



Expédition

Numéro du répertoire

2023 /

Date du prononcé

26 juillet 2023

Numéro du rôle

2023/AB/16

Décision dont appel

22/2359/A

Délivrée à

le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

CPAS - demandeurs d'asile L.12.1.2007

Arrêt contradictoire

Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 8° et 792 al. 2 et 3 ct C.J.)

Monsieur I. M. A., NRN, ayant élu domicile chez Maître, domicilié à

partie appelante,

comparaissant en personne et assistée de Maître loco Maître, avocat à 4500 HUY,

contre

AGENCE FEDERALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (FEDASIL), BCE non
communiqué, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, rue des Chartreux 21,
partie intimée,

représentée par Maître loco Maître, avocat à 1060 SAINT-GILLES,

★

★ ★

Vu le jugement prononcé le 12 décembre 2022 par la 12^{ème} chambre du tribunal du travail francophone de Bruxelles,

Vu la requête d'appel reçue au greffe de la Cour le 6 janvier 2023,

Vu les conclusions et les dossiers des parties,

Entendu les parties à l'audience du 26 juin 2023,

Entendu M. H. Funck, Avocat général, en son avis donné après la clôture des débats.

Antécédents

M. I. M. A., de nationalité tchadienne, a introduit une première demande de protection internationale en Belgique le 17 octobre 2019. L'Office des étrangers a considéré que la Belgique n'était pas responsable du traitement de la demande et a pris une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire le 16 décembre 2019. Le recours introduit auprès du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) a été rejeté pour défaut d'objet par arrêt du 4 juin 2021, la Belgique étant entre-temps redevenue compétente du traitement de la demande de protection internationale.

Le 23 septembre 2021, le Commissaire-général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) a pris une décision de refus d'octroi du statut de réfugié et du bénéfice de la protection subsidiaire. Cette décision a été confirmée par un arrêt du CCE du 18 février 2022. Un nouvel ordre de quitter le territoire a été notifié le 11 mars 2022.

Pendant le traitement de sa première demande de protection internationale, l'appelant a été hébergé au sein de son réseau d'accueil de FEDASIL.

Le 1^{er} mars 2022, suite à la clôture définitive de sa première demande de protection internationale, FEDASIL a désigné à l'appelant une place ouverte de retour au sein du centre d'accueil de Zaventem.

Le 31 mars 2022, l'appelant a introduit une nouvelle demande de protection internationale auprès des autorités belges.

Le 31 mars 2022, FEDASIL a décidé de ne pas lui accorder l'aide matérielle mais de lui accorder uniquement l'accompagnement médical.

Cette décision est libellée comme suit :

« Concerne : Désignation d'un lieu obligatoire d'inscription « Fedasil no-show »

(...)

Madame, Monsieur,

Précédemment, vous avez introduit 1 demande de protection internationale.

Après un examen au fond, elle a fait l'objet d'une décision négative, rendue par le Conseil du contentieux des étrangers en date du 18/02/2022.

Ce 31/03/2022 vous avez introduit une nouvelle demande de protection internationale auprès de l'Office des étrangers.

Dès lors, l'Agence considère que ces éléments tendent à indiquer que cette nouvelle demande de protection internationale a été présentée dans le but de maintenir le droit à bénéficier d'une aide matérielle en qualité de demandeur de protection internationale.

En application des articles 4 et 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, l'Agence a décidé de limiter votre droit à l'aide matérielle à l'accompagnement médical tant que le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides n'a pas pris une décision de prise en considération de votre nouvelle demande de protection internationale en application de l'article 57/6/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Vous disposez pendant cette période uniquement du droit à l'accompagnement médical à charge de FEDASIL, tel que prévu aux articles 24 et 25 de la loi du 12 janvier 2007 précitée.

(...).

Si le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides vous notifie une décision de recevabilité, vous pourrez vous présenter auprès du service Dispatching (du lundi au vendredi entre 9h30 et 11h30 – Rue Passchendaele 2 – 1000 Bruxelles) afin de vous voir désigner une structure d'accueil, dans les limites des places disponibles. »

M. I. M. A. a contesté cette décision par une requête introduite le 29 juin 2022.

Le 28 août 2022, le CGRA a déclaré la deuxième demande de protection internationale de M. I. M. A. irrecevable. L'appelant a introduit un recours en annulation devant le CCE à l'encontre de cette décision, recours actuellement toujours pendant.

Le jugement entrepris

M. I. M. A. a demandé au tribunal du travail :

- de condamner FEDASIL à maintenir son accueil et à lui offrir une place d'accueil au plus tard dans les 5 jours du jugement, à tout le moins jusqu'à la date de l'arrêt du CCE ou le cas échéant du Conseil d'Etat en cas de recours en cassation administrative, relatif au recours qu'il a introduit à l'encontre de la décision du CGRA, et ce sous peine d'une astreinte de 200 € par jour, à partir de la signification du présent jugement,
- de lui accorder l'assistance judiciaire pour la signification et l'exécution du jugement,
- de condamner FEDASIL aux dépens, qu'il liquide à une indemnité de procédure de 153,05 €.

Par jugement du 12 décembre 2022, le tribunal a déclaré le recours non fondé et condamné FEDASIL aux dépens, liquidés à une indemnité de procédure de 153,05 € et à la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, soit 22 €.

Objet de l'appel

M. I. M. A. demande à la Cour de réformer le jugement et :

- de dire pour droit que FEDASIL devra lui offrir l'accueil dans un centre d'accueil FEDASIL au plus tard dans les 5 jours de l'arrêt à intervenir et ce sous peine d'astreintes de 200 € par jour ;
- de condamner FEDASIL à l'indemniser du préjudice subi par lui depuis le 01.04.2022 à concurrence de 500 € par mois et jusqu'à la date à laquelle il aura pu être accueilli dans un centre FEDASIL ;
- de condamner FEDASIL aux dépens d'appel liquidés à l'indemnité de procédure de 437,25 €.

Discussion

Le cadre juridique

La décision contestée limite le droit à l'aide matérielle à l'accompagnement médical. Elle s'analyse en une décision de retrait du droit à l'aide matérielle. La décision précise que ce retrait vaut aussi longtemps que le CGRA n'aura pas pris en considération la nouvelle demande de protection internationale, et que si cette nouvelle demande de protection internationale est déclarée recevable, l'appelant pourra se présenter au service dispatching afin qu'une place d'accueil lui soit désignée.

Il ressort de la motivation de la décision contestée que celle-ci a été prise sur la base de l'article 4, § 1er, 3° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil¹. Selon cette disposition, dans sa version applicable introduite par la loi du 21 novembre 2017² :

« § 1er. L'Agence peut limiter ou, dans des cas exceptionnels, retirer le droit à l'aide matérielle :

1° lorsqu'un demandeur d'asile refuse le lieu obligatoire d'inscription désigné par l'Agence, ne l'utilise pas ou l'abandonne sans en avoir informé l'Agence ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue; ou

2° lorsqu'un demandeur d'asile ne respecte pas l'obligation de se présenter, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable; ou

3° lorsqu'un demandeur d'asile présente une demande ultérieure, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;³ ou

4° en application des articles 35/2 et 45, alinéa 2, 8° et 9°.

¹ Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

² Loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

³ Souligné par la Cour.

§ 2. Dans les cas visés au paragraphe 1er, 1° et 2°, lorsque le demandeur d'asile est retrouvé ou se présente volontairement, une décision fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites.

§ 3. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil visées au présent article sont individuellement motivées. Elles prennent en considération la situation particulière de la personne concernée, en particulier des personnes visées à l'article 36 de la même loi, et compte tenu du principe de proportionnalité.

§ 4. Le droit à l'accompagnement médical tel que visé aux articles 24 et 25 et le droit à un niveau de vie digne restent cependant garantis au demandeur d'asile visé dans le présent article. »

Le principe est que *« le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à tout demandeur d'asile dès la présentation de sa demande d'asile et produit ses effets pendant toute la procédure d'asile »*, ceci sans préjudice de l'application des articles 4, 4/1 et 35/2 de la présente loi.⁴

La possibilité de limiter ou de retirer l'aide matérielle était prévue dès l'origine par la Directive « accueil ».⁵ Celle-ci permettait aux Etats membres de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions d'accueil dans des hypothèses limitativement énumérées à l'article 16 de la directive, notamment lorsqu'un demandeur d'asile *« a déjà introduit une demande dans le même Etat membre »*.

Ces possibilités de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions d'accueil visaient à limiter les risques d'abus du système d'accueil.⁶

La faculté de limiter ou de retirer les conditions d'accueil était encadrée par d'importantes garanties⁷ :

- les décisions devaient être prises cas par cas, objectivement et impartialement et être motivées, et elles devaient se fonder sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes vulnérables, compte tenu du principe de proportionnalité,
- l'accès aux soins médicaux d'urgence devait être assuré en toutes circonstances.

Le législateur a fait usage de cette possibilité en adoptant la loi du 30 décembre 2009⁸ qui a introduit dans l'article 4 de la loi sur l'accueil un alinéa selon lequel *« l'Agence peut décider*

⁴ Principe repris à l'article 6, §1er, al. 1er, de la loi du 12 janvier 2007.

⁵ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

⁶ Voir le considérant n° 12 de la Directive.

⁷ Art. 16.4 de la directive.

⁸ Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses.

que le demandeur d'asile qui introduit une troisième demande d'asile ne peut bénéficier de l'article 6, § 1er, de la présente loi pendant l'examen de la demande, tant que le dossier n'a pas été transmis par l'Office des étrangers au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (...). » La décision doit être « *motivée individuellement* » et le droit à l'accompagnement médical reste garanti.

Depuis une modification introduite par la loi du 19 janvier 2012⁹, l'aide matérielle peut être refusée ou limitée à partir de la deuxième demande de protection internationale.

Dans son arrêt n° 95/2014 du 30 juin 2014, la Cour constitutionnelle a souligné que « *si une telle limitation est imposée, elle ne peut résulter que d'une décision individuelle et motivée de ladite autorité, l'octroi de l'aide étant le principe* » (point B.10.2).

La directive Accueil révisée en 2013¹⁰ reprend ces possibilités de limitation et de retrait des conditions matérielles d'accueil et ajoute deux garanties supplémentaires par rapport à celles de la directive initiale :

- désormais, le retrait des conditions matérielles d'accueil ne peut plus être décidé que « *dans des cas exceptionnels dûment justifiés* »¹¹,
- outre l'accès aux soins médicaux, les États membres doivent aussi garantir « *un niveau de vie digne à tous les demandeurs* »¹².

La directive révisée exige donc que les décisions de limitation ou de retrait répondent à des exigences de forme (processus de décision objectif et impartial, motivation), à des conditions de fond (individualisation, proportionnalité) et qu'elles respectent certaines conditions minimales auxquelles il ne peut être dérogé (accompagnement médical et niveau de vie digne)¹³. S'agissant des décisions de retrait, celles-ci ne sont plus possibles que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.¹⁴

Concernant les modifications apportées lors de la refonte, S. Saroléa et E. Tsourdi écrivent :

« Dans la mesure où le demandeur ne dispose pas de ses propres moyens pour subvenir à ses besoins essentiels, l'État membre a l'obligation de lui garantir un niveau de vie digne. En même temps cette disposition illustre les divergences d'opinions entre les co-législateurs qui ont conduit à l'adoption des normes contradictoires. En effet, il est difficile d'imaginer, dans

⁹ Loi du 19 janvier 2012 modifiant la législation concernant l'accueil des demandeurs d'asile.

¹⁰ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), art. 20.

¹¹ Article 20.1. de la Directive 2013/33/UE.

¹² Article 20.5. de la Directive 2013/33/UE.

¹³ Article 20.5. de la Directive 2013/33/UE.

¹⁴ Article 20.1. de la Directive 2013/33/UE.

des cas autres que ceux des demandeurs qui ont dissimulé leurs propres ressources financières, comment un État membre peut retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, tout en respectant cette norme.

(...)

En outre, même si la refonte envisage la limitation, elle ne l'autorise que dans des cas exceptionnels. Le raisonnement de l'administration doit alors être complètement inversé : au lieu d'examiner s'il existe une situation exceptionnelle qui justifie le maintien ou l'accès à l'aide matérielle pour cette catégorie de personnes, elle devrait examiner s'il existe une situation exceptionnelle qui justifie le retrait. »¹⁵

Les autorités compétentes des États membres sont donc tenues d'examiner si le demandeur d'asile dispose de moyens alternatifs pour satisfaire ses besoins de base avant de pouvoir lui retirer le bénéfice de l'aide matérielle.¹⁶

On relèvera également que dans un arrêt 12 novembre 2019¹⁷ rendu à propos d'une sanction infligée à un demandeur d'asile mineur d'âge, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé, concernant la garantie d'un niveau de vie digne, que

« l'imposition d'une sanction consistant, sur le seul fondement d'un motif visé à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, à retirer, fût-ce de manière temporaire, le bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil ou des conditions matérielles d'accueil relatives au logement, à la nourriture ou à l'habillement serait inconciliable avec l'obligation, découlant de l'article 20, paragraphe 5, troisième phrase, de cette directive, de garantir au demandeur un niveau de vie digne, dès lors qu'elle priverait celui-ci de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires (...). » (§ 47).

La Cour précise également que l'article 20.5. de la Directive

« impose aux États membres, du fait même de l'utilisation du verbe « garantir », d'assurer en permanence et sans interruption un tel niveau de vie. » (§ 50).

Ces considérations sont formulées de façon générale et ne sont pas limitées aux demandeurs d'asile mineurs ni aux sanctions.

La rédaction actuelle de l'article 4 de la loi sur l'accueil a été insérée par la loi du 21 novembre 2017 en vue de mettre la législation en conformité avec la Directive révisée.¹⁸ Cet

¹⁵ S. Saroléa et E. Tsourdi, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive accueil*, 2014, p.p 133 et 137, <http://hdl.handle.net/2078.1/165494>.

¹⁶ voir L. Slingenberg, *The Reception of Asylum Seekers under International Law. Between Sovereignty and Equality*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 81-82.

¹⁷ CJUE, 12 novembre 2019, Haqbin, aff. C-233/18.

¹⁸ voir doc. parl., ch., sess. 2016-2017, n° 54-2548/001, pp. 6-8.

article reprend l'exigence selon laquelle le retrait du droit à l'aide matérielle ne peut être décidé que « *dans des cas exceptionnels* » (art. 4, § 1^{er}). Il intègre également la garantie du droit à un niveau de vie digne (art. 4, § 4). L'exposé des motifs de la loi du 21 novembre 2017 précise à cet égard :

« La décision de l'Agence de limiter ou retirer l'aide matérielle doit être individuellement motivée, en tenant compte des situations spécifiques, en particulier pour les groupes vulnérables.

L'article 20 de la directive 2013/33/UE introduit une nouveauté par rapport à la directive précédente en ce qu'elle exige, en son point 5, que les États membres, lorsqu'ils limitent ou retirent le bénéfice des conditions d'accueil, garantissent, outre l'accès en toutes circonstances aux soins médicaux, un niveau de vie digne à tous les demandeurs.

L'Agence devra ainsi examiner si le demandeur d'asile qui fait l'objet d'une décision de limitation ou de retrait de son droit à l'aide matérielle pourra continuer à bénéficier d'un niveau de vie digne. Si ce n'est pas le cas, l'Agence devra donc continuer à fournir une aide matérielle qui ne sera plus limitée au seul accompagnement médical (...). »¹⁹

Le droit de M. I. M. A. à l'aide matérielle

M. I. M. A. ayant introduit une deuxième demande de protection internationale, il se trouve dans une des hypothèses prévues à l'article 4 de la loi sur l'accueil pouvant donner lieu à une limitation ou à un retrait de l'aide matérielle. Il convient d'examiner si la décision contestée respecte les conditions et garanties prévues par cette disposition.

La Cour constate d'emblée, au vu des conclusions de FEDASIL et de son dossier administratif, que FEDASIL ne fournit pas d'éléments de nature à justifier sa décision au regard de l'article 4, § 1^{er} de la loi sur l'accueil, qui n'autorise le retrait de l'aide matérielle que « *dans des cas exceptionnels* ». FEDASIL n'explique pas en quoi la situation de l'appelant pourrait être considérée comme un cas exceptionnel au sens de l'article 4, § 1^{er} de la loi, justifiant que le droit à l'aide matérielle lui soit retiré.

En l'absence de toute circonstance exceptionnelle, FEDASIL ne pouvait légalement procéder au retrait du droit à l'aide matérielle.

Il n'apparaît pas davantage que FEDASIL ait procédé à une appréciation même sommaire de la situation personnelle de l'appelant avant de prendre sa décision.

La décision de FEDASIL méconnaît ainsi l'article 4, §3, de la loi du 12 janvier 2007, qui requiert que les décisions en cette matière soient individuellement motivées et qu'elles «prennent en considération la situation particulière de la personne concernée (...) compte tenu du principe de proportionnalité».

¹⁹ Doc. parl., ch., sess. 2016-2017, n°54-2548/001, p.161 (souligné par la Cour).

Un tel retrait automatique du bénéfice de l'accueil en cas de nouvelle demande de protection internationale, sans le moindre examen de la situation particulière de la personne concernée, constitue une violation flagrante de la loi et de la Directive.

En l'absence d'une décision motivée fondée sur une appréciation de la situation personnelle de l'appelant, FEDASIL ne pouvait légalement procéder au retrait de l'aide matérielle.

Par ailleurs et indépendamment de ce qui précède, FEDASIL n'établit pas avoir tenu compte de la garantie d'un niveau de vie digne prévue par l'article 4, § 4 de la loi, et n'explique pas en quoi le refus de l'aide matérielle serait compatible avec cette garantie.

Il y a donc lieu de considérer que la décision de FEDASIL méconnaît la garantie du droit à un niveau de vie digne prévue à l'article 4, § 4 de la loi sur l'accueil. Pour cette raison également, FEDASIL ne pouvait légalement procéder au retrait du droit à l'aide matérielle.

Il résulte des développements qui précèdent que la décision contestée :

- a été prise en l'absence de toute circonstance exceptionnelle,
- est dépourvue de motivation individualisée et ne repose pas sur une appréciation de la situation particulière de l'appelant,
- ne respecte pas la garantie d'un niveau de vie digne.

Pour ces différents motifs, qu'ils soient envisagés ensemble ou de façon autonome, la décision de FEDASIL doit être réformée et l'appelant rétabli dans son droit à l'aide matérielle.

Pour le surplus et contrairement à ce qu'a considéré le premier juge, il n'appartient ni à FEDASIL ni aux juridictions du travail d'apprécier si une demande ultérieure de protection internationale repose sur de nouveaux éléments susceptibles d'entraîner la reconnaissance du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, cette appréciation relevant du CGRA dans le cadre de l'examen de la recevabilité de cette demande, sous le contrôle du CCE²⁰.

Il y a donc lieu de déclarer l'appel principal fondé, de réformer le jugement entrepris et de faire droit à la demande de M. I. M. A..

²⁰ En ce sens : C. trav. Bruxelles, 7ème ch., 14 novembre 2019, RG n° 2019/AB/646 ; C. trav. Bruxelles, 7ème ch., 20 mai 2020, RG n° 2020/AB/179.

L'astreinte

En vue d'assurer l'exécution du présent arrêt, il sera fait droit à la demande d'astreinte comme précisé au dispositif ci-dessous.

Les dommages et intérêts

L'appelant postule une indemnisation de 500 € par mois « *représentant une évaluation extrêmement modérée du préjudice subi par lui depuis la date de la décision tant sur le plan moral que matériel* » ; il expose qu'il « *est en effet redevable d'une dette morale et matérielle à l'égard de tous ceux qui l'ont hébergé, nourri et chauffé, et il est tout à fait normal que le concluant, qui souhaite pouvoir les indemniser, soit en mesure de le faire.* »

À défaut de pièce justificatives du montant réclamé et d'une description du dommage subi, il ne sera pas fait droit à cette demande.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement et faisant application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, spécialement de son article 24,

1.

Déclare l'appel recevable et fondé,

2.

Condamne FEDASIL à héberger M. I. M. A. dans un centre d'accueil ou dans un autre lieu adéquat et à lui fournir l'aide telle que définie à l'article 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil, sous peine d'une astreinte de 200 euros par jour de retard à dater du 5^{ème} jour ouvrable qui suit la notification du présent arrêt,

3.

Déclare la demande de dommages et intérêts non fondée,

4.

Condamne FEDASIL aux dépens d'appel, liquidés comme suit :

- indemnité de procédure : 437,25 €
- contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de 2ème ligne : 24 €

Ainsi arrêté par :

J. M, conseiller,
L. S, conseiller social au titre d'employeur,
Ch. C, conseiller social au titre d'ouvrier,
Assistés de B. C, greffier

B. C,

J. M,

L. S, conseiller social au titre d'employeur, et Ch. C, conseiller social au titre d'ouvrier qui étaient présents lors des débats et qui ont participé au délibéré de la cause et à la décision, sont dans l'impossibilité de signer cet arrêt

Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt sera signé par J. M, conseiller.

B. C,
greffier

et prononcé, en langue française à l'audience publique extraordinaire de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 26 juillet 2023, où étaient présents :

J. M, conseiller,
B. C, greffier

B. C,

J. M,