

Trib. Trav. Bruxelles - 6 mai 2004

Aide sociale - Demandeur de régularisation (loi de 99) - Décision négative contestée au Conseil d'État - Décision administrative entachée d'illégalité - Art. 159 de la Constitution - Compétence du juge à l'égard d'une décision administrative

L'article 159 de la Constitution s'oppose à ce que les juridictions de l'ordre judiciaire reconnaissent un effet quelconque à une décision administrative entachée d'illégalité. Les tribunaux ont le pouvoir, et même l'obligation de refuser d'appliquer un règlement ou une décision de l'exécutif qu'ils estiment contraires à la loi y compris en cas d'illégalité d'une décision non réglementaire, c'est-à-dire d'un acte administratif à portée individuelle. Le tribunal peut écarter une décision prise sur la base de la loi du 22 décembre 1999 de refuser la régularisation d'un séjour d'un étranger, s'il constate que cette décision n'est pas conforme à la loi. Ce faisant, le juge, qui n'a pas le pouvoir d'annuler un acte administratif, ne se substitue pas au Conseil d'État mais le prive seulement d'effet dans un cas concret.

Un contrôle de la conformité de l'acte doit être envisagé sous le triple rapport de la compétence de l'auteur de l'acte, de la forme et du fond de l'acte et ne se limite pas au contrôle de la légalité externe, mais comprend aussi celui de la légalité interne, et s'étend donc à la vérification de l'existence d'un excès ou d'un détournement de pouvoir. Une décision ministérielle de refus de régularisation entachée d'un vice de procédure et non conforme à la loi ne peut être appliquée par le juge.

En cause de : B.N. c./ CPAS St-Josse

En présence de : l'État belge, représenté par le ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale

(...)

I. Recevabilité

Par son recours, le requérant conteste une décision prise le 2 septembre 2003 et notifiée le 9 septembre 2003, qui lui retire l'aide sociale.

Le recours est recevable pour avoir été introduit dans le délai d'un mois à dater de la notification de la décision (loi du 8 juillet 1976, art. 71, al. 3).

II. Objet de la demande

La décision contestée supprime l'aide sociale à partir du 1^{er} septembre 2003. Elle mentionne comme motivation : *« puisque vous n'avez plus de titre de séjour valable. Vous ne remplissez donc plus les conditions pour bénéficier de l'aide financière de notre Centre ».*

Le requérant conteste cette décision et demande l'octroi, à partir du 1^{er} septembre 2003, de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale au taux isolé, à majorer des intérêts judiciaires et des dépens. Il demande que le jugement soit déclaré exécutoire par provision.

III. Éléments de fait

Monsieur B.N., d'origine turque, né le (...) 1968, apparaît au registre national le 31 décembre 1993, date

à laquelle il a introduit une demande d'asile. Cette procédure n'a pas abouti.

Il a introduit une demande de régularisation dans le cadre de la loi du 22 décembre 1999 le 18 janvier 2000 auprès de la commune de Saint-Josse. La Commission de régularisation émet un avis favorable, le 11 mai 2001. Une décision de refus de régularisation est prise le 1^{er} avril 2003, et un ordre de quitter le territoire est délivré le 23 juin 2003 (échéance : 8 juillet). Le 9 juillet 2003, le requérant introduit devant le Conseil d'État une requête en suspension de la décision de refus et de l'ordre de quitter le territoire, ainsi qu'une requête en annulation de ces actes.

Il a été aidé par le CPAS de Saint-Josse du 4 avril 2003 au 30 avril 2003, suite à une décision judiciaire en ce sens; puis régulièrement jusqu'à la date du retrait contesté (1^{er} septembre 2003), pour un montant total de 3.119,92 euros.

IV. Discussion

A. Objet de la contestation

La contestation porte sur l'admissibilité du requérant au bénéfice d'une aide sociale financière.

Le requérant invoque, dans sa requête et ses conclusions, que :

- il a introduit une demande de régularisation en exécution de la loi du 22 décembre 1999 et la

décision de refus de régularisation du ministre en date du 1^{er} avril 2003 est illégale et doit être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution;

- la décision est illégale d'une part en ce qu'elle viole la loi sur l'emploi des langues, et d'autre part en ce qu'elle s'écarte de l'avis favorable rendu par le secrétariat de la Commission de régularisation sans avoir saisi cette Commission au préalable pour qu'elle émette un nouvel avis (violation de l'article 12, § 4 de la loi du 22 décembre 1999).

Le CPAS, à l'audience, observe qu'il est obligé de tenir compte d'une décision de refus de régularisation et d'un ordre de quitter le territoire. Il souligne le défi devant lequel est placé le tribunal s'il doit vérifier la légalité de la procédure, en particulier au regard de la loi sur l'emploi des langues. Il constate que le requérant, dans le cadre de la procédure de demande d'asile, n'a pas dépassé le stade de la recevabilité.

L'État belge, en ses conclusions et à l'audience, s'oppose à ce que le tribunal se fonde sur l'article 159 de la Constitution pour écarter la décision ministérielle de refus de régularisation. Il souligne que le demandeur de régularisation débouté de sa demande, reste malgré l'introduction d'un recours au Conseil d'État, dans une situation de séjour illégal au sens de l'article 57, § 2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS. Il invoque que le recours au Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif et que le requérant, en demandant d'écarter la décision ministérielle, demande en réalité un détournement de procédure car il demande de priver d'effet le caractère non suspensif du recours au Conseil d'État. Il constate que le requérant n'a pas exercé de recours en extrême urgence, ni en référé, et considère dès lors qu'il ne peut introduire cette demande devant le juge du fond.

B. Position du tribunal

1. L'article 159 de la Constitution s'oppose à ce que les juridictions de l'ordre judiciaire reconnaissent un effet quelconque à une décision administrative entachée d'illégalité.

De la sorte, le constituant belge a conféré aux tribunaux le pouvoir, et même l'obligation (cf. Cass., 12 septembre 1997, Arr. Cass., 1997, I., 349), de refuser d'appliquer un règlement ou une décision de l'exécutif qu'ils estiment contraires à la loi.

2. L'article 159 de la Constitution est rédigé en termes généraux. Il ne faut aucune distinction entre les actes qu'il vise. Ce pouvoir existe aussi en cas d'illégalité d'une décision non réglementaire, c'est-à-dire d'un acte administratif à portée individuelle (cf. Cass., 10 juillet 1926, Pas., 1927, I., p. 12; Cass., 24 novembre 1988, Pas., 1989, I, p. 334; Cass., 10 novembre 1992, Pas., 1992, I., p. 1.245).

Dès lors, le tribunal peut, sur la base de l'article 159 de la Constitution, écarter une décision prise sur la base de la loi du 22 décembre 1999 de refuser la régularisation d'un séjour d'un étranger, s'il constate que cette décision n'est pas conforme à la loi.

3. En exerçant ce contrôle de légalité, le juge ne se substitue pas au Conseil d'État.

Le recours en annulation dont dispose le requérant devant le Conseil d'État ne porte pas atteinte aux pouvoirs conférés aux cours et tribunaux par l'article 159 de la Constitution (cf. Cass., 9 janvier 1997, Arr. Cass., 1997, p. 43, cité par le requérant).

En effet, l'exception d'illégalité ne donne pas au juge civil le pouvoir d'annuler un acte administratif - compétence qui est réservée au juge administratif -, mais seulement de le priver d'effet dans un cas concret (cf. P. Quertainmont, «*Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs individuels (l'exception d'illégalité et le retrait des actes créateurs de droit)*», R.C.J.B., 1990, n° 21).

La décision du juge d'écarter un acte administratif légal ne vaut par erga omnes. L'acte administratif illégal subsiste. Il peut dès lors être encore appliqué par un autre juge, ou même par le même juge dans une autre cause (Cf. A Mast, Overzicht van het Belgisch administratief Recht, 1999, n° 759 et s.).

4. Le contrôle de la conformité de l'acte au sens de l'article 159 de la Constitution doit être envisagé sous le triple rapport de la compétence de l'auteur de l'acte, de la forme et du fond de l'acte.

Cette compétence «*ne se limite pas au contrôle de la légalité externe, mais comprend aussi celui de la légalité interne, et s'étend donc à la vérification de l'existence d'un excès ou d'un détournement de pouvoir*» (Cass., ch. réunies, 3 mars 1972, RCJB, 1973, p. 431, cité par P. Quertainmont; voir aussi Cass., 10 novembre 1992, précité).

Par contre, le juge n'a pas le pouvoir de contrôler l'opportunité, la valeur ou l'utilité des actes de l'autorité administrative (cf. Cass., 31 mai 2001 site juridat; Pas., 2001, n° 323; Cass., 10 juin 1996, R.G. S.95.0114.F, n° 227, précédé des conclusions du premier avocat général Leclercq, alors avocat-général in Pas., 1996, p. 64).

5. Pour écarter la décision de refus de régularisation, le requérant invoque que cette décision viole l'article 12, § 4 de la loi du 22 décembre 1999.

Selon cette disposition (art. 12, § 4), lorsque le secrétariat de la Commission de régularisation constate que le dossier qui est joint à la demande est complet et que prima facie il apparaît que celle-ci peut donner lieu à un avis favorable, il transmet la demande au ministre pour décision, avec un avis favorable. Si le ministre entend s'écarte de cet avis, il saisit une chambre de la Commission de régularisation qui, après une procédure contradictoire, émet un nouvel avis. La demande est ensuite à nouveau transmise au ministre, qui prend une décision définitive.

Dans le cas du requérant, le ministre s'est écarté de l'avis favorable de la Commission de régularisation sans saisir au préalable la Commission de régularisation. Ce fait n'est pas contesté.

De la sorte, cette décision prive le requérant d'une procédure contradictoire que la loi lui garantit. La

décision ministérielle de refus de régularisation est entachée d'un vice de procédure et non conforme à la loi.

Le juge a dès lors l'obligation de ne pas appliquer cette décision (Cass., 12 septembre 1997, précité).

6. Le requérant a introduit une demande de régularisation, procédure qui lui permet en principe d'être autorisé à rester sur le territoire belge et à bénéficier de l'aide sociale (Cass., 17 juin 2002, cité par le requérant).

Dès lors que la décision ministérielle de refus de régularisation est illégale et ne peut être appliquée par le tribunal, l'ordre de quitter le territoire qui se fonde sur cette décision doit également être écarté. En conséquence, ni cette décision ministérielle de refus de régularisation ni cet ordre de quitter le territoire ne peuvent être opposés au requérant pour lui refuser l'aide sociale.

Le requérant est admissible à l'aide sociale.

C. Montant de l'aide financière

1. Compte tenu des éléments produits dans le dossier administratif ainsi que par le requérant, une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration au taux isolé doit lui être accordée. Cette aide est due à partir du 1^{er} mars 2003 (*NDLR : lire vraisemblablement 2004*) (prise en délibéré de la cause).

2. Pour la période antérieure, cette aide est due pour acquitter les retards de loyer établis par le requérant (885 euros) et la facture de Sibelga (1.117,46 euros), établie par le requérant. Soit au total 2.002,46 euros.

Par ces motifs,

(...)

Déclare l'action recevable et fondée,

En conséquence, annule la décision administrative contestée;

Condamne le CPAS de St-Josse-Ten-Noode à payer à Monsieur B.N. :

- à partir du 1^{er} mars 2004, une aide sociale équivalente au revenu d'intégration au taux isolé;
- à titre d'arriérés pour la période du 1^{er} septembre 2003 au 1^{er} mars 2004, la somme de 2.002,46 euros, soit les dettes de loyer et de Sibelga établies par le requérant.

(...)

Siège. : M. A. Sevrain, juge, MM. J. De Ganseman et G. Smets, juges sociaux;

Min. pub. : Ch. Maes, substitut de l'auditeur du travail (avis conforme)

Plaid. : Mes I. de Viron, M. Legein et I. Dupont (loco M. et N. Uyttendaele).

**[Publié dans le « Journal du Droit des Jeunes »
n° 236, juin 2004, p. 39]**