



Expédition

Numéro du répertoire 2022 /
Date du prononcé 15 décembre 2022
Numéro du rôle 2022/CB/4
Décision dont appel 22/128/C

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

deuxième chambre

Arrêt

REFERES - Fedasil
Arrêt contradictoire
Définitif

En cause de :

Monsieur UO, n° national _____, né le _____ à _____, de nationalité turque, se déclarant sans résidence fixe en Belgique et faisant élection de domicile pour les besoins de la présence procédure au cabinet de son conseil, Maître _____, avocat, dont le cabinet est sis à _____, _____, _____,

partie appelante représentée par _____, substituant Maître _____, avocat à _____,

contre :

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après FEDASIL), BCE 0860.737.913, dont les bureaux sont établis à 1000 BRUXELLES, Rue des Chartreux 21,

partie intimée représentée par Maître _____, substituant Maître _____, avocat à _____,

★

★ ★

I. LES FAITS

Les faits suivants, qui ressortent des pièces auxquelles la cour du travail peut avoir égard et des déclarations non contredites des parties, peuvent provisoirement être retenus, sous réserve d'un examen plus approfondi par le juge du fond.

Monsieur UO est né le _____. Il déclare être célibataire. Il est de nationalité turque.

Il déclare n'avoir aucun hébergement ni moyen de subsistance et vivre actuellement à la rue. FEDASIL ne le conteste pas. L'adresse donnée par monsieur UO pour sa correspondance est, selon ses déclarations, celle de son frère qui habite un logement social dans lequel il ne peut l'héberger.

Monsieur UO a introduit une demande de protection internationale en Belgique le 21 juin 2022. L'examen de cette demande est en cours auprès du CGRA.

FEDASIL reconnaît qu'aucune structure d'accueil ne lui a été désignée. Le « code 207 FEDASIL – No show », inscrit au registre national, ne correspond pas à une non-présentation de monsieur UO auprès des autorités ni auprès d'un centre d'accueil, selon les explications données à l'audience.

Son conseil a mis FEDASIL en demeure, le 10 août 2022, de lui accorder une place d'accueil ou de décider de ne pas octroyer un code 207 (non-désignation). FEDASIL n'a pas répondu à cette mise en demeure.

II. L'ORDONNANCE DE LA PRESIDENTE DU TRIBUNAL DU TRAVAIL

Monsieur UO a demandé à la présidente du tribunal du travail francophone de Bruxelles :

- *« de condamner l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) à accorder provisoirement au requérant une aide matérielle sous forme d'hébergement dans un centre d'accueil, une initiative locale d'accueil ou, en attendant un tel hébergement dans un hôtel, dans les 48 heures à partir de la signification de l'ordonnance à intervenir et, et ce jusqu'à la fin de la procédure d'asile ;*
- *et dire pour droit, qu'à défaut pour FEDASIL d'avoir hébergé le requérant endéans ce délai de 48 heures à partir de la signification de l'ordonnance, l'ordonnance équivaut provisoirement à une décision de ne pas octroyer de code 207 (non-désignation), ou, si un tel code avait été octroyé, à une décision de suppression de celui-ci (suppression) ;*
- *condamner la FEDASIL aux frais de procédure qui s'élèvent pour le requérant à :*

° une indemnité de procédure : 51,04 euros

Par une ordonnance du 15 septembre 2022, le vice-président du tribunal du travail francophone de Bruxelles a déclaré la demande recevable et partiellement fondée et a :

- condamné FEDASIL à accorder provisoirement à monsieur UO une aide matérielle sous forme d'hébergement dans les 48 heures à partir de la signification de l'ordonnance ;
- dit pour droit que son ordonnance cessera de produire ses effets dans les hypothèses qu'il a visées ;
- accordé l'assistance judiciaire ;
- condamné FEDASIL aux dépens de l'instance.

L'ordonnance attaquée a jugé que monsieur UO ne justifie pas d'une apparence de droit suffisante à ce que le tribunal dise pour droit que son ordonnance équivaudrait à une suppression du lieu obligatoire d'inscription si FEDASIL ne lui octroyait pas d'hébergement.

Cette ordonnance a été signifiée le 10 octobre 2022. FEDASIL reconnaît qu'elle n'a pas été exécutée.

III. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DU TRAVAIL

Monsieur UO a fait appel le 20 octobre 2022 de l'ordonnance prononcée par le vice-président du tribunal du travail francophone de Bruxelles le 15 septembre 2022.

L'appel a été introduit dans les formes et les délais légaux. En effet, l'ordonnance attaquée a été signifiée le 10 octobre 2022. Dès lors, l'appel est recevable.

Les dates pour conclure ont été fixées par une ordonnance du 03 novembre 2022, prise à la demande conjointe des parties.

FEDASIL a déposé ses conclusions ainsi qu'un dossier de pièces.

Monsieur UO a déposé ses conclusions ainsi qu'un dossier de pièces.

Les parties ont plaidé lors de l'audience publique du 1^{er} décembre 2022.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

Il a été fait application de l'article 24 de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

IV. LES APPELS ET LES DEMANDES SOUMISES À LA COUR DU TRAVAIL

L'appel principal

Monsieur UO fait partiellement appel de l'ordonnance attaquée, en ce qu'elle n'a pas fait droit à sa demande de dire pour droit que l'ordonnance équivaldrait à une suppression du lieu obligatoire d'inscription si FEDASIL ne lui octroyait pas d'hébergement.

Monsieur UO demande à la cour du travail :

« de dire l'appel recevable et fondé ;

- dire pour droit que l'arrêt à intervenir tiendra lieu, à dater de sa signification, de décision de non désignation d'un code 207, ou, si un tel code a déjà été octroyé, de décision de suppression de ce code 207 et ce, jusqu'à ce que FEDASIL accordera une à l'appelant aide matérielle sous forme d'hébergement conformément à l'ordonnance du premier juge,

- à titre infiniment subsidiaire, assortir la condamnation du premier juge à accorder provisoirement à Monsieur IS une aide matérielle sous forme d'hébergement d'une astreinte de 25.000 € par jour en cas de non-exécution ;

- d'accorder l'assistance judiciaire au requérant pour qu'un huissier prête gratuitement son ministère en vue de la signification et de l'exécution de l'ordonnance à intervenir et désigner à cette fin l'huissier dont l'étude est sise à ;

- de déclarer l'arrêt exécutoire d'office nonobstant tout recours ;
- de condamner FEDASIL aux dépens :
frais de citation : 98,12 €, indemnité de procédure (tribunal du travail) : 51,40 €, indemnité de procédure (Cour du travail) : 204,09 € = 353,61 € »

La demande de FEDASIL

FEDASIL demande à la cour du travail de confirmer l'ordonnance attaquée.

À titre subsidiaire en cas de condamnation, elle demande à la cour de réduire le montant de l'astreinte demandée.

V. EXAMEN DE LA CONTESTATION

1. L'objet de la contestation en appel

En appel, le débat entre les parties porte uniquement sur :

- la demande de monsieur UO d'entendre dire pour droit que l'ordonnance équivaldrait à une suppression du lieu obligatoire d'inscription si FEDASIL ne lui octroyait pas d'hébergement
- à titre subsidiaire, l'astreinte pour le cas où il ne serait pas fait droit à cette demande.

FEDASIL n'a pas interjeté appel de sa condamnation à accorder à monsieur UO l'aide matérielle sous forme d'hébergement. Cette condamnation reste exécutoire.

L'urgence de la demande, encore à l'heure actuelle, n'est pas contestée. Elle est patente, puisque monsieur UO continue à vivre sans ressources à la rue, et donc dans des conditions contraires à la dignité humaine.

2. Quant à la non-désignation ou à la suppression du lieu obligatoire d'inscription

2.1. Les règles de droit applicables

1.

En vertu de l'article 17 de la directive « accueil » de l'Union européenne¹, les États membres ont l'obligation de faire en sorte que les demandeurs de protection internationale aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale. Les États membres doivent faire en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

Par «conditions matérielles d'accueil», la directive entend le logement, la nourriture et l'habillement,

¹ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière².

La directive précise que :

- lorsque le logement est fourni en nature, il doit l'être sous l'une des formes prévues par la directive, parmi lesquelles des centres d'hébergement offrant un niveau de vie adéquat, des maisons, des appartements, des hôtels privés ou d'autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs³
- lorsque les États octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières, le montant de celles-ci est fixé pour garantir un niveau de vie adéquat⁴.

2.

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale énonce, en son article 1^{er}, le principe de base selon lequel « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. »

Cette disposition de principe ne distingue pas en fonction de la nationalité, de la légalité du séjour ni du statut administratif de la personne.

En vertu de l'article 57, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976, le CPAS a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. À nouveau, cette disposition ne contient pas de distinction entre les personnes, quel que soit leur statut.

Par dérogation aux autres dispositions de la loi, l'article 57, § 2, de la loi limite la mission du CPAS pour ce qui concerne les étrangers qui séjournent illégalement en Belgique. Un étranger qui s'est déclaré réfugié et a demandé à être reconnu comme tel séjourne illégalement en Belgique lorsque la demande d'asile a été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire exécutoire a été notifié à l'étranger concerné. Tel n'est manifestement pas le cas de monsieur UO, dont la demande d'asile (demande de protection internationale) est toujours en cours d'examen. La dérogation contenue à l'article 57, § 2, de la loi, ne s'applique dès lors pas en l'espèce.

L'article 57^{ter} (alinéas 1 et 2) de la loi du 8 juillet 1976 prévoit que :

« L'aide sociale n'est pas due par le centre lorsque l'étranger enjoint de s'inscrire en un lieu déterminé en application de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers bénéficie de l'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil chargée de lui assurer l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par dérogation à l'article 57, § 1^{er}, le demandeur d'asile auquel a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription en application de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, une structure d'accueil gérée par l'Agence ou par un partenaire de celle-ci ne peut obtenir l'aide sociale que dans cette structure d'accueil, conformément à la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs et de certaines autres catégories d'étrangers. »

² Article 2, g) de la directive (c'est la cour qui souligne).

³ Article 18, 1 de la directive.

⁴ Article 17, 5 de la directive.

3.

La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers dispose que :

« Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976. »⁵

L'aide matérielle est l'aide octroyée par FEDASIL ou l'un de ses partenaires, au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement et les autres formes d'aide définies à l'article 2, 6° de la loi.

4.

Il ressort de l'ensemble des dispositions précitées que :

- Tout demandeur de protection internationale a droit à l'aide sociale, ayant pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.
- Cette aide sociale peut lui être allouée soit sous forme d'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil, soit sous forme d'aide sociale octroyée par un CPAS.

L'aide matérielle octroyée par FEDASIL et l'aide sociale octroyée par un CPAS constituent les deux formes de l'aide sociale dont peut bénéficier un demandeur de protection internationale⁶.

- Le demandeur de protection internationale n'a pas le choix de la forme sous laquelle l'aide lui est accordée. Ce choix revient à FEDASIL qui l'exerce en désignant, ou non, une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription et en accordant, ou non, à la personne l'aide matérielle au sein de cette structure d'accueil.
- Lorsque le demandeur de protection internationale ne bénéficie pas de l'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil désignée par FEDASIL comme lieu obligatoire d'inscription, il a droit à l'aide sociale octroyée par un CPAS.

5.

En vertu de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, FEDASIL désigne une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription aux demandeurs de protection internationale qui ont présenté leur demande alors qu'ils n'étaient pas autorisés à séjourner en Belgique.

L'article 11, § 3, dernier alinéa, de la loi prévoit que « Dans des circonstances particulières, l'agence peut déroger aux dispositions du § 1 en ne désignant pas de lieu obligatoire d'inscription. »

⁵ Article 3 de la loi (c'est la cour qui souligne).

⁶ Cass., 30 mars 2015, 1^{er} moyen, *J.T.T.*, p. 245.

Le choix de FEDASIL de désigner une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription ou de ne pas le faire n'est donc pas discrétionnaire. Le principe est la désignation d'une structure d'accueil. Par dérogation, FEDASIL peut ne pas désigner de structure d'accueil dans des circonstances particulières.⁷

Les travaux préparatoires de la loi indiquent expressément que la notion de «circonstances particulières» dans lesquelles FEDASIL peut ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription inclut le cas de la saturation de la capacité d'accueil :

« Le risque de saturation de la capacité d'accueil est également envisagé par cette possibilité de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription. Selon l'exposé des motifs de l'article 57 ter 1 précité, «dans des circonstances exceptionnellement graves, le ministre ou son délégué peut négliger l'obligation de désigner un centre d'accueil (...). Des circonstances particulières sont aussi des circonstances où les capacités d'accueil seraient insuffisantes et où une alternative qualitativement équivalente comprenant l'aide matérielle devra être offerte» (Projet de loi-programme, Doc.parl., Ch. Rep., sess. ord. 2000-2001, N°0950/001, pp. 38-39.). L'absence de places disponibles autorisant de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription, est rencontrée quand le réseau d'accueil est saturé, en ce compris les places disponibles en structure d'accueil d'urgence, telle que visée par l'article 18 de l'avant-projet. Dans l'hypothèse où, suite à l'existence de circonstances particulières, un lieu obligatoire d'inscription n'est pas désigné par l'Agence, la compétence pour l'octroi de l'aide se détermine conformément à la règle générale visée à l'article 1, § 1 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale. »⁸

FEDASIL peut donc, en cas de saturation du réseau d'accueil, ne pas désigner de centre d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription à un demandeur de protection internationale et ne pas lui fournir l'aide matérielle dans une structure d'accueil, afin de lui permettre de bénéficier de l'aide sociale octroyée par un CPAS. La Cour de cassation a fait application de la loi en ce sens⁹.

6.

Le terme « peut » signifie que FEDASIL a le choix (non discrétionnaire) entre les deux branches de l'alternative : désigner une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription ou ne pas désigner de structure d'accueil, de telle sorte que le demandeur de protection internationale ait droit à l'aide d'un CPAS.

Il ne signifie pas que l'octroi de l'accueil au demandeur de protection internationale, sous l'une des deux formes prévues, serait une faculté laissée à l'appréciation des autorités publiques, en particulier de FEDASIL. Au contraire, la directive européenne précitée et leur propre législation obligent les autorités publiques de l'État belge à fournir l'accueil à tout demandeur de protection internationale sous l'une des deux formes prévues.

⁷ Exposé des motifs du projet de loi, 16 juin 2006, *Doc. parl.*, Ch., 51-2565/001, p. 20.

⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁹ Cass., 26 novembre 2012, R.G. n° S.11.0126.N, *J.T.T.*, 2013, p. 85 ; Cass., 7 janvier 2013, R.G. n° S.11.0111.F, *J.T.T.*, 2013, p. 202 ; Cass., 30 mars 2015, 2° moyen, R.G. n° S.14.0017.F, *J.T.T.*, p. 245.

En tant qu'institution de sécurité sociale¹⁰, FEDASIL a le devoir de faire en sorte que monsieur UO bénéficie effectivement des droits que la loi lui garantit. Le même devoir repose sur le pouvoir judiciaire, lorsqu'il est saisi.

2.2. Application en l'espèce

1.

Dans le cadre procédural du référé, la cour du travail ne se prononce que provisoirement (c'est à dire sans régler définitivement la situation juridique des parties), dans l'urgence et sur la base des apparences de droit.

2.

Monsieur UO est demandeur de protection internationale. Sa demande est en cours d'examen. Il a donc droit, selon toute apparence, aux conditions matérielles d'accueil visées par la directive européenne « accueil ». Ce droit peut prendre la forme soit de l'aide matérielle octroyée par FEDASIL au sein d'une structure d'accueil en application de la loi du 12 janvier 2007, soit de l'aide sociale octroyée par un CPAS en application de la loi du 8 juillet 1976.

Le choix entre ces deux formes d'accueil incombe à FEDASIL. Celle-ci doit, prioritairement, désigner une structure d'accueil et y accorder l'aide matérielle. Cependant, dans des circonstances particulières, notamment en cas de saturation du réseau d'accueil, FEDASIL peut ne pas désigner de structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription, afin de permettre au demandeur de bénéficier de l'aide sociale octroyée par un CPAS.

Ces circonstances particulières sont, apparemment, présentes en l'espèce. En effet, dans ses conclusions, FEDASIL se déclare dans l'impossibilité d'octroyer un hébergement à monsieur UO en raison de la saturation du réseau d'accueil. Plusieurs décisions judiciaires toutes récentes ont fait état de ce que FEDASIL reste en défaut d'héberger plusieurs centaines de personnes, voire davantage. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a dû constater que 149 ordonnances du tribunal du travail francophone de Bruxelles, condamnant FEDASIL à héberger des demandeurs de protection internationale, restent inexécutées et a dû enjoindre à l'État belge de s'exécuter¹¹; la cour d'appel de Bruxelles a dû doubler le montant des astreintes imposées à l'État belge en vue de le contraindre à octroyer le bénéfice de l'aide matérielle à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande, en raison de la non-exécution de cette condamnation¹². Dans ces procès, FEDASIL a fait valoir la saturation du réseau d'accueil.

FEDASIL n'a pas désigné de structure d'accueil où monsieur UO puisse obtenir l'accueil auquel il a droit. Ce faisant, FEDASIL a fait application de l'article 11, § 3, dernier alinéa de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, même si elle a négligé de notifier sa décision en ce sens à monsieur UO.

¹⁰ Cass., 30 mars 2015, 1^{er} moyen, *J.T.T.*, p. 245.

¹¹ Voyez les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme du 31 octobre 2022 et du 15 novembre 2022 d'indiquer une mesure provisoire à l'État belge, req. n° 49255/22, *Camara c. Belgique* et req. n° 48987/22 et 147 autres, *Msallem et 147 autres c. Belgique*.

¹² Bruxelles, réf., 31 octobre 2022, R.G. n° 2022/KR/14, inédit.

3.

Il n'incombe pas, comme le prétend à tort FEDASIL, à monsieur UO d'introduire auprès de ses services une demande motivée de non-désignation ou de suppression d'un « code 207 » ni d'établir le bien-fondé d'une telle demande. Dès lors que monsieur UO a demandé à FEDASIL le bénéfice de l'accueil, ce qui n'est pas contesté, la forme que celui-ci revêtira doit être déterminée par FEDASIL en application de la loi.

En l'occurrence, monsieur UO a d'ailleurs demandé à FEDASIL le 10 août 2022, en vain, de lui accorder une place d'accueil ou de décider de ne pas octroyer un code 207.

Le moyen d'irrecevabilité que FEDASIL déduit du principe du préalable administratif ne peut donc être retenu.

4.

Dans l'urgence et sur la base des apparences de droit relevées ci-dessus, il est du devoir de la cour du travail, vu la défaillance de FEDASIL, de faire le nécessaire, dans les limites de son pouvoir, pour que monsieur UO puisse bénéficier effectivement de l'accueil et de l'aide auxquels il a droit.

Dans ce but, il y a lieu de dire que le présent arrêt tient provisoirement lieu de non-désignation d'une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription au sens de l'article 11, § 3, dernier alinéa de la loi du 12 janvier 2007.

VI. DÉCISION DE LA COUR DU TRAVAIL

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après avoir entendu les parties,

Déclare l'appel recevable et fondé ;

Réforme partiellement l'ordonnance attaquée en ce qu'elle n'a pas fait droit à la demande de dire pour droit que l'ordonnance équivaldrait à une suppression du lieu obligatoire d'inscription si FEDASIL ne lui octroyait pas d'hébergement ;

Statuant à nouveau sur cette demande, dit que le présent arrêt tient provisoirement lieu de non-désignation d'une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription au sens de l'article 11, § 3, dernier alinéa de la loi du 12 janvier 2007 ;

Dit que cette mesure cessera en tout cas de produire ses effets lorsque FEDASIL désignera à monsieur UO, comme lieu obligatoire d'inscription, une structure d'accueil au sein de laquelle il pourra bénéficier effectivement de l'aide matérielle prévue à l'article 1^{er}, 6^o, de la loi du 12 janvier 2007 ;

**Accorde à monsieur UO l'assistance judiciaire et lui désigne l'huissier de justice
, dont l'Etude est sise à , , qui lui
accordera gratuitement son ministère en vue de la signification et de l'exécution de l'arrêt ;**

Déclare le présent arrêt exécutoire sur minute ;

Condamne FEDASIL aux dépens de l'instance d'appel, liquidés à :

- **204,09 euros à titre d'indemnité de procédure d'appel**
- **24 euros à titre de contribution au fonds d'aide juridique de deuxième ligne.**

Ainsi arrêté:

, présidente de chambre,
, conseiller social au titre d'employeur,
, conseiller social au titre d'ouvrier,
assistés de , greffier,

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 2^{ème} Chambre de la cour du travail de Bruxelles, le 15 décembre 2022, où étaient présents :

conseiller, désigné par une ordonnance (art 782 bis du C.J) en remplacement de
, présidente de chambre, légitimement empêchée,
, greffier,