

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 126.770 du 23 décembre 2003

A. 123.056/6839

En cause : **XXX**,
ayant élu domicile chez
Me M. KADIMA, avocat,
rue Hoyoux 135
4040 Herstal,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 juin 2002 par Micheline DEMBO MAGBUTU, qui demande la cassation de la décision de la Commission permanente de recours des réfugiés du 7 mai 2002, rejetant le recours qu'elle a formé contre la décision du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides lui refusant la qualité de réfugié;

Vu le dossier administratif;

Vu l'arrêt n°120.224 du 6 juin 2003 rejetant le recours en cassation et ordonnant la réouverture des débats concernant la proposition de l'auditeur rapporteur de condamner la requérante à une amende et fixant l'affaire à l'audience du 28 novembre 2003;

Vu le rapport de M. GILLIAUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Vu la notification aux parties du rapport;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, la requérante et Me M. KADIMA, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me E. DERRIKS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. SAINT-VITEUX, premier auditeur chef de section f.f.;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que par l'arrêt n° 120.224 du 6 juin 2003, le Conseil d'Etat a rejeté la requête au terme de débats succincts, faisant application de l'article 26 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers; qu'il a liquidé les dépens, rouvert les débats sur la proposition de l'auditeur rapporteur de condamner la requérante à une amende de 750 euros du chef de recours manifestement abusif, et fixé l'affaire au 11 septembre 2003 pour débattre d'une éventuelle amende pour recours abusif; qu'à cette audience, l'affaire a été remise au 28 novembre 2003;

Considérant que l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat permet à celui-ci d'infliger une amende lorsqu'un recours est manifestement abusif;

Considérant que l'action en justice est la voie qui permet, dans un Etat de droit, de rétablir la légalité là où elle a été méconnue; que, plus précisément, le recours en cassation au Conseil d'Etat a été instauré en vue de permettre aux personnes à l'encontre de qui une décision contentieuse administrative illégale a été prononcée, de faire disparaître cette décision de l'ordonnancement juridique afin que la juridiction se prononce à nouveau dans le respect du droit tel qu'il a été dit par l'arrêt de cassation;

Considérant que le droit d'accès à la justice est fondamental, mais qu'il est susceptible, à l'instar de beaucoup d'autres droits, de donner lieu à des abus, comme l'article 37 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, le constate expressément; qu'en raison de son caractère fondamental, il ne peut toutefois connaître de limitation que si l'abus est manifeste;

Considérant qu'en l'espèce, l'indigence des moyens invoqués à l'appui du recours et l'arrêt n° 120.224 du 6 juin 2003 précité établissent que le recours en cassation était manifestement voué à l'échec; que le seul intérêt que le recours en cassation a pu présenter pour la requérante est d'attribuer artificiellement un caractère litigieux à l'irrégularité de sa situation au regard de la législation sur le statut des étrangers, et de

lui permettre de bénéficier des avantages que ce caractère litigieux procure, quelque artificiel qu'il soit, à savoir, d'une part, que l'administration s'abstient souvent de mettre à exécution la mesure d'éloignement, encore qu'elle n'y soit pas tenue, et, d'autre part, que la requérante bénéficie des formes d'aide sociale prévue par les articles 57 à 57ter/2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale; que ces avantages durent aussi longtemps que dure la procédure, laquelle est, de notoriété publique, retardée par l'encombrement du rôle, qui est lui-même largement dû à l'introduction en grand nombre de recours qui sont rejetés au terme de procédures particulières prévues par les articles 26 et 27 de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 précité lorsque la solution à donner au recours est manifeste ou n'appelle que des débats succincts;

Considérant que, puisque ce recours ne pouvait manifestement pas aboutir à la cassation de la décision attaquée, il est établi que l'intention de son auteur n'était pas d'obtenir cette cassation, ce qui est l'unique objet que la loi assigne au recours en cassation, mais seulement d'entretenir une contestation dénuée de toute consistance au sujet de la légalité de la décision attaquée et de prolonger le séjour de la requérante et le bénéfice de l'aide sociale qu'elle obtient en misant sur les conséquences que l'introduction de ce recours a à ces égards; qu'introduire un recours non dans l'espoir, fût-il tenu, d'obtenir ce que la loi a permis qu'il procure, mais dans l'unique but de conférer une apparence litigieuse fallacieuse à une situation de séjour irrégulière, constitue un détournement de procédure et est manifestement abusif; que l'introduction de tels recours en grand nombre a en outre pour effet d'aggraver l'encombrement du rôle du Conseil d'Etat, d'allonger la durée des procédures et le laps de temps pendant lequel les requérants tirent profit d'un caractère litigieux artificiellement créé et entretenu;

Considérant qu'à la suite de la notification du rapport proposant sa condamnation à une amende du chef de recours manifestement abusif et de l'audience du 13 mai 2003, la requérante a adressé, le 15 mai 2003, au Conseil d'Etat une lettre rédigée comme suit :

« Par la présente je vous écris concernant la convocation d'apparaître au tribunal à la date du 13/05/2003. J'ai été assisté par un avocat lors de ma procédure au Conseil d'Etat. J'ai fait élection de domicile au cabinet de mon avocat. Ce dernier m'a demandé de me présenter personnellement à l'audition. Je préférerais que c'était l'avocat lui-même qui allait me défendre parce que la langue juridique ne m'est pas du tout familière. Je ne me suis jamais défendue en justice. Vous avez pu constater que lors de l'audience je n'ai pas été représenté.

Je viens de lire les explications concernant une introduction abusive d'un recours au conseil d'état. C'est pour ces raisons que je vous souhaiterais gré de m'accorder un nouveau rendez-vous pour que je puisse vous

convaincre de ma situation financière difficile. Je déplore ainsi qu'une amende sera demandé. Je souhaiterais souligner que j'ai confié mon dossier à un avocat et que je ne maîtrise pas du tout la législation. Je vous joins la preuve de ma situation financière difficile. J'obtiens un équivalent au revenu d'intégration. Veuillez prendre note de ma demande. En attendant, je vous prie d'agréer...»

Considérant que la requérante est de nationalité étrangère et n'a aucune formation juridique; qu'il ressort manifestement de cette lettre qu'elle ignore tout du droit belge, qu'elle est manifestement incapable de saisir la portée de la requête qui a été introduite en son nom, d'apprécier sa pertinence d'un point de vue juridique, et plus encore de percevoir qu'elle était manifestement abusive;

Considérant qu'en revanche, son avocat, en raison de sa formation, de la connaissance du droit et de sa pratique que sa profession implique, savait ou devait savoir dès l'introduction du recours, que celui-ci était voué à un échec certain; qu'il n'a manifestement pas pu nourrir le moindre espoir d'obtenir pour sa cliente la cassation de la décision attaquée; que son but était manifestement et uniquement de retarder l'éloignement de sa cliente; qu'il n'est pas dénué de pertinence de relever, par ailleurs, que le conseil de la requérante tire personnellement un avantage de la procédure abusive dont il est question; qu'en effet, la requérante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, en sorte que son avocat percevra personnellement, pour avoir assuré sa défense, une intervention à charge du budget du ministère de la Justice; qu'ainsi, des deniers publics auront été employés à engager un procès dépourvu de toute chance de succès dans le seul but de permettre à une personne qui n'a pas le droit de séjourner sur le territoire, en tout cas au titre de réfugiée qu'elle revendiquait, de s'y maintenir malgré tout et d'y séjourner à charge d'autres deniers publics - ceux destinés à l'aide sociale -; que ce faisant, l'avocat de la requérante a également contribué à encombrer le rôle du Conseil d'Etat et à retarder l'examen des autres dossiers, qu'ils soient introduits par des justiciables qui peuvent raisonnablement nourrir certains espoirs d'obtenir gain de cause, auquel cas préjudice leur est porté, ou par d'autres justiciables au nom de qui, pour les mêmes raisons que dans la présente affaire, des recours abusifs sont introduits, ce qui accroît les avantages illégitimes qu'ils poursuivent; que ces circonstances accentuent le caractère abusif du recours dans le chef de l'avocat de la requérante, qui tire un avantage personnel de cette procédure abusive, en plus de ceux qu'il procure illégitimement à sa cliente;

Considérant que, dans les circonstances pré-décrites, à l'audience du 11 septembre 2003, le Président rapporteur a indiqué qu'il y avait lieu de débattre, non seulement du principe de l'amende et, le cas échéant, de son montant, mais aussi de son

imputation à la requérante ou à son conseil; qu'en effet, une amende, comme toute sanction, ne peut, par nature, frapper que la personne qui a commis l'acte que la sanction tend à réprimer; que nul ne peut être sanctionné pour une infraction qu'il n'a pas commise ou à laquelle il n'a pas sciemment et librement collaboré;

Considérant qu'en égard à l'ignorance de la requérante du droit belge et des règles de procédure en vigueur, lui infliger personnellement une amende du chef de recours abusif alors qu'il lui était impossible de déceler ce caractère, serait incompatible avec les principes fondamentaux qui sous-tendent toute règle de droit à finalité répressive; que, certes, si l'amende prévue par l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est prononcée à charge de la requérante, celle-ci aurait, en théorie, la possibilité d'intenter une action en responsabilité contre son avocat pour obtenir réparation du dommage subi du fait de l'introduction, en son nom, d'un recours manifestement abusif; que, toutefois, l'introduction d'une telle action risque de se heurter à des obstacles difficilement surmontables, particulièrement si la requérante est éloignée du territoire;

Considérant, certes, que l'avocat est présumé représenter son client et que tous les actes qu'il pose pour celui-ci sont censés émaner de lui; que, toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt SCHÖPFER contre Suisse du 20 mai 1998, a souligné «le statut spécifique des avocats [qui] les place dans une situation centrale dans l'administration de la justice, comme intermédiaires entre les justiciables et les tribunaux, ce qui explique les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau» et qu'«eu égard au rôle clé des avocats [...], on peut attendre d'eux qu'ils contribuent au bon fonctionnement de la justice et, ainsi, à la confiance du public en celle-ci»;

Considérant que le conseil de la requérante ayant, en l'espèce, failli à son rôle en introduisant un recours qu'il devait savoir voué à l'échec, il serait légitime, en fait sinon en droit, de lui infliger personnellement l'amende prévue par l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant toutefois que l'avocat de la requérante, comparaisant comme «fondé de pouvoirs» conformément à l'article 440 du Code judiciaire, n'est pas personnellement partie en la présente cause; que, surtout, dans un Etat de droit, les institutions n'ont d'autres pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par la Constitution, par la loi ou par le décret et par les arrêtés régulièrement pris en exécution de ceux-ci; que le Conseil d'Etat n'a pas d'autres compétences que celles qui lui sont conférées par

l'article 160 de la Constitution et par la loi; qu'il n'a pas celui de sanctionner les manquements d'un avocat dans l'exercice de sa profession, ce pouvoir étant réservé, notamment par les articles 456, 508/5, § 4, et 508/8 du Code judiciaire au bâtonnier ou au conseil de l'Ordre des avocats;

Considérant, en conclusion, que le présent recours est manifestement abusif au sens de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que, toutefois, il ne se justifie pas d'infliger une amende à la requérante eu égard, d'une part, à son ignorance du droit et des règles de procédure en vigueur et, d'autre part, à l'absence de toute manœuvre répréhensible qui lui soit personnellement imputable; que par ailleurs, dans l'état actuel de la législation, il n'est pas possible d'infliger l'amende du chef de recours manifestement abusif à l'avocat qui est le véritable responsable de l'acte que la sanction tend à réprimer,

D E C I D E :

Article unique.

Il n'y a pas lieu d'infliger une amende à XXX.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-trois décembre deux mille trois par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
Mme DEBROUX,	conseiller d'Etat,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.