle ne reconnaît pas ce droit au demandeur d'asile.

B.6. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7. Il résulte des travaux préparatoires que la disposition litigieuse vise à accélérer la procédure de reconnaissance des réfugiés. Tel était d'ailleurs l'un des objectifs principaux du législateur, lorsqu'il a modifié, par la loi du 6 mai 1993, la loi du 15 décembre 1980 citée ci-dessus. Le législateur a entendu sanctionner la non-observation, par le Commissaire général, du délai de trente jours ouvrables qui lui est

imparti pour statuer sur le recours urgent introduit par un candidat-réfugié à l'encontre d'une décision lui refusant, en application de l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, l'entrée, le séjour ou l'établissement (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 555-2, p. 112). Le législateur a entendu confier au ministre seul la possibilité de saisir la Commission permanente. Il n'a cependant pas voulu ouvrir plus largement l'accès à la Commission permanente de recours dans le cas d'une absence de décision, pour ne pas investir cette Commission d'une mission de tutelle à l'égard du Commissaire général ni surcharger cette Commission (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 903/5, pp. 53 à 58).

B.8. Il n'est certes pas déraisonnable, dans une matière où l'autorité se trouve saisie d'un nombre considérable de demandes qui paraissent injustifiées, de prendre des mesures propres à accélérer le cours de la procédure.

Il n'est pas raisonnablement justifié de ne permettre qu'au ministre d'introduire un recours auprès de la Commission permanente alors que le candidat-réfugié, a un intérêt identique à voir statuer sans retard sur sa demande.

B.9. Il convient donc de répondre affirmativement à la question préjudicielle posée.

Par ces motifs, la Cour

dit pour droit :.

L'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences peut saisir la Commission permanente de recours des réfugiés lorsque le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides n'a pas statué sur un recours urgent dans le délai imparti à l'article 63/3, alinéa 1^{er}, de ladite loi, mais ne reconnaît pas le même droit au demandeur d'asile.

Observations

QUI PEUT POSER UNE QUESTION PRÉJUDICIELLE À LA COUR D'ARBITRAGE ?

PAR

PASCAL BOUCQUEY

L'arrêt n° 65/96 enrichit la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative au droit des étrangers. Il déclare l'inconstitutionnalité de l'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, qui permet au ministre — à l'exclusion du candidat-réfugié — de saisir la Commission permanente de recours des réfugiés, au cas où le Commissaire général ne s'est pas prononcé dans les trente jours de sa saisine sur recours urgent, contre une décision négative de l'Office des étrangers. A l'estime de la Cour, la différence de traitement entre le candidat-réfugié et le ministre — s'agissant de la procédure de *recevabilité* des demandes d'asile — n'est pas raisonnablement justifiée : seul le ministre peut saisir la Commission de recours, alors que le demandeur d'asile a « un intérêt à voir statuer sans retard sur sa demande ».

L'arrêt répond de la sorte à une question préjudicielle posée par la Commission permanente de recours. La Cour d'arbitrage y saisit l'occasion de définir les critères qu'elle prend en compte pour établir si un organe particulier est susceptible de poser une question préjudicielle au juge constitutionnel. Les présentes observations se concentrent sur ce problème et sur la manière dont la Cour l'a abordé.

I. — LES PRÉMISSSES

En vertu de l'article 142 de la Constitution, la Cour d'arbitrage peut être saisie « à titre préjudiciel, par toute juridiction ». Le principe est repris dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 portant organisation de la Cour d'arbitrage (1), en ses articles 26 et suivants.

Pascal BOUCQUEY est assistant à l'Université Catholique de Louvain.

(1) *Mon. b.*, 7 janvier 1989, p. 315.

Ni les travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1983, organique de la Cour d'arbitrage (2), ni ceux de la loi spéciale du 6 janvier 1989, n'ont apporté de définition à la notion de juridiction. Tout au plus, y a-t-on indiqué que le terme devait recevoir une acception large : il vise tant les juridictions de l'ordre judiciaire que les juridictions administratives (3). Comme l'a écrit le procureur général Krings, la possibilité de saisir la Cour d'arbitrage appartient à toutes les autorités « *qui doivent statuer sur un litige*, lorsqu'elles doivent appliquer une disposition légale ou un décret dont la validité est contestée » (4). Ainsi, la juridiction de coopération, créée par la loi spéciale de réformes institutionnelles (5), est susceptible d'interroger la Cour d'arbitrage à titre préjudiciel, alors même qu'elle n'est ni une juridiction administrative, ni une juridiction judiciaire (6).

Le législateur, et la doctrine à sa suite (7), ont laissé en suspens la question de savoir si l'instance habilitée à poser une question préjudicielle doit, *in fine*, rendre une décision à caractère strictement juridictionnel. Même si l'utilisation, dans la loi spéciale, d'expressions telles que « litiges », « action » ou « décision » (8) semble commander une réponse affirmative au problème, les auteurs s'entendaient pour laisser à la Cour d'arbitrage le soin de définir elle-même les contours du terme « juridiction » au sens de l'article 142 de la Constitution (9).

Précédemment à l'arrêt du 13 novembre 1996, la Cour d'arbitrage ne s'était prononcée que d'une manière *implicite* sur la notion de juridiction. A l'analyse, un certain nombre d'observations peuvent être proposées.

(2) *Mon. b.*, 8 juillet 1983, p. 8911.

(3) Voy. le projet de loi portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1982-1983, n° 647/4, p. 32. Au cours de ces mêmes travaux préparatoires (dès l'exposé des motifs : *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1980-1981, n° 704/1, p. 6), il fut cependant entendu de refuser aux arbitres la faculté de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

(4) E. KRINGS, *Propos sur les effets des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage*, discours prononcé lors de la rentrée solennelle de la Cour de cassation le 2 septembre 1985, Bruxelles, Bruylant, 1985, pp. 48-49 (nous soulignons).

(5) Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988, art. 92bis, § 5.

(6) Dans le même sens, voy. M. MOERENHOUTS et J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Kluwer, 1994, pp. 192-193 ; Ph. COENRAETS, « Les accords de coopération dans la Belgique fédérale », *A.P.T.*, 1992, pp. 158 et s., spéc. p. 177.

(7) Voy. en particulier X. DELGRANGE, « Quelques modifications concernant les questions préjudicielles posées à la Cour d'arbitrage », *R.R.D.*, 1989, pp. 261 et s. ; E. GILLET, *Recours et questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Némésis, 1985, pp. 67 et s. ; A. RASSON-ROLAND, « Le contentieux des questions préjudicielles », in F. DELPÉRÉE, *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1988, n° 156 et s. ; H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage. Une étape dans le contrôle de constitutionnalité des lois*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 225 et s. ; J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijke Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, pp. 373 et s., n° 492 et s.

(8) Voy. H. SIMONART, *op. cit.*, p. 228.

(9) Voy. E. GILLET, *op. cit.*, p. 69 ; H. SIMONART, *op. cit.*

S'agissant, d'une part, des juridictions judiciaires, la Cour d'arbitrage se déclare compétente pour connaître des questions posées dans des hypothèses très diverses. Ainsi, les présidents des tribunaux civils, du travail ou de commerce, siégeant en référé, sont admis à poser des questions préjudicielles alors qu'ils ne se prononcent qu'au provisoire (10). La solution vaut également pour la chambre des mises en accusation (11), qui ne se prononce que sur le renvoi de l'inculpé devant la juridiction de jugement. Par un arrêt n° 41/91 du 19 décembre 1991 (12), la Cour d'arbitrage a, par ailleurs, accepté de répondre à une question émanant du bureau d'assistance judiciaire de Bruxelles, qui n'est pourtant pas chargé de trancher un litige, mais uniquement d'accorder ou de refuser la gratuité de la procédure.

Il ressort de ces arrêts qu'en ce qui concerne les juridictions de l'ordre judiciaire, le *critère organique* semble l'emporter (13) : quel que soit leur rôle ou leur mission exacte, elles sont susceptibles de saisir la Cour d'arbitrage par le mécanisme des questions préjudicielles.

S'agissant des juridictions administratives, c'est principalement le Conseil d'Etat (14) qui interroge la Cour d'arbitrage. Mais celle-ci s'est également déclarée compétente pour répondre à la députation permanente (15), au conseil de révision (16) et au conseil de milice (17). A ces occasions, la Cour ne s'attarde pas à la nature des autorités qui lui soumettent ces questions préjudicielles (18). En revanche, certaines autorités prennent soin

(10) Voy. C.A., arrêt n° 64/93 du 15 juillet 1993, *Rec. C.A.*, 1993, p. 707 ; arrêt n° 19/95 du 2 mars 1995, *Rec. C.A.*, 1995, p. 305 ; arrêt n° 39 du 15 octobre 1987, *C.A.-A.*, 1987, p. 233. Sur cette question, voy. J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, « Les questions préjudicielles et la Cour d'arbitrage », Rapport présenté le 14 décembre 1996 lors de la journée d'étude consacrée aux questions préjudicielles... (à paraître) ; J. VAN COMPERNOLLE, « La Cour d'arbitrage et le juge judiciaire », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage* (dir. F. DELPERÉE, A. RASSON-ROLAND et M. VERDUSSEN), Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 191 et s.

(11) Voy. par exemple l'arrêt n° 22/95 du 2 mars 1995, *Rec. C.A.*, 1995, p. 347.

(12) *Rec. C.A.*, 1991, p. 471.

(13) Dans le même sens, voy. E. GILLET, *op. cit.*, pp. 68-69.

(14) La question est controversée de savoir si le Conseil d'Etat peut, *au contentieux de la suspension*, interroger la Cour d'arbitrage. Certaines chambres du Conseil d'Etat soutiennent que l'intention du législateur — permettre au Conseil d'Etat de statuer rapidement sur la demande de suspension — est incompatible avec le mécanisme préjudiciel (par exemple C.E., 30 août 1991, *Rosu*, n° 37.546, *J.T.*, 1991, p. 676). A vrai dire, ce problème doit être distingué de celui qui nous occupe. En effet, il s'agit ici de savoir si une juridiction peut se dispenser de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage lorsqu'elle est appelée à se prononcer vu l'urgence. Ce qui pose problème dans ce cas, ce sont donc les modalités de renvoi préjudiciel à la Cour d'arbitrage, prévues par l'article 26, § 2, de la loi spéciale, et non pas la notion même de juridiction au sens de l'article 142 de la Constitution.

(15) Voy. C.A., arrêt n° 56 du 2 juin 1988, *C.A.-A.*, 1988, t. I^{er}, p. 137 ; arrêt n° 75/92 du 18 novembre 1992, *Rec. C.A.*, 1992, p. 807.

(16) C.A., arrêt n° 6/94 du 20 janvier 1994, *Rec. C.A.*, 1994, p. 159 ; arrêt n° 26/94 du 22 mars 1994, *Rec. C.A.*, 1994, p. 367.

(17) C.E., arrêt n° 77/92 du 17 décembre 1992, *Rec. C.A.*, 1992, p. 823.

(18) Voy. cependant C.A., arrêts n° 56 (précité) et n° 6/94 (précité), B.I.

d'examiner leur nature propre avant de décider si une question préjudicielle peut être posée à la Cour d'arbitrage (19).

II. — L'ARRÊT

L'arrêt qu'a rendu la Cour d'arbitrage le 13 novembre 1996 est le premier à définir *explicitement* la notion de juridiction. Avant de se prononcer au fond, le juge constitutionnel examine si la Commission permanente de recours des réfugiés, dont émane la question préjudicielle, est bien une juridiction admise à interroger la Cour (20).

La notion de juridiction a fait l'objet de débats longs et controversés (21), au terme desquels on a pu conclure que l'acte juridictionnel « n'est pas une notion simple, c'est une notion complexe » (22), en ce sens qu'aucun critère proposé ne peut, à lui seul, l'identifier « de manière nécessaire et suffisante » (23). Ainsi, pour qualifier une décision de juridictionnelle, « il importe de se référer, non point à un indice, mais à un ensemble d'éléments » (24).

La méthode adoptée par la Cour d'arbitrage applique cet enseignement : le juge constitutionnel se base sur un *faisceau d'indices* pour déterminer la nature exacte de la Commission permanente. A l'estime de la Cour, le caractère juridictionnel de la Commission se déduit de la convergence de sept indices : le mode de désignation de ses membres — qui garantit leur indépendance vis-à-vis de l'administration — ; ses pouvoirs d'investigation ; ses

(19) Voy. Commission relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante, 16 décembre 1993, *J.T.*, 1995, p. 749 ; Commission supérieure de défense sociale, 5 mai 1995, *J.L.M.B.*, 1995, p. 1037 ; C.E., 29 mars 1995, *Hennico*, n° 52.601, *A.P.M.*, 1995, p. 75.

(20) Voy. point B.2. de l'arrêt.

(21) Voy. en particulier C. CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 1961, pp. 113-148 ; *Id.*, *Droit judiciaire civil*, Bruxelles, Larcier, 1974, pp. 83 et s. ; P. CHARLIER, « A propos de la procédure administrative non contentieuse en Belgique », *A.P.T.*, 1978-1979, pp. 203 et s. ; M.-J. CHIDIAC, « Les critères de l'acte juridictionnel vus par la doctrine », *R.R.D.*, 1986, pp. 137 et s. ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusions précédant Cass., 21 décembre 1956, pp. 431 et s., spéc. pp. 434 à 441, et les références citées ; *Id.*, « L'obligation de motiver les actes de juridiction », in *Rapports belges au X^e congrès international de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1978, pp. 419 et s. ; B. JANSEN DE BISTHOVEN, conclusions précédant Cass., 17 novembre 1988, *R.D.C.B.*, pp. 239-243, et les références citées à la note 3 ; P. LAMPUÉ, « La notion d'acte juridictionnel », *R.D.P.*, 1946, pp. 5-67 ; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Liège, Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1997, pp. 260-277 ; A. MEEUS, « La fonction de juger », *R.D.I.D.C.*, 1982, pp. 197 et s. ; F. RIGAUX et J. VAN COMPERNOLLE, « Faillite d'office, fonction juridictionnelle et responsabilité du fait des actes du service public de la justice », *R.C.J.B.*, 1991, pp. 422 et s. ; J. VELU, *Notes de droit public*, t. I^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, P.U.B., 1978, pp. 645-649 ; *Id.*, « La notion de tribunal et les notions avoisinantes dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », in *Liber amicorum F. Dumon*, t. II, Anvers, Kluwer, 1984, pp. 1287 et s.

(22) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusions précitées, p. 441.

(23) F. RIGAUX et J. VAN COMPERNOLLE, *op. cit.*, p. 425.

(24) C. CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 147.

pouvoirs d'enquête ; la contradiction des débats organisés devant elle ; l'obligation de motiver ses décisions ; et la possibilité d'introduire un recours en cassation administrative contre celles-ci. Enfin, la Cour relève que les travaux préparatoires ont insisté plus d'une fois sur le caractère juridictionnel de la Commission.

Le juge constitutionnel reprend à cette occasion les principaux critères que la doctrine a dégagés pour caractériser l'acte juridictionnel. L'examen de la composition de la Commission vise le critère *organique*, en vertu duquel l'acte ne sera juridictionnel qu'à partir du moment où il est adopté par un organe libre de tout contrôle de tutelle et qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'injonction hiérarchique.

L'organisation d'un débat contradictoire et l'obligation spéciale de motiver les décisions font, quant à elles, référence au critère *formel* de la juridiction. La fonction de juger ne peut se concevoir hors le respect de certaines formes de procédure ; selon Carré de Malberg, la juridiction « se distingue essentiellement de l'administration par ses formes, destinées à garantir au justiciable la haute valeur de la sentence du juge » (25). Ainsi, toute autorité juridictionnelle doit être impartiale (26) ; elle doit respecter les droits de la défense (27) et motiver ses sentences (28).

La Cour d'arbitrage fait également appel au critère *fonctionnel* de l'acte de juridiction, selon lequel la décision de justice a autorité de chose jugée — particularité qui lui confère « une force immuable, inattaquable, sinon par les voies de recours spécialement prévues » (29). Ainsi, la seule manière de contester la décision de la Commission est d'introduire auprès du Conseil d'Etat un recours en cassation administrative.

Au cours de son analyse, la Cour d'arbitrage prend soin de renvoyer aux travaux préparatoires qui indiquent clairement la nature juridictionnelle de la Commission. Cette référence se comprend : dans une matière aussi incertaine que la définition de la fonction juridictionnelle, l'indication de la volonté du législateur est primordiale, au point que le professeur Lampué a pu écrire qu'« il faudrait toujours exiger, pour qualifier un acte de jugement, une manifestation suffisamment précise de la volonté du législateur » (30). Enfin, pour étayer sa motivation, la Cour d'arbitrage voit

(25) *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, p. 782, cité par P. LAMPUÉ, *op. cit.*, p. 45.

(26) Voy. Cass., 28 mai 1985, *J.T.*, 1986, p. 705.

(27) Dans un arrêt du 2 mai 1961 (*Pas.*, 1961, I, p. 926), la Cour de cassation a établi que « le principe général que constitue le droit de la défense est inséparable de tout acte de juridiction ».

(28) Voy. l'article 149 de la Constitution, ainsi que l'arrêt de la Cour de cassation du 9 octobre 1959, *Pas.*, 1960, I, 170.

(29) C. CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 144.

(30) « La notion d'acte de juridiction », *op. cit.*, p. 67. Dans le même sens, voy. W.J. GANSHOFF VAN DER MEERSCH, conclusions précitées, p. 440 ; M.J. CHIDIAC, *op. cit.*, p. 142.

dans les pouvoirs d'enquête et d'investigation de la Commission, des indices supplémentaires de son caractère juridictionnel.

Si la Cour d'arbitrage adopte avec raison la méthode indiciaire, elle ne semble pas l'avoir exercée d'une manière pleinement convaincante. La Cour, en effet, laisse de côté un critère essentiel de la juridiction : l'acte juridictionnel tranche un litige en faisant application des règles de droit positif. Il s'agit du critère *matériel*. Il est vrai que, pas davantage que les autres, le critère matériel ne parvient à définir parfaitement l'office du juge (31). Il y a, cependant, qu'une large partie de la doctrine (32) se fonde essentiellement sur ce critère pour définir la fonction juridictionnelle. En effet, les autres indices — spécialement les critères fonctionnel et formel — constituent tant des conditions que des *conséquences* de l'acte juridictionnel : le juge doit, par exemple, respecter les droits de la défense *parce qu'il* tranche un litige en faisant application des règles de droit (33).

III. — LES CONSÉQUENCES

La négligence du critère matériel par la Cour d'arbitrage a une double portée : d'une part, elle est susceptible de faire entrer dans la catégorie des autorités habilitées à poser des questions préjudicielles, certaines qui ne sont pas des juridictions ; d'autre part, elle peut entraîner qu'une véritable

(31) Il arrive en effet que le législateur confie au juge un véritable pouvoir discrétionnaire. Voy., par exemple, l'office du juge dans la déclaration de faillite ou dans le contentieux familial. Sur cette question, voy. F. RIGAUX et J. VAN COMPERNOLLE, « Faillite d'office... », *op. cit.*, p. 425, et les références citées ; J. VAN COMPERNOLLE, « Vers une nouvelle définition de la fonction de juger : du syllogisme à la pondération des intérêts », in *Nouveaux itinéraires en droit — Hommage à F. Rigaux*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 495 et s.

(32) Ainsi, l'on a pu affirmer qu'« en droit public belge, la notion de jugement, comme la notion de loi, est comprise habituellement dans son sens matériel » (J. VELU, « L'arrêt de la Cour de cassation du 9 octobre 1959 et le problème de l'application aux juridictions administratives des règles constitutionnelles sur la publicité des audiences et des jugements », *J.T.*, 1959, pp. 441-446 et 460-467, spéc. p. 460). Dans le même sens, voy. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusions précitées, p. 437 ; B. JANSSENS DE BISTHOVEN, conclusions précédant Cass., 17 novembre 1988, *op. cit.*, p. 241 (« C'est sans aucun doute dans ces éléments matériels que se situe la différence fondamentale entre l'acte juridictionnel et l'acte administratif ») ; P. CHARLIER, *op. cit.*, p. 208.

(33) La jurisprudence — notamment celle du Conseil d'Etat — est plus incertaine : ce sont souvent les critères organiques et formels qui sont pris en compte. Voy. par exemple C.E., 26 janvier 1994, *Keimeul*, n° 45.756 (*A.P.M.*, 1994, p. 39), qui déduit le caractère juridictionnel de la commission d'appel instituée auprès du service de contrôle médical de l'Inami de sa composition, d'une part, et de l'organisation de l'exercice des droits de la défense, d'autre part. A propos de la jurisprudence en sens divers du Conseil d'Etat, voy. P. CHARLIER, « A propos de la procédure administrative... », *op. cit.* La jurisprudence de la Cour de cassation est plus nuancée : voy. Cass., 23 avril 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 947 ; Cass., 17 novembre 1988, *R.C.J.B.*, 1991, p. 407, dans lequel, s'agissant de la déclaration de faillite, la Cour estime que le juge est chargé d'apprécier si les conditions légales de la faillite sont réunies et « partant, de contrôler si les agissements du débiteur sont, ou non, conformes au droit objectif », et conclut que, dans ces conditions, le président du tribunal de commerce agit comme un juge lorsqu'il prononce la faillite d'office.

juridiction ne soit pas considérée comme telle par la Cour d'arbitrage et que celle-ci, saisie d'une question préjudicielle posée par cet organe, se déclare incompétente pour en connaître (34).

1. *L'élargissement de l'accès à la Cour d'arbitrage*

A partir des indices examinés, la Cour d'arbitrage déduit que la Commission permanente de recours des réfugiés est une juridiction administrative. Il est vrai que sa place dans la procédure de reconnaissance du statut de réfugié est explicite. La Commission intervient principalement dans la *phase d'éligibilité* — c'est-à-dire au fond —, sur recours introduit contre une décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. Ce faisant, la Commission se prononce sur une contestation portant sur un droit subjectif de nature politique (35). Conformément à l'article 145 de la Constitution, il s'agit d'une juridiction administrative (36). La jurisprudence du Conseil d'Etat — agissant comme juge de cassation administrative — est constante à cet égard.

La loi du 6 mai 1993, modifiant celle du 15 décembre 1980, a confié une autre mission à la Commission. Dans le cadre de la procédure en *recevabilité* de la demande d'asile, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides doit rendre sa décision dans les trente jours de l'introduction du recours urgent (37). A défaut d'une telle décision dans ce délai, le ministre peut saisir la Commission permanente de recours des réfugiés afin que celle-ci se prononce sur la recevabilité de la candidature (art. 57/11, § 2). Comme le Commissaire général, la Commission a ainsi la possibilité de confirmer la décision de refus émanant de l'Office des étrangers, ou bien de déclarer qu'un examen ultérieur de la demande est nécessaire.

En l'occurrence, la Commission a soumis une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, alors qu'elle était saisie sur la base de l'article 57/11, § 2. Or, il semble que dans l'exercice de cette compétence, la Commission n'agit pas en tant que juridiction.

(34) H. SIMONART avait déjà fait état du risque de divergence, dans l'interprétation de la notion de juridiction, par la Cour d'arbitrage, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Il concluait que « dans l'état actuel des choses, il n'y a point moyen d'éviter le risque de contradiction ni d'y remédier au cas où il se réalise » (*La Cour d'arbitrage...*, *op. cit.*, p. 227).

(35) Voy. C.A., arrêt n° 14/97 du 18 mars 1997. Dans le même sens, voy. B. BLÉRO, « Protection constitutionnelle et internationale des demandeurs d'asile », *R.B.D.C.*, 1994, pp. 241 et s., spéc. pp. 246 et s. ; L.P. SUETENS, « Les recours ouverts aux candidats-réfugiés », in *La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile*, Bruxelles, Bruylant, pp. 188 à 199 ; L. DERWA, « La Commission permanente de recours des réfugiés. Chronique de jurisprudence : 1987 — 1994 », *J.T.*, 1995, pp. 801 et s. ; Bruxelles, 30 juin 1992, *R.D.E.*, 1992, p. 306 ; Liège, 2 juin 1992, *R.D.E.*, 1992, p. 309 ; Civ. Bruxelles (réf.), 8 octobre 1993, *J.L.M.B.*, 1994, p. 278.

(36) C.E., 15 juillet 1992, n° 40.035, *Arr. R.v.S.*, 1992 ; C.E., 5 mai 1995, n° 53.154, *T. Vreemd.*, 1995. Voy. égal. les décisions citées dans le premier *Rapport annuel du Conseil d'Etat*, Bruxelles, Conseil d'Etat, 1996, p. 243.

(37) Loi du 15 décembre 1980, art. 63/3.

D'une part, les termes mêmes de l'article 57/11, § 2, sont *en tout point identiques* à ceux de l'article 63/3, qui décrit la compétence du Commissaire général lors de la phase de recevabilité de la demande d'asile. Or, il ressort de la loi du 15 décembre 1980 (38), ainsi que de la jurisprudence du Conseil d'Etat (39) et de la Cour d'arbitrage (40), que la décision qui émane du Commissaire général est un *acte administratif*. La mission conférée à la Commission en vertu de l'article 57/11, § 2, étant identique à celle confiée au Commissaire général, il faudrait en conclure qu'à côté de ses compétences juridictionnelles principales, la Commission permanente de recours des réfugiés exerce des attributions propres à l'administration active.

D'autre part, il convient d'avoir égard à l'opinion développée par le gouvernement à propos de la compétence nouvellement attribuée à la Commission : si le Commissaire général ne s'est pas prononcé dans les trente jours sur la demande d'asile, « le ministre compétent aura la possibilité de saisir la Commission permanente de recours, qui prendra sa décision *en lieu et place* du Commissaire général » (41). En d'autres termes, la Commission ne fait que se *substituer* au Commissaire général. Pas plus que celui-ci, dans l'exercice de la compétence attribuée par l'article 57/11, § 2, la Commission ne participe à l'exercice de la fonction juridictionnelle.

Certes, l'on peut opposer à cette interprétation la lettre de l'article 57/23 de la loi du 15 décembre 1980, qui précise bien que « les décisions de la Commission permanente de recours des réfugiés ne sont susceptibles que du recours ouvert par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat contre les *décisions contentieuses administratives* » (42). La loi semble donc faire, de *toutes* les décisions prises par la Commission, des actes à caractère juridictionnel.

Cependant, s'il fallait considérer que la décision de la Commission, au stade de la recevabilité de la demande, constitue un acte juridictionnel contre lequel seul un recours en cassation administrative est ouvert devant le Conseil d'Etat, la loi ainsi interprétée provoquerait une discrimination entre candidats-réfugiés. En effet, les décisions de refus adoptés par le Commissaire général sont susceptibles de faire l'objet d'un recours *en suspension*, en vertu de l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Ce même article exclut en revanche la possibilité, pour le Conseil d'Etat, de

(38) Voy. en particulier les art. 69bis et 70 de la loi.

(39) Voy. par exemple C.E., 13 novembre 1995, *Bangu Pialu et Muamangani*, n° 56.230, R.D.E., 1996, p. 67 ; S. SAROLÉA, « La défense du candidat réfugié », R.D.E., 1996, pp. 573 et s., spéc. n° 60-63.

(40) C.A., arrêt n° 61/94 du 14 juillet 1994, *Rec. C.A.*, 1994, p. 775.

(41) *Doc. parl.*, Sénat, sess.ord., 1992-1993, n° 555/2, p. 112 (nous soulignons).

(42) Il convient de noter, toutefois, que cette disposition a été insérée dans la loi du 15 décembre 1980 par celle du 14 juillet 1987. Le législateur ne pouvait donc pas encore tenir compte de l'hypothèse prévue par l'article 57/11, § 2.

suspendre les décisions administratives contentieuses (43). Dans cette mesure, une décision défavorable à un demandeur d'asile serait soumise à un régime différent, selon que le Commissaire a — ou non — pris sa décision dans le délai requis. Une telle différence de traitement ne repose sur aucun critère raisonnablement justifié, et constituerait, de la sorte, une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le juge doit toujours préférer l'interprétation de la loi qui se concilie avec la Constitution (44). La Cour d'arbitrage doit faire de même, spécialement lorsqu'elle est appelée à appliquer, au cours de son examen, une norme législative autre que celle dont la constitutionnalité lui est soumise (45). Dès lors, il faut considérer que l'article 57/23 de la loi du 15 décembre 1980 ne vaut que pour les décisions que la Commission permanente de recours rend au fond et qu'il ne s'applique pas à celles portant sur la recevabilité de la demande d'asile.

Dans la mesure où, en vertu de l'article 57/11, § 2, la Commission permanente *se substitue* au Commissaire général et qu'à ce stade de la procédure — sauf à être discriminatoire —, le recours ouvert contre la décision de la Commission ne peut constituer un recours en cassation administrative, l'on peut conclure que la mission exercée par la Commission de recours sur la base de l'article 57/11, § 2, relève de l'administration active et non de la juridiction.

En dépit du caractère administratif de la décision rendue par la Commission permanente, en vertu de l'article 57/11, § 2, de la loi du 15 décembre 1980, la Cour d'arbitrage reconnaît à celle-ci la qualité de « juridiction » au sens de l'article 142 de la Constitution. Faut-il approuver la position du juge constitutionnel ?

(43) Voy. par exemple C.E., 14 mai 1996, *Bakuku*, n° 59.695, *R.D.E.*, 1996, p. 243 ; B. HAUBERT, « Le référé administratif : un an de jurisprudence », *R.R.D.*, 1992, pp. 367 et s., spéc. p. 373 ; E. LANCKSWEERDT, *Het administratief kort geding*, Deurne, Kluwer, 1993, pp. 48-49. Voy. égal. le *Rapport d'activité du Conseil d'Etat*, Bruxelles, 1994, p. 243.

(44) Voy. Cass., 20 avril 1950, *Pas.*, 1950, I, p. 562, et concl. proc. gén. Cornil ; P. VANDERNOOT, « La Cour d'arbitrage et l'interprétation des normes soumises à son contrôle », in *Présence du droit public et des droits de l'homme — Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 357 et s., spéc. p. 361 ; B. LOMBAERT, « Les techniques d'arrêts de la Cour d'arbitrage », *R.B.D.C.*, 1996, pp. 317 et s., spéc. p. 318, note 9.

(45) Si l'interprétation conciliante n'est pas possible, l'on pourrait soutenir que le juge constitutionnel doit soulever, même d'office, l'inconstitutionnalité de la disposition légale, et refuser de l'appliquer à la cause — sur le modèle de l'article 159 de la Constitution. A la vérité, il semble que la Cour d'arbitrage soit prête à adopter une telle conception : dans un arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993 (*Rec. C.A.*, 1993, p. 577), le juge constitutionnel a accepté de connaître, « à titre incident » de la constitutionnalité d'une disposition qui ne faisait pas l'objet de la question préjudicielle, et qui limite la possibilité d'agir en intervention devant la Cour d'arbitrage (point B.2.4.). Dans le même sens, le Conseil constitutionnel français a admis la possibilité d'une exception d'inconstitutionnalité (décision du 25 janvier 1985, citée dans L. FAVOREU et L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 1995, p. 598).

Il faut garder à l'esprit que la Commission permanente de recours des réfugiés a été créée, dès le départ, comme une juridiction administrative : elle est *avant tout* une juridiction. La Cour d'arbitrage a pu être encline à accueillir une question préjudicielle provenant d'un organe qui présente toutes les caractéristiques d'une juridiction, même s'il ne rend pas, dans le cas spécifique de l'article 57/11, § 2, une décision juridictionnelle, comme elle fait vis-à-vis des juridictions de l'ordre judiciaire. L'arrêt du 13 novembre 1996 a dès lors permis à la Cour d'arbitrage d'élargir son contrôle de constitutionnalité, et d'ainsi affermir la protection constitutionnelle de l'étranger (46).

Toutefois, la nature hybride de bon nombre d'organes administratifs — tantôt administration active, tantôt juridiction — impose de s'interroger sur la *nature* des décisions rendues par ceux-ci et de ne pas s'en tenir au critère organique. Ce n'est que lorsqu'elle agit comme juridiction administrative qu'une autorité peut, en principe, poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage. Il convient donc d'analyser *in concreto* le type de décision rendue par ces organes. Or, pour définir la fonction de la Commission permanente, le juge constitutionnel examine la procédure devant la Commission et la portée de ses décisions lors de la phase d'éligibilité. Les conclusions qu'il en tire ne sont pas transposables à la compétence découlant de l'article 57/11, § 2.

Répétant ce raisonnement, la Cour d'arbitrage accepterait-elle désormais les questions préjudicielles des députations permanentes lorsque celles-ci agissent comme organe administratif, par exemple dans la procédure d'octroi d'un permis de bâtir ?

2. La limitation de l'accès à la Cour d'arbitrage

Si l'abandon du critère matériel de la juridiction a permis à la Cour d'arbitrage d'élargir son contrôle de constitutionnalité, il se pourrait bien qu'en d'autres hypothèses, une telle méthode ait pour résultat d'empêcher un organe juridictionnel d'interroger la Cour d'arbitrage à titre préjudiciel.

L'on peut imaginer, en effet, que le législateur — ou le Constituant — ait négligé d'assurer à une autorité, chargée de trancher une situation contentieuse, les garanties d'indépendance et de procédure, indispensables à l'exercice de la mission juridictionnelle. Cette négligence pourrait-elle avoir comme conséquence que la Cour d'arbitrage dénie à l'organe en question la qualité de juridiction et, par là même, se déclare incompétente pour connaître d'une question préjudicielle posée par celui-ci ?

(46) Sur ce thème, voy. P. BOUCQUEY, « La Cour d'arbitrage et les droits fondamentaux de l'étranger », *Ann. dr.*, 1996, pp. 289-330.

Ainsi, par exemple (47), l'on sait que, sur le modèle de l'article 48 de la Constitution, les assemblées politiques délibérantes vérifient les pouvoirs de leurs membres et jugent les contestations qui s'élèvent à ce sujet. L'on s'accorde pour reconnaître que, ce faisant, elles exercent la fonction juridictionnelle (48). Pourtant, il faut bien constater que la vérification des pouvoirs se fait « en-dehors de toutes les formes et les garanties d'une action juridictionnelle » (49). En l'absence des critères organique et formel de l'acte de juridiction, quelle sera l'attitude de la Cour d'arbitrage si, d'aventure, une assemblée politique venait à lui poser une question préjudicielle sur la constitutionnalité de la législation électorale ?

*

* *

En établissant que « toute juridiction » peut saisir la Cour d'arbitrage, le Constituant ne s'est pas douté qu'il faisait rebondir un problème qui avait partagé doctrine et jurisprudence pendant un demi siècle.

Ainsi qu'on l'a vu, les critères permettant de définir la juridiction sont malaisés à mettre en œuvre. Cette incertitude procède souvent de la négligence dont le législateur fait preuve dans l'établissement des compétences des autorités qu'il crée. En clair, il se soucie trop rarement de leur nature exacte. Selon l'expression imagée de Montané de la Roque, « le législateur, tel M. Jourdain, fait des juridictions sans le savoir » (50).

L'insertion de l'article 57/11, § 2, dans la loi du 15 décembre 1980 est une illustration de l'incertitude qui règne en ce domaine. A aucun moment, lors des travaux préparatoires de la loi du 6 mai 1993, la question ne fut posée de savoir comment devait s'articuler la nouvelle compétence de la Commission permanente par rapport à celle qui lui était déjà reconnue dans la phase d'éligibilité de la procédure de reconnaissance des réfugiés.

Désireuse, sans doute, d'élargir le contrôle de constitutionnalité dans la plus large mesure possible, la Cour d'arbitrage a, dans son arrêt du 13 novembre 1996, privilégié les critères organique, formel et fonctionnel de la juridiction. L'on doit bien constater, cependant, que l'abandon du critère matériel aboutit — s'agissant des juridictions administratives — à des solutions dont la justesse ne résiste pas à l'analyse.

(47) Pour d'autres exemples, voy. P. CARLIER, *op. cit.*, pp. 204-205.

(48) Voy. par exemple F. DELPÉRÉE, *Droit constitutionnel*, t. II, *Le système constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 1987, p. 299 ; W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, conclusions précédant Cass., 21 déc. 1956, *Pas.*, 1957, I, p. 434.

(49) C. CAMBIER, *Droit judiciaire civil*, t. I^{er}, Bruxelles, Larcier, 1974, pp. 269-270. Dans le même sens, voy. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, Bruxelles, Bruylant, t. III, 1896, p. 28.

(50) M. MONTANÉ DE LA ROQUE, « Essai sur la responsabilité du juge administratif », *R.D.P.*, 1952, p. 609.