

numéro de répertoire <b>2023/</b>
date du prononcé <b>29/06/2023</b>
numéro de rôle <b>2022/4618/A</b>

ne pas présenter à l'inspecteur

JUG-JGC

N°151

### expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

# Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile

## Jugement

4<sup>ème</sup> chambre affaires civiles

présenté le
ne pas enregistrer

**I. Pouvoir de juridiction**

**II. Recevabilité de l'action – Intérêt à agir**

**III. Demandeurs de protection internationale – Droit à l'accueil – Droit au séjour – Inexécution des décisions de justice - Responsabilité extra-contractuelle – Eléments constitutifs**

Jugement

Contradictoire

**EN CAUSE DE:**

- 1) **L'Ordre des Barreaux francophones et germanophones de Belgique (ci-après O.B.F.G.),** inscrit à la BCE sous le n°0850.260.032, représenté par son Conseil d'administration, dont les bureaux sont établis à 1060 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or, 65 ;
- 2) **L'association sans but lucratif Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Etrangers (C.I.R.E.),** inscrite à la BCE sous le n°0409.131.251, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue du Vivier, 80/82 ;
- 3) **L'association sans but lucratif Vluchtelingenwerk Vlaanderen,** inscrite à la BCE sous le n°0434.380.549, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue Botanique 75 ;
- 4) **L'association sans but lucratif La Ligue des Droits Humains (L.D.H.),** inscrite à la BCE sous le n°0410.105.805, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Boulet, 22 ;
- 5) **L'association sans but lucratif Nansen,** inscrite à la BCE sous le n°0671.479.233, dont le siège social est établi à 2060 Antwerpen, Hollandstraat 44 ;
- 6) **L'association sans but lucratif Association pour le Droit Des Etrangers (A.D.D.E.),** inscrite à la BCE sous le n°0416.932.823, dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Boulet, 22 ;
- 7) **L'association sans but lucratif Plateforme Citoyenne De Soutien aux réfugiés,** inscrite à la BCE sous le n°0642.848.494, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue Washington 186 ;
- 8) **L'association sans but lucratif Médecins du Monde - Dokters van de Wereld,** inscrite à la BCE sous le n°0460.162.753, dont le siège social est établi à 1210 Bruxelles, rue Botanique 75 ;
- 9) **L'association sans but lucratif Médecins Sans Frontières – Artsen Zonder Grenzen,** inscrite à la BCE sous le n°0421.446.093, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue de l'Arbre Bénit 46 ;
- 10) **L'association sans but lucratif SAAMO Brussel,** inscrite à la BCE sous le n°0428.708.227, dont le siège social est établi à 1080 Bruxelles, quai du Hainaut 29 bte 3 ;

**Parties demanderesses ;**

Toutes représentées par Me Michel KAISER, avocat, dont le cabinet est établi à 1040 Bruxelles, boulevard Louis Schmidt 56, au cabinet duquel il est fait élection de domicile pour les besoins

de la présente procédure, ainsi que par Me Pierre ROBERT, avocat, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue Saint Quentin 3 et Me Tristan WIBAULT, avocat, dont le cabinet est établi à 1060 Bruxelles, avenue Henri Jaspar 128 ;  
E-mail : [mk@altea.be](mailto:mk@altea.be); [pr@kompaso.be](mailto:pr@kompaso.be); [tw@juscogens.be](mailto:tw@juscogens.be).

**CONTRE :**

- 1) **L'État belge**, représenté par Madame la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, SPF Intérieur, inscrit à la BCE sous le n°0252.796.351, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue Lambermont 2 ;

**Première partie défenderesse ;**

Représenté par Me Stamatina ARKOULIS loco Me Cathy PIRONT, avocate, dont le cabinet est établi à 4020 Bruxelles, rue des Fories 2 ;  
E- mail : [cathy.piront@matray.be](mailto:cathy.piront@matray.be);

- 2) **L'Agence fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile (en abrégé : FEDASIL)**, inscrit à la BCE sous le n°0860.737.913, dont les bureaux sont situés à 1000 Bruxelles, rue des Chartreux 21 ;

**Seconde partie défenderesse ;**

Représentée par Me François DECLERCQ loco Me Alain DETHEUX, avocat, dont le cabinet est établi à 1060 Bruxelles, rue des Chartreux 21 ;  
E-mail : [alain.detheux@m13.be](mailto:alain.detheux@m13.be);

\*\* \*\* \*

Après avoir :

- vu les pièces de la procédure et notamment :
  - la citation introductive d'instance signifiée le 19 juillet 2022 par exploit de Me Luc PAUWELS, huissier de justice de résidence à 1190 Bruxelles ;
  - l'ordonnance sur la base de l'article 747§ 1 du C. jud. prononcée le 15 septembre 2022 ;
  - Les conclusions pour les parties demanderessees remises au greffe du Tribunal le 15 février 2023 via la plateforme E-deposit ;
  - Les conclusions additionnelles et de synthèse pour FEDASIL remises au greffe du Tribunal le 15 mars 2023 via la plateforme E-deposit ;
  - Les conclusions additionnelles et de synthèse pour l'Etat belge remises au greffe du Tribunal le 14 avril 2023 via la plateforme E-deposit ;
  - les dossiers de pièces déposés à l'audience par les parties ;
- entendu les avocats des parties à l'audience publique du 19 mai 2023 ;
- clos les débats et pris cette affaire en délibéré à la même date ;

le tribunal prononce le jugement suivant.

**\*\* \*\* \***

**TABLE DES MATIERES**

I. Objet des demandes.....	4
II. Cadre normatif applicable .....	6
III. Contexte factuel.....	9
IV. Recevabilité.....	19
V. Appréciation au fond.....	21
V.1. Quant à l'existence d'une faute.....	22
V.1.1. Quant à une violation du droit de présenter une demande de protection internationale.....	23
V.1.2. Quant à une violation du droit à l'accueil .....	27
V.1.3. Quant à l'inexécution des décisions judiciaires.....	36
V.2. Quant à l'existence d'un dommage en lien causal avec les fautes retenues.....	37
V.3. Quant à l'examen des mesures sollicitées .....	38
VI. Quant à l'exécution provisoire .....	42
VII. Quant aux dépens .....	42

**I. OBJET DES DEMANDES**

**1.**

Les parties demanderesses sollicitent, aux termes de leurs conclusions, qu'il soit fait droit aux demandes suivantes :

1. Condamner l'Etat belge et l'Agence Fedasil solidairement, in solidum ou l'un à défaut de l'autre à mettre un terme à la violation systémique du droit de l'Union en leur faisant injonction de permettre, sans délai, à tous les demandeurs de protection internationale de présenter et d'enregistrer leur demande conformément à l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 et de bénéficier de l'aide matérielle conformément à l'article 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, sous peine d'une astreinte de 10.000 € pour chaque jour, à dater de la signification du jugement, où au moins une personne ayant présenté sa demande de protection internationale et souhaitant mettre en œuvre son droit à l'accueil, se sera vu refuser le bénéfice de l'un et/ou l'autre de ces droits ;
2. Condamner l'Etat belge et l'Agence Fedasil à adopter, dans un délai de trois mois à dater de la date du présent jugement, les mesures structurelles qui s'imposent pour garantir définitivement à tous les demandeurs de protection internationale de présenter et d'enregistrer, sans délai, leur demande conformément à l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 et de bénéficier parallèlement de l'aide matérielle conformément à

l'article 6 de la loi du 12 janvier 2007, le cas échéant, et sauf à pouvoir avancer une solution différente qui permettrait d'atteindre immédiatement ces objectifs, en les contraignant à mettre en œuvre tout ou partie des mesures prévues aux articles 11 et 12 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ;

Condamner l'Etat belge et l'Agence Fedasil à déposer au greffe du tribunal dans un délai de trois mois à dater de la signification du jugement et à communiquer aux requérants un rapport exposant les mesures mises en œuvre pour garantir définitivement à tous les demandeurs de protection internationale les objectifs précités ;

Permettre aux requérants de déposer des observations et d'actualiser leurs demandes, le cas échéant en sollicitant des astreintes complémentaires, dans un délai d'un mois faisant suite à ce dépôt, puis à l'Etat belge et à Fedasil d'y répondre dans un délai d'un mois faisant suite au délai précédent et ensuite aux requérants d'y répliquer dans un délai d'un mois faisant suite au délai précédent, entendre ensuite les parties en leurs moyens actualisés ;

3. Constaté que l'Etat belge et l'Agence Fedasil sont, de façon systémique, en défaut d'appliquer le droit de l'Union ainsi que leurs obligations de droit interne envers les demandeurs de protection internationale et, partant, les condamner à réparer, solidairement, in solidum ou l'un à défaut de l'autre :
  - D'une part, le dommage lié aux conséquences des violations des libertés subies par les demandeurs de protection internationale, dommage moral évalué à 1 euro.
  - D'autre part, le dommage lié au non-respect des décisions de justice et aux moyens excessifs mis en œuvre par les requérants, en raison des attitudes fautives persistantes de l'Etat belge et de l'Agence Fedasil, depuis le 1er octobre 2021, dommage évalué ex aequo et bono à 250.000 euros.
4. Déclarer le jugement à intervenir exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution ni cantonnement ;
5. Condamner les parties défenderesses aux entiers dépens de l'instance.

**2.**

L'Etat sollicite que le deuxième chef de demande soit déclaré irrecevable ou à tout le moins non fondé, que, pour le surplus, l'action soit déclarée recevable mais non fondée et que les parties demanderesses soient condamnées aux entiers dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure.

**3.**

FEDASIL sollicite que les demandes des parties demanderesses soient déclarées non fondées à son égard et que les parties demanderesses soient condamnées au paiement des dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure.

## II. CADRE NORMATIF APPLICABLE

4.

Le présent litige s'inscrit dans le cadre de la gestion par les autorités belges *(i)* des modalités applicables à la présentation et à l'enregistrement d'une demande de protection internationale par les ressortissants de pays tiers ou les apatrides et *(ii)* de l'accueil des demandeurs de protection internationale.

5.

Les obligations internationales de l'Etat belge en la matière découlent, notamment, de :

- la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (ci-après dénommée « directive procédure ») ; et
- de la 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 (ci-après dénommée « directive accueil »).

L'article 6 de la directive « procédure » prévoit ce qui suit :

*« 1. Lorsqu'une personne présente une demande de protection internationale à une autorité compétente en vertu du droit national pour enregistrer de telles demandes, l'enregistrement a lieu au plus tard **trois jours** ouvrables après la présentation de la demande.*

*(...)*

*2. Les États membres veillent à ce que les personnes qui ont présenté une demande de protection internationale aient la possibilité concrète de **l'introduire** dans les meilleurs délais. Si les demandeurs n'introduisent pas leur demande, les États membres peuvent appliquer l'article 28 en conséquence.*

*3. Sans préjudice du paragraphe 2, les États membres peuvent exiger que les demandes de protection internationale soient introduites en personne et/ou en un lieu désigné.*

*4. Nonobstant le paragraphe 3, une demande de protection internationale est réputée introduite à partir du moment où un formulaire est présenté par le demandeur ou, si le droit national le prévoit, un rapport officiel est parvenu aux autorités compétentes de l'État membre concerné.*

*5. Lorsque, en raison du **nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides** qui demandent **simultanément** une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter le délai prévu au paragraphe 1, les États membres peuvent prévoir de porter ce délai à **dix jours ouvrables**. »<sup>1</sup>.*

L'article 7 garantit le droit, pour tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, de **présenter** une demande de protection internationale.

Cette directive a été transposée dans le droit interne par la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

---

<sup>1</sup> C'est le tribunal qui souligne en caractères gras.

L'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit ce qui suit :

« (...) § 2. L'autorité compétente auprès de laquelle l'étranger a **présenté sa demande de protection internationale conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> lui en fournit une attestation de déclaration et porte cette demande à la connaissance du ministre ou de son délégué, qui l'enregistre dans les trois jours ouvrables.**

**Lorsqu'un grand nombre d'étrangers présentent simultanément une demande de protection internationale, rendant de ce fait le délai d'enregistrement de trois jours ouvrables particulièrement difficile à respecter dans la pratique, ce délai peut être porté à dix jours ouvrables.**

§ 3. L'étranger qui a présenté une demande de protection internationale conformément au §1<sup>er</sup> bénéficie de la possibilité **d'introduire effectivement cette demande soit immédiatement, soit dans les meilleurs délais à une date programmée et au plus tard dans les trente jours à compter de la date à laquelle la demande a été présentée.** **Lorsqu'un grand nombre d'étrangers présentent simultanément une demande de protection internationale, rendant de ce fait ce délai de trente jours particulièrement difficile à respecter dans la pratique, ce délai peut être prolongé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté cesse d'être en vigueur trois mois après son entrée en vigueur.**

Le Roi désigne les autorités auprès desquelles l'étranger peut introduire une demande de protection internationale.

Lorsque l'étranger a introduit effectivement la demande de protection internationale auprès de l'autorité compétente, cette autorité lui en remet un acte écrit et porte la demande à la connaissance du ministre ou de son délégué, qui en avise immédiatement le Commissaire général aux réfugiés et apatrides. L'introduction d'une demande de protection internationale doit être faite en personne.

(...) »<sup>2</sup>.

## 6.

L'article 17 de la directive « accueil » prévoit ce qui suit :

1. Les États membres font en sorte que les demandeurs **aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale.**

2. Les États membres font 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.**

Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes vulnérables, conformément à l'article 21, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.

3. Les États membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance.

4. Les États membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus dans la présente directive, ou qu'ils y contribuent, conformément au paragraphe 3, s'ils ont des ressources suffisantes, par exemple s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable.

---

<sup>2</sup> C'est le tribunal qui souligne en caractères gras.

*S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les États membres peuvent lui en demander le remboursement.*

*6. Lorsque les États membres octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières ou de bons, le montant de ceux-ci est fixé en fonction du ou des niveaux établis dans l'État membre concerné, soit par le droit, soit par la pratique, pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. Les États membres peuvent accorder aux demandeurs un traitement moins favorable que celui accordé à leurs ressortissants à cet égard, en particulier lorsqu'une aide matérielle est fournie en partie en nature ou lorsque ce ou ces niveaux appliqués à leurs ressortissants visent à garantir un niveau de vie plus élevé que celui exigé pour les demandeurs au titre de la présente directive. »<sup>3</sup>.*

Cette directive a été transposée dans le droit interne par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (dénommée ci-après loi « accueil »).

L'article 3 de cette loi prévoit 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 organique des centres publics d'action sociale. ».*

L'article 6 dispose que :

*« §1<sup>er</sup>. Sans préjudice de l'application des articles 4, 4/1 et 35/2 de la présente loi, le bénéficiaire 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. (...)* »<sup>4</sup>.

Les articles 16 et suivants énoncent que le bénéficiaire de l'accueil est hébergé dans une structure d'accueil communautaire ou individuelle.

L'article 55 prévoit la création d'un organisme doté de la personnalité juridique, sous la dénomination « Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile » (dénommée ci-après Fedasil). L'article 56, §1<sup>er</sup>, précise que l'Agence a notamment pour mission « *d'assurer l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité de l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil* ».

---

<sup>3</sup> C'est le tribunal qui souligne en caractères gras.

<sup>4</sup> C'est le tribunal qui souligne en caractères gras.



### III. CONTEXTE FACTUEL

#### 7.

En pratique, le cheminement d'une demande de protection internationale en Belgique suit le parcours suivant :

- Le demandeur de protection internationale doit **présenter** sa demande auprès de l'autorité responsable, soit **l'Office des étrangers**, qui doit ensuite **enregistrer** ; cet enregistrement doit avoir lieu dans un délai de trois jours ouvrables qui peut être porté à dix jours lorsque l'Etat enregistre simultanément un nombre élevé de demandes ; cet enregistrement nécessite l'accomplissement de certaines vérifications ; après l'accomplissement de ces vérifications, sa demande est enregistrée ; le demandeur de protection internationale se voit alors remettre un document (une annexe 26/26quinquies) ;
- Muni de ce document, le demandeur de protection internationale est dirigé vers **Fedasil** afin que celui-ci lui octroie une aide matérielle ; cette aide est délivrée sous la forme d'un hébergement en centre d'accueil ;
- La demande de protection internationale est examinée par le **Commissariat général aux réfugiés et apatrides** qui décidera si celle-ci peut, ou non, être accueillie ; un recours peut être introduit à l'encontre de cette décision devant le **Conseil du contentieux des étrangers** qui dispose, en cette matière, d'une compétence de pleine juridiction ; enfin, un recours en cassation administrative est ouvert à l'encontre de cette décision devant le **Conseil d'Etat**.

Fin 2018, l'ancienne caserne du Petit-Château est devenue le centre d'arrivée pour les étrangers se trouvant sur le territoire belge et souhaitant y introduire une demande de protection internationale.

Ils pouvaient s'y rendre tous les jours ouvrables de 8h30 à 9h00.

Les services de l'Office des étrangers et ceux de Fedasil se trouvaient tous deux dans ce même bâtiment.

Fin août 2022, à la suite d'une réunion de concertation entre l'Etat belge et Fedasil à propos des difficultés rencontrées au Petit-Château, les bureaux de l'Office des étrangers dédiés à la présentation et à l'enregistrement des demandes de protection internationale ont été transférés au siège de l'Office des étrangers dans le bâtiment Pachéco.

Le centre d'arrivée du Petit-Château est, depuis lors, exclusivement dédié à l'accueil.

#### 8.

Le nombre de demandes de protection internationale a considérablement augmenté entre 2020 et 2021 : le nombre total de demande est passé de 16.910 à 25.971 et le nombre de premières demandes de protection internationale (réinstallation non inclus) de 12.929 à 19.590 (pièce n°8 Fedasil – statistiques du CGRA).

Il résulte des explications des parties ainsi que des pièces déposées que depuis la fin de l'été 2021, le réseau d'accueil de Fedasil est saturé<sup>5</sup>. Cela signifie concrètement que l'Agence n'est plus en mesure de désigner une place d'accueil à toutes les personnes qui en font la demande, après avoir présenté leur demande de protection internationale.

A partir de la fin du mois d'octobre 2021, les services de l'Office des étrangers n'ont, en outre, plus été en mesure d'enregistrer systématiquement, le jour-même, toutes les personnes présentes le matin devant le centre d'arrivée (page 6 des conclusions de l'Etat belge).

Les parties demanderesse exposent que seul un certain nombre de personnes présentes accédaient effectivement à l'intérieur du Petit-Château. Les autres personnes étaient invitées à se présenter un autre jour, sans disposer du moindre document attestant de ce qu'elles s'étaient présentées.

Elles précisent qu'à partir du 20 octobre 2021, une nouvelle pratique se serait développée consistant à enregistrer prioritairement, voire exclusivement, les personnes avec un profil vulnérable, avec pour conséquence de laisser dans la rue, plusieurs nuits d'affilée, des hommes isolés, sans avoir procédé à l'enregistrement de leur demande et sans autre solution que de se tourner vers les services du Samusocial (pour l'accueil de nuit) et de la Croix-Rouge (pour l'accueil de jour), eux-mêmes saturés.

Les parties défenderesses exposent que diverses approches de fonctionnement ont été tentées afin d'accueillir un maximum de personnes, dans la mesure des places disponibles, tout en préservant la sécurité dans le bâtiment, ceci tant pour les demandeurs que pour les membres du personnel (admission dans le bâtiment le matin uniquement et au prorata des places d'accueil disponibles, systèmes de créneaux horaires dénommés « slot » d'environ 40 personnes, portes ouvertes le matin et, ensuite, toutes les deux heures l'après-midi en fonction des places disponibles, etc... - pages 4 et 5 des conclusions de Fedasil - page 7 des conclusions de l'Etat belge).

Elles confirment que la priorité a été donnée aux personnes considérées comme les plus vulnérables (malades, familles avec enfants mineurs, MENA, personnes porteuses d'un handicap, etc... - page 7 des conclusions de l'Etat belge).

La situation s'est néanmoins dégradée, aboutissant notamment en octobre 2021 *(i)* à une grève, les membres du personnel travaillant au Petit-Château, soutenus par la direction, dénonçant les mauvaises conditions de travail ainsi que le manque de places et de moyens pour l'ensemble du réseau d'accueil, *(ii)* ainsi qu'à la fermeture du centre certains jours (pièce n°5 Etat belge – pièce n°6 Fedasil).

## 9.

Le 27 octobre 2021, l'asbl Ciré a dénoncé cette situation et a mis l'Etat belge en demeure d'enregistrer toutes les personnes se présentant au centre d'arrivée les jours ouvrables, de manière telle que, dès la présentation de leur demande de protection internationale, celles-ci

---

<sup>5</sup> Le conseil de Fedasil a exposé à l'audience que le réseau était considéré comme saturé dès 94% d'occupation, en raison, notamment, des mouvements entre les centres d'accueil, de certaines places « perdues » (logement pour 5, occupé par 4 personnes) et de la nécessité de toujours garder un certain nombre de places pour pouvoir accueillir rapidement des personnes vulnérables (malades, MENA, familles avec enfants mineurs, personnes porteuses d'un handicap, etc...).

disposent d'un droit à l'aide matérielle et soient effectivement prises en charge par Fedasil (pièce n°1 Etat belge).

Le Secrétaire d'Etat à l'asile et la Migration a répondu, par courrier du 28 octobre 2021, que ses services mettaient « *tout en œuvre pour trouver des solutions dans les meilleurs délais, tant à court terme qu'à long terme* », qu'ils étudiaient « *les différentes possibilités d'ouvrir des centres d'accueil le plus rapidement possible* », travaillaient « *à la mise en place d'un système d'accueil dynamique qui pourra croître et décroître en fonction de l'afflux des demandeurs* » et que le gouvernement avait approuvé des budgets pour « *5400 places* », soit un « *nombre sans précédent* » qui permettra d'être flexible avec le réseau d'accueil. Il a souligné qu'il avait l'intention « *de mettre fin à la situation actuelle le plus rapidement possible* » (pièce n°2 Etat belge).

Diverses pièces attestent des efforts faits par Fedasil afin de tenter d'ouvrir de nouveaux centres d'accueil et pour recruter du personnel (pièce n°6 Fedasil - pièces n°3, 4, 6, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 30, 31, 32 et 33 Etat belge).

Malgré ces efforts, la situation a malheureusement continué à se dégrader, Fedasil confirmant dans son rapport que, chaque jour, en novembre 2021, « *ce sont donc des dizaines de personnes (hommes isolés) qui n'ont pas accès au centre pour enregistrer leur demande et recevoir une place d'accueil. Nombreux sont ceux qui se présentent plusieurs jours de suite. Certains dorment depuis plusieurs nuits dans la rue* » (pièce n°6 Fedasil – p.10).

Ces personnes se voyaient remettre un document rédigé par Fedasil en 8 langues différentes les informant qu'il n'y avait pas suffisamment de places d'accueil et qu'elles devaient revenir un autre jour. Fedasil les invitait à s'adresser au centre PSA de la Croix-Rouge si elles avaient besoin d'un repas, d'une douche ou d'un abri pendant la journée (pièce n°28 Etat belge).

#### 10.

En novembre 2021, les parties demanderesses, constatant que la situation ne s'améliorait pas, ont assigné l'Etat belge et Fedasil en référé devant le Président du Tribunal de céans afin de les contraindre, sous peine d'astreinte, à respecter les obligations internationales de la Belgique.

Le 8 décembre 2021, plusieurs associations ont adressé au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration une lettre ouverte dénonçant à nouveau la situation, à laquelle ce dernier a répondu le 14 décembre 2021, indiquant que 1.000 places avaient été créées le mois précédent et annonçant notamment la création de places supplémentaires.

Fin 2021, le réseau arrivait, selon Fedasil, à 29.446 places d'accueil, contre 28.125 au début de l'année (pièce n°6 Fedasil, p.17).

#### 11.

Par ordonnance prononcée le 19 janvier 2022 (pièce n°1 demanderesses– 2021/164/C), la Présidente du Tribunal de céans a ordonné :

- à l'Etat belge de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à l'impossibilité actuelle d'un nombre indéterminé de demandeurs de protection internationale de présenter et d'introduire leur demande de protection internationale, sous peine d'une astreinte de 5.000 € pour chaque jour, à dater de la signification de la

présente ordonnance et avec un maximum de 100.000 €, où au moins une personne souhaitant présenter sa demande de protection internationale et se trouvant dans les conditions pour le faire, se sera vu refuser le bénéfice de ce droit ;

- à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) d'octroyer le bénéfice de l'aide matérielle à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande, sans condition ni délai, sous peine d'une astreinte de 5.000 € pour chaque jour, à dater de la signification de la présente ordonnance et avec un maximum de 100.000 €, où au moins une personne ayant présenté sa demande de protection internationale et souhaitant mettre en œuvre son droit à l'accueil, se sera vu refuser le bénéfice de ce droit.

Elle a également précisé que l'ordonnance cesserait ses effets si une ou plusieurs parties demanderesses n'avaient pas, au plus tard six mois à dater de sa prononciation, porté le litige devant le juge du fond.

Cette ordonnance a été signifiée le 24 janvier 2022. Aucun appel n'a été interjeté.

## 12.

Les parties défenderesses exposent qu'après le prononcé de cette ordonnance :

- toutes les personnes qui se présentaient au Petit-Château les jours ouvrables pendant les heures d'ouverture pouvaient présenter leur demande de protection internationale auprès de l'Office des étrangers qui procédait, en principe, le jour-même, dans la mesure de la capacité de traitement du jour, à l'enregistrement de la demande<sup>6</sup> ;
- Fedasil faisait ensuite tout son possible pour que l'ensemble des personnes ayant présenté une demande de protection puissent être hébergées ; les personnes ne pouvant être accueillies immédiatement pouvaient s'inscrire sur une liste d'attente afin d'être rappelée par Fedasil dès qu'une place se libérait.

Il résulte des pièces produites que ce système de liste d'attente a, en réalité, été mis en place à partir du 24 janvier 2022, mais qu'il ne concernait au départ que « *les hommes isolés ayant obtenu le statut de réfugié ou de protection subsidiaire dans un autre Etat ou ceux qui avaient fait l'objet d'un « hit dublin » dans la base de données Eurodac laissant présumer qu'ils avaient déjà introduit une demande de protection internationale dans un autre Etat membre* ». La liste d'attente a ensuite été étendue à partir du mois de juin 2022 aux hommes isolés et à partir du mois d'octobre 2022 aux femmes isolées, aux familles ainsi qu'aux MENA qui ne pouvaient d'emblée être accueillis (pièce n°33 demanderesses, p.4).

## 13.

Le 7 février 2022, les parties demanderesses ont fait signifier à Fedasil un commandement de payer une somme de 75.000 € à titre d'astreintes pour la période du 24/01/2022 au 7/02/2022 (majorée des dépens et des frais d'exécution).

La situation ne s'améliorant pas, les demanderesses ont, en outre, lancé une nouvelle procédure en référé devant la Présidente du Tribunal de céans le 9 février 2022 à l'encontre de Fedasil afin d'obtenir la majoration du montant de l'astreinte prononcée à sa charge.

---

<sup>6</sup> Page 10 des conclusions de l'Etat belge et page 6 des conclusions de Fedasil.

Par ordonnance prononcée le 25 mars 2022 (pièce n°2 demanderesses – 2022/13/C), la Présidente du Tribunal de céans a porté à 10.000 € le montant des astreintes assortissant la condamnation prononcée à charge de Fedasil au terme de l'ordonnance précitée, et ce durant les trois mois qui suivront la signification de l'ordonnance à intervenir, les autres modalités de cette ordonnance restant d'application.

Cette seconde ordonnance a été signifiée à Fedasil le 14 avril 2022.

Fedasil a interjeté appel de cette dernière ordonnance par requête déposée le 13 mai 2022.

Au terme d'un arrêt prononcé le 31 octobre 2022 (pièce n°8 demanderesses – 2022/KR/14), la Cour d'appel de Bruxelles a réformé l'ordonnance du 25 mars 2022 en ce qu'elle limite l'astreinte aux trois mois ayant suivi la signification et, statuant à nouveau, a dit pour droit que l'astreinte était maintenue depuis la signification de l'ordonnance entreprise jusqu'à ce qu'un jugement intervienne au fond. Elle a confirmé l'ordonnance pour le surplus. Elle a, par ailleurs, précisé qu'il fallait entendre par « jour » « jour ouvrable ».

#### **14.**

Le 13 juin 2022, les parties demanderesses ont fait signifier à Fedasil un commandement de payer une somme de 490.000 € à titre d'astreintes pour les périodes du 24/01/2022 au 12/02/2022 (100.000 €) et du 14/04/2022 au 10/06/2022 (390.000 €) (pièce n°3 demanderesses). Elles ont fait pratiquer une saisie-exécution mobilière aux fins d'obtenir le paiement de cette somme (majorée des dépens et des frais d'exécution).

Fedasil a formé opposition à l'encontre de cette saisie par citation signifiée le 12 juillet 2022.

Par jugement du 30 janvier 2023, la Juge des saisies près le Tribunal de céans a ordonné la mainlevée de la saisie-exécution mobilière réalisée par exploit du 13 juin 2022, en ce qu'elle portait sur certains biens qui ne figuraient pas sur la liste des biens saisissables. Elle a débouté Fedasil de son action pour le surplus après avoir constaté qu'il n'avait pas exécuté les deux ordonnances précitées (pièce n°4 demanderesses – 22/3868/A).

#### **15.**

Le 19 juillet 2022, la présente procédure au fond a été initiée par les parties demanderesses.

#### **16.**

Le 13 septembre 2022, les demanderesses ont adressé au Premier ministre 38 propositions concrètes pour remédier aux défaillances du réseau d'accueil (pièce n°14 demanderesses).

Selon un article de presse publié le 21 septembre 2022, ces propositions ont été balayées à la Chambre par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration (pièce n°15 demanderesses), celle-ci ne voulant manifestement pas envisager d'autres solutions que l'ouverture de nouvelles places en centres pour remédier à la crise de l'accueil.

#### **17.**

Selon un article de presse publié le 14 octobre 2022, la crise humanitaire n'a pourtant cessé de s'empirer dans les rues de Bruxelles. L'article fait notamment mention de la journée du 13

octobre 2022 au cours de laquelle 125 personnes, dont des femmes et des jeunes enfants, ont été laissés à la rue par Fedasil en raison de la saturation du réseau (pièce n°16 demanderesses). La situation d'un demandeur de protection internationale ayant obtenu un titre judiciaire condamnant la Belgique le 10 août 2022 à lui octroyer l'accueil auquel il a droit et se trouvant toujours dans la rue plus de deux mois plus tard y est également décrite.

Le rapport établi par Myria à la suite de la réunion de contact du 19 octobre 2022 confirme qu'il n'y a pas eu de changement par rapport à la réunion de contact de septembre (pièce n°32 demanderesses) : « *Il est vrai qu'en cas d'afflux très important, tout le monde ne peut pas avoir accès au bâtiment le même jour, et tout le monde ne peut pas non plus recevoir une invitation à se représenter à une date ultérieure. En effet le OE n'a aucune idée du nombre de familles/personnes vulnérables qui se présenteront le lendemain, ce qui rend difficile l'estimation du nombre d'hommes isolés qui pourront être enregistrés le ou les jours ouvrables suivants. De cette façon, l'OE essaie de pouvoir donner la priorité aux familles et aux personnes vulnérables à tout moment. Toutefois, l'objectif reste toujours d'enregistrer toutes les personnes qui se sont proposées dans un délai d'une semaine au plus tard le vendredi de cette même semaine ; ce qui réussit généralement. La priorité absolue est toujours accordée aux MENA, aux familles et aux personnes vulnérables* ». En ce qui concerne les changements, l'Office des étrangers a exposé que davantage de guichets avaient pu être ouverts, mais qu'il y avait toujours des limites en termes d'effectif.

L'Etat belge expose, en termes de conclusions (page 13), que :

- c'est en novembre 2022 qu'il serait à nouveau devenu difficile pour l'Office des étrangers d'effectuer systématiquement l'enregistrement des demandes de protection internationale le jour même de leur présentation ;
- Sur interpellation de l'Office des étrangers, la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration a donné son accord par courriel du 17 novembre 2022 sur l'extension du délai d'enregistrement de 3 à 10 jours ouvrables ;
- Lorsqu'il n'était pas possible de présenter à l'enregistrement le jour-même de la présentation, l'Office des étrangers remettait une convocation pour un autre jour aux personnes concernées afin qu'elle puisse enregistrer leur demande en-deçà du délai de 10 jours (page 14 de ses conclusions).

Ces déclarations sont contredites par :

- Le rapport établi par Myria à la suite de la réunion de contact du 19 octobre 2022 dont question ci-avant (pièce n°32 demanderesses) ;
- le rapport établi par l'association Vluchtelingenwerk Vlaanderen (pièce n°30 demanderesses) dont il résulte que tout au long de l'année 2022, des personnes présentes en vue de faire enregistrer leur demande n'ont pu accéder au bâtiment et que nombreuses d'entre elles ne se sont pas vues remettre de convocation. Les exemples suivants peuvent notamment être cités :
  - Le 17 mai 2022, 41 personnes n'ont pu accéder au Petit-Château pour faire enregistrer leur demande de protection internationale et ont dû dormir dehors ;
  - Le 13 juillet 2022, 56 hommes isolés se sont retrouvés dans cette situation ;
  - le 25 août 2022, il s'agissait de 70 hommes ;

- Le 4 octobre 2022, 110 personnes n'ont pas pu faire enregistrer leur demande ; certains d'entre eux ont reçu une convocation les invitant à se représenter à une date et à une heure déterminées ; 50 personnes n'ont rien reçu ;
- Le 17 novembre 2022, 200 hommes isolés n'ont pas pu faire enregistrer leur demande ; 50 d'entre eux ont reçu une convocation les invitant à se représenter à une date et à une heure déterminées ; 150 hommes n'ont rien reçu.

**18.**

Le 30 novembre 2022, les parties demanderesses ont fait signifier à Fedasil un commandement de payer une somme de 1.590.000 € à titre d'astreintes pour la période du 14/04/2002 au 30/11/2002 sur la base de l'ordonnance du juge des référés du 25 mars 2022 (pièce n°5 demanderesses).

**19.**

L'Etat affirme que, depuis le 6 décembre 2022 (page 14 de ses conclusions) :

- l'enregistrement et l'introduction des demandes ont lieu le même jour que la présentation de la demande ;
- Lorsque les demandeurs de protection peuvent immédiatement bénéficier de l'accueil, ils se rendent au Petit-Château ou à un autre endroit désigné par Fedasil pour se voir octroyer une place dans le réseau ;
- Lorsqu'il n'y a plus de places disponibles, l'Etat belge expose que l'Office des étrangers leur remet un document d'information de Fedasil (pièce n°50 Etat belge) expliquant comment s'inscrire sur la liste d'attente afin d'être recontactés dès qu'une place est disponible.

**20.**

Parallèlement, des milliers de requêtes unilatérales ont été déposées par des demandeurs de protection internationale devant la Présidente du Tribunal du travail francophone de Bruxelles en vue d'obtenir la condamnation de Fedasil à leur accorder le droit à l'aide matérielle garanti par la loi « accueil ».

Le 24 mai 2022, un communiqué de presse a été publié par le magistrat presse auprès de ce Tribunal faisant état de ce qu'au 20 mai 2022, 1007 requêtes unilatérales avaient été déposées, soit plus que pour toute l'année 2021 (922 RU) et quasiment autant que pour l'année 2020 (1.249 RU), sachant que le chiffre annuel moyen pour la période 2014-2019 tournait autour de 38 requêtes unilatérales (pièce n°6 demanderesses).

Il relève que 74% des requêtes unilatérales déposées en 2022 concernaient des personnes qui ont introduit une première demande d'asile en Belgique et qui n'ont pas reçu d'aide matérielle lors de l'introduction de leur demande. Environ 90% des requêtes unilatérales (dont les 74% dont question ci-avant) ont donné lieu à une condamnation de Fedasil.

Il conclut le communiqué de presse dans les termes suivants :

*« Ce contentieux, qui noie le tribunal du travail francophone de Bruxelles, ne permet à Fedasil que de « gagner » quelques jours avant d'héberger les demandeurs d'asile. Dans l'intervalle, les acteurs judiciaires s'épuisent, aux frais de l'Etat, à rendre des décisions de*

*justice dans des dossiers que l'administration ne traite pas ou met en attente. La charge de travail générée par ce contentieux – dans lequel il n'y a en réalité pas de litige – pèse lourdement sur les greffiers, référendaires et magistrats du tribunal du travail francophone de Bruxelles et aura des incidences sur la gestion des autres contentieux dans lesquels un arriéré judiciaire risque d'être causé à très court terme.*

*Or, le tribunal du travail traite de nombreux autres contentieux humainement difficiles et généralement urgents. Ce sont ces autres justiciables qui vont subir le retard provoqué par l'afflux de requêtes unilatérales en matière d'accueil des demandeurs d'asile. »*

Au 8 février 2023, la Présidente du Tribunal du travail francophone de Bruxelles faisait état des chiffres suivants liés à ce contentieux (pièce n°7 demanderesses) :

- en 2022 :
  - 6703 requêtes unilatérales (et uniquement 3 requêtes unilatérales dans d'autres matières) ;
  - 233 citations en référé ;
  - 163 requêtes au fond ;
  
- En 2023 :
  - 384 requêtes unilatérales ;
  - 58 citations en référé ;
  - Chiffres pas encore disponibles pour les procédures au fond.

## 21.

La Cour européenne des droits de l'homme a, de son côté, également été saisie de nombreuses demandes de mesures provisoires en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour par des étrangers adultes ayant introduit une demande de protection internationale en Belgique mais n'ayant toujours pas accès à l'aide matérielle.

La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué plusieurs mesure provisoire à l'Etat belge, notamment dans les affaires suivantes :

- Mesure provisoire du 31 octobre 2022, Camara c. Belgique, requête n°49255/22 ;
- Mesure provisoire du 15 novembre 2022, Msallem et 147 autres c. Belgique, requête n°48987/22 et 147 autres ;
- Mesure provisoire du 21 novembre 2022, Rezei Shayan et 189 autres c. Belgique, requête n°49464 et 189 autres ;
- Mesure provisoire du 1<sup>er</sup> décembre 2022, Almassri et 121 autres c. Belgique, requête n°49424/22 et 121 autres ;
- Mesure provisoire du 13 décembre 2022, Al-Shujaa et autres c. Belgique – requête n°52208/22 et 142 autres.

Elle a enjoint au gouvernement belge, en ce qui concerne les requérants qui avaient obtenu une décision interne définitive non exécutée à ce jour, d'exécuter les ordonnances du Tribunal du travail de Bruxelles et de leur fournir un hébergement et une assistance matérielle pour faire face à leurs besoins élémentaires pour la durée de la procédure devant la Cour. Elle a également décidé d'informer le Comité des ministres de cette mesure provisoire (affaire Al-Shujaa et autres c. Belgique – requête n°52208/22 et 142 autres).



Il résulte des statistiques établies par la Cour que le nombre de demandes de mesures provisoires octroyées est passé de 232 en 2021 à 1.094 en 2022, 748 d'entre elles ayant été notifiées à la Belgique (pièce n°13 demanderesses).

**22.**

Le 13 décembre 2022, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a écrit à la secrétaire d'Etat que les mesures mises en œuvre jusqu'à présent n'apparaissent pas suffisantes. Elle l'a invitée à lui faire part des mesures complémentaires que les autorités belges comptaient prendre pour mettre fin à la crise des demandeurs d'asile (pièce n°19 demanderesses).

La secrétaire d'Etat lui a répondu qu'elle faisait tout son possible pour remédier à cette crise, en particulier en créant de nouvelles places d'accueil et en augmentant la capacité du CGRA à prendre des décisions (pièce n°20 demanderesses).

**23.**

Les pièces déposées attestent effectivement des efforts réalisés par l'Etat belge et Fedasil en vue de l'ouverture de nouvelles places (pièces n°17, 18 demanderesses – pièces n°37, 38, 39, 46 Etat belge).

Au 1<sup>er</sup> décembre 2022, Fedasil et ses partenaires disposaient d'une capacité d'accueil de 32.447 places. Le taux d'occupation était de 95% (pièce n°40 Etat belge).

Le 10 novembre 2022, des instructions ont, en outre, été données par Fedasil aux structures d'accueil collectives en vue de libérer des places en accélérant les sorties, l'idée étant d'encourager les personnes suffisamment autonomes à rester en dehors des structures d'accueil pendant leur procédure d'asile moyennant la suppression obligatoire ou volontaire du lieu obligatoire d'inscription (code 207) (pièce n°43 Etat belge) ;

La situation a, toutefois, continué de se dégrader.

Il résulte effectivement des pièces déposées par les parties demanderesses que leur aide est encore davantage sollicitée qu'au premier quadrimestre de l'année 2022. Ainsi, MSF atteste, notamment, de ce qui suit (pièce n°27-28-29 demanderesses) :

- La moyenne mensuelle de fin d'année du nombre de demandeurs de protection internationale fréquentant la consultation médicale de MSF est six fois plus élevée ; ces derniers représentent 60% de la patientèle ;
- Pour les consultations de santé mentale, le nombre de personnes sensées bénéficier de l'aide matérielle de Fedasil qui était de 5% en janvier est passé à 81% en décembre 2022 ;
- Pour la campagne de rattrapage vaccinale à la suite du dépistage des premiers cas de diphtérie, 91% des personnes étaient en possession d'une annexe 26.

Il résulte clairement des statistiques produites que ces chiffres n'ont cessé d'augmenter tout au long de l'année 2022 (pièce n°26 demanderesses).

Le nombre total de demandes de protection internationale est passé de 25.971, fin 2021, à 36.871, fin 2022, et le nombre de premières demandes de protection internationale (réinstallation non inclus) de 19.590 à 32.141 (pièce n°12 Fedasil – statistiques du CGRA).

**24.**

Dans un courrier du 12 janvier 2023 (pièce n°21 demanderesses), la Commission européenne a fait savoir à la Ligue des droits humains qu'elle estimait qu'à ce stade, la meilleure manière de remédier à la crise de l'accueil en Belgique était de fournir une assistance opérationnelle ciblée. Elle l'a informée que les mesures suivantes avaient notamment été mises en œuvre :

- mise à disposition de la Belgique par la Commission de ressources financières par l'intermédiaire du Fonds « Asile, migration et intégration » ; au 7 novembre 2022, l'aide octroyée s'élevait à 204.262.575 € ;
- signature d'un plan opérationnel entre la Belgique et l'Agence de l'Union européenne pour l'asile en mai 2022, prévoyant notamment la livraison de 750 containers résidentiels et le déploiement d'environ 103 experts.

Elle lui a également fait part de ce que le plan opérationnel avait été mis en œuvre avec succès et avait été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2023.

**25.**

Selon les informations communiquées par Myria, le nombre de personnes figurant sur la liste d'attente de Fedasil est passé de 5.123 le 3 octobre 2022 à **7.844 le 16 janvier 2023** et, parmi celles-ci, le nombre de personnes ayant obtenu une ordonnance définitive condamnant Fedasil mais n'ayant pas encore été hébergées est passé de 1.574 le 3 octobre 2022 à **2.923 le 16 janvier 2023** (pièces n°22 et 49 demanderesses).

Au **30 janvier 2023**, la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration reconnaissait qu'il y avait **3.018** demandeurs de protection internationale qui avaient obtenu une ordonnance du tribunal du travail et qui attendaient toujours une place d'accueil (pièce n°23 demanderesses).

Ce nombre était de **2.547** au **14 avril 2023** (pièce n°50 demanderesses).

Au 1<sup>er</sup> mars 2023, la capacité du réseau d'accueil pour les demandeurs d'asile était de 34.020 places et le taux d'occupation de 95% (pièce n°13 Fedasil).

**26.**

Le 17 mars 2023, le conseil des ministres a :

- approuvé un avant-projet de loi qui a pour objet de (pièce n°48 demanderesses) :
  - lier la fin du droit à l'aide matérielle à une décision finale de refus dans le cadre de la procédure de demande de protection internationale ;
  - créer une base juridique pour que la recherche de bâtiments destinés à héberger les centres d'accueil devienne une mission de Fedasil ;
- marqué son accord sur la redistribution des crédits issus de la provision interdépartementale « accueil » en vue de la mise en place et l'exploitation des places d'accueil d'urgence temporaires dans les centres Jabbeke et Glons (pièce n°49 demanderesses).

**27.**

Très récemment, la Présidente du Tribunal de céans siégeant en référé a, à nouveau, été saisie par des demandeurs de protection internationale ayant obtenu une décision du Tribunal francophone de Bruxelles condamnant Fedasil à leur octroyer l'aide matérielle, devenue définitive, mais non exécutée, ainsi que, pour l'un d'entre eux, l'indication par la Cour européenne des droits de l'homme à l'Etat belge d'une mesure provisoire le **31 janvier 2023** d'exécuter la décision du tribunal du travail de Bruxelles du **19 décembre 2022** et de lui fournir un hébergement et une assistance matérielle pour faire face à ses besoins élémentaires pour la durée de la procédure devant la Cour. Le **28 avril 2023**, ce dernier était **toujours à la rue**.

Par ordonnance prononcée le **4 mai 2023**, le juge des référés a condamné l'Etat belge à exécuter la mesure provisoire indiquée par la Cour européenne des droits de l'homme sous peine d'astreinte de 1.000 € par jour (pièce n°45 demanderesses).

Il résulte d'une communication réalisée le **2 mai 2023** par le Bureau d'aide juridique du barreau de Bruxelles que ce dernier a été informé par Fedasil qu'un certain nombre de places en centre était disponible et que les demandeurs de protection internationale ayant introduit leur demande **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023**, soit il y a plus de **4 mois**, devraient être hébergés au plus vite (pièce n°51 demanderesses).

#### **IV. RECEVABILITE**

**28.**

L'Etat belge soulève un moyen tiré de l'irrecevabilité de l'action en ce qu'elle est introduite par l'OBFG.

**29.**

La mission de l'OBFG est définie en ces termes à l'article 495 du Code judiciaire :

*« L'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies ont, chacune en ce qui concerne les barreaux qui en font partie, pour mission de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de leurs membres et sont compétentes en ce qui concerne l'aide juridique, le stage, la formation professionnelle des avocats-stagiaires et la formation de tous les avocats appartenant aux barreaux qui en font partie.*

*Elles prennent les initiatives et les mesures utiles en matière de formation, de règles disciplinaires et de loyauté professionnelle, ainsi que pour la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable.*

*Chacune d'elles peut faire, en ces matières, des propositions aux autorités compétentes ».*

Dans un arrêt du 6 juillet 2017<sup>7</sup>, la Cour constitutionnelle a considéré qu' :

*« - Interprété en ce sens que l'Ordre des barreaux francophones et germanophone ne peut exercer une action devant les juridictions judiciaires ayant pour objet la défense de l'intérêt collectif des justiciables quand il invoque notamment une violation des libertés*

---

<sup>7</sup> C.C. n° 87/2017, 6 juillet 2017, J.T., 2017, p. 661.

*fondamentales reconnues par la Constitution et les traités internationaux liant la Belgique, l'article 495 du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution.*

*- Interprété en ce sens que l'Ordre des barreaux francophones et germanophone peut exercer une action devant les juridictions judiciaires qui a pour objet la défense de l'intérêt collectif des justiciables en tant que sujets de décisions judiciaires touchant les libertés fondamentales reconnues par la Constitution et les traités internationaux liant la Belgique et pour laquelle il invoque une violation de celles-ci, l'article 495 du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution ».*

A la suite de cet arrêt et de la modification subséquente de l'article 17 du Code judiciaire, l'OBFG peut, désormais, se prévaloir d' « un intérêt collectif lié à la protection des justiciables en tant que sujets de décisions judiciaires touchant des libertés fondamentales »<sup>8</sup>.

En l'espèce, l'intérêt à agir de l'OBFG rencontre les conditions de l'article 17 alinéa 2 du Code judiciaire, en vertu duquel lorsque des droits fondamentaux sont en jeu, une personne morale peut être autorisée à agir en justice pour la défense d'intérêts collectifs.

Selon cette disposition :

*« L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former. L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :*

*1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;*

*2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;*

*3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;*

*4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».*

### 30.

L'Etat belge ne conteste pas que l'action de l'OBFG rencontre ces différentes conditions, mais fait valoir que son action est introduite dans l'intérêt de certains justiciables, et non de tous.

L'article 495 du Code judiciaire ne prévoit toutefois pas que l'OBFG ne peut mener d'actions que lorsque les intérêts de tous les justiciables sont en cause. Le libellé « du justiciable » vise également l'hypothèse de la défense des intérêts de certaines catégories de justiciables, comme par exemple l'ensemble des demandeurs de protection internationale.

Par ailleurs, la situation de vulnérabilité évidente de cette catégorie de justiciables justifie que l'OBFG intervienne pour la défense de leurs intérêts, même si ceci implique forcément que l'action soit menée « contre » d'autres justiciables, en l'espèce l'Etat belge et Fedasil.

Enfin, la circonstance que « la défense des intérêts des étrangers » peut être assurée par des associations ayant pour objet social la défense de cette catégorie de justiciables (p. 20 des conclusions de l'Etat belge), ne prive pas l'OBFG d'également mettre en œuvre sa mission au

---

<sup>8</sup> P. HENRY, « Les Ordres d'avocats au service des justiciables et de la justice », note sous C.C. 6 juillet 2017, *J.L.M.B.*, 2017/40, p. 1912.

bénéfice de cette même catégorie de justiciables, comme le lui permet l'article 495 du Code judiciaire lu en combinaison avec l'article 17 alinéa 2 du Code judiciaire.

Rien ne s'oppose, en effet, à ce que plusieurs personnes, dotées de la personnalité juridique, justifient concomitamment d'un intérêt à agir.

Enfin, les violations dont il est fait état en l'espèce, à les supposer établies, soit, notamment, l'impossibilité d'obtenir une aide matérielle au profit des demandeurs de protection internationale dès la présentation de leur demande, malgré la clarté des obligations internationales de l'Etat belge sur ce point, et le refus de l'Etat belge d'exécuter les décisions judiciaires prononcées à son égard afin de le contraindre à respecter celles-ci, sont effectivement de nature à affecter directement et défavorablement les avocats dans leurs missions de défense des intérêts des justiciables précités<sup>9</sup>. Certains d'entre eux se disent au bord de l'épuisement psychologique et physique, se sentant mis dans une situation intenable et « maltraités » par leur propre Etat, ne sachant plus quoi dire à leurs clients qui dorment dans la rue, ni quoi faire pour les aider (pièce n°37 demanderesses).

Il est, par ailleurs, établi que le dispositif de permanence journalière d'avocats spécialisés qui a dû être mis en place au sein du Bureau d'aide juridique du Barreau de Bruxelles afin d'aider les personnes faisant face à un refus d'accueil de la part de Fedasil a eu un impact sur l'organisation et le fonctionnement dudit Bureau et sur le travail des avocats volontaires (pièce n°36 demanderesses).

**31.**

Ce moyen d'irrecevabilité invoqué par l'Etat belge ne peut être accueilli.

**32.**

Pour le surplus, Fedasil se contente de se référer à l'analyse du tribunal en ce qui concerne la recevabilité de la demande des parties demanderesses, sans invoquer le moindre élément de nature à remettre en cause leur intérêt à agir dans le cadre de la présente instance.

Les parties demanderesses établissent à suffisance, aux termes de leurs conclusions, l'intérêt à agir de chacune d'entre elles.

L'action doit être déclarée recevable.

**V. APPRECIATION AU FOND**

**33.**

Les parties demanderesses fondent leur action sur la base de la violation du droit de l'Union et des articles 1382 et suivants du Code civil.

Elles exposent qu'(i) en ne prenant pas les mesures nécessaires destinées à garantir les droits des demandeurs de protection internationale à présenter une demande de protection au moment où ils en manifestent la volonté et à leur permettre de bénéficier, durant l'entière durée de la procédure d'examen de leur demande, d'un accueil, (ii) et en s'abstenant d'exécuter les

---

<sup>9</sup> C.C. n°112/2019, 18/07/2018, B.2.6.

condamnations judiciaires prononcées à leur encontre, l'Etat belge ainsi que Fedasil ont causé fautivement un dommage à cette catégorie de justiciables ainsi qu'aux parties demanderessees.

**34.**

En vertu des articles 8.4 du Code civil et 870 du Code judiciaire, chacune des parties a la charge de prouver les faits qu'elle allègue. Celui qui veut faire valoir une prétention en justice doit prouver les actes juridiques ou faits qui la fondent. Celui qui se prétend libéré doit prouver les actes juridiques ou faits qui soutiennent sa prétention. Toutes les parties doivent collaborer à l'administration de la preuve.

Il appartient aux parties demanderessees d'apporter la preuve de l'existence *(i)* d'une faute dans le chef des parties défenderessees, *(ii)* d'un dommage et *(iii)* d'un lien causal entre cette faute et ce dommage.

V.1. QUANT A L'EXISTENCE D'UNE FAUTE

**35.**

Par un arrêt du 13 mai 1982<sup>10</sup>, la Cour de cassation a décidé que : « (...) sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, l'autorité administrative commet une faute lorsqu'elle prend ou approuve un règlement qui méconnaît des règles constitutionnelles ou légales lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée, de sorte qu'elle engage sa responsabilité civile si cette faute est cause d'un dommage ».

Par un arrêt du 25 octobre 2004, la Cour de cassation a décidé :

*« (...) Attendu que la faute de l'autorité administrative, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée ; »<sup>11</sup>.*

Il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation, exposée ci-avant, que la responsabilité d'une autorité administrative est engagée lorsque, sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, elle a violé une norme de droit interne ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, lui imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée. L'autorité administrative engage également sa responsabilité lorsqu'elle n'agit pas comme une autorité administrative normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances.

---

<sup>10</sup> Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, p.1056.

<sup>11</sup> Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p.1667, concl. Prem. Avoc. Gén. J.F. LECLERCQ et note.

V.1.1. Quant à une violation du droit de présenter une demande de protection internationale

36.

Il a été exposé ci-avant que l'article 6 de la directive « procédure » prévoit que **l'enregistrement de la demande de protection internationale doit avoir lieu au plus tard trois jours ouvrables après la présentation de la demande**, délai qui peut être porté à **dix jours ouvrables** « *lorsque, en raison du nombre élevé de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides qui demandent simultanément une protection internationale, il est dans la pratique très difficile de respecter* » ce délai de trois jours.

L'article 7.1 impose aux Etats membres de **faire en sorte que toute personne ait le droit de présenter une demande de protection internationale** en son nom.

L'article 50, §2, de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que l'autorité compétente auprès de laquelle l'étranger a **présenté** sa demande de protection internationale lui en fournit une **attestation de déclaration** et porte cette demande à la connaissance du ministre ou de son délégué qui **enregistre** dans les trois (ou dix) jours ouvrables. La présentation fait également courir le délai de trente jours endéans lequel la demande doit pouvoir être **introduite** par l'intéressé.

37.

La Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt le 17 décembre 2020 dans une affaire *Commission c. Hongrie*<sup>12</sup>. Si cette affaire est effectivement différente de celle dont le tribunal est saisi en l'espèce, comme le relève l'Etat belge, ses enseignements généraux relatifs aux obligations découlant des dispositions précitées pour les Etats membres sont parfaitement applicables en l'espèce :

*« 95. (...) il ressort de l'article 7 de la directive 2013/32 que les États membres sont tenus de garantir le droit, pour tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride, de présenter, en son nom propre ou par l'intermédiaire d'un tiers, une demande de protection internationale.*

(...)

*97. Une telle demande est, par ailleurs, réputée avoir été présentée dès que la personne concernée a manifesté, auprès d'une des autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2013/32, sa volonté de bénéficier de la protection internationale, sans que la manifestation de cette volonté puisse être soumise à une quelconque formalité administrative [voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, points 93 et 94].*

*98. Il découle dès lors de l'article 6 de la directive 2013/32 que tout ressortissant de pays tiers ou apatride a le droit de présenter une demande de protection internationale à l'une des autorités visées à cet article, en manifestant, auprès d'une d'entre elles, sa volonté de bénéficier d'une protection internationale.*

---

<sup>12</sup> C.J.U.E., *Commission c. Hongrie*, C-808/18, 17 décembre 2020.

99. Deuxièmement, il y a lieu de souligner que la présentation de la demande de protection internationale à l'une des autorités visées à l'article 6 de la directive 2013/33 constitue une étape essentielle dans la procédure d'octroi de la protection internationale.

100. En effet, le ressortissant d'un pays tiers ou l'apatride **acquiert la qualité de demandeur de protection internationale**, au sens de l'article 2, sous c), de la directive 2013/32, **dès qu'il présente une telle demande** [arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 92].

101. En outre, **c'est à compter de la date de présentation de la demande de protection internationale que commence à courir le délai dans lequel cette demande doit être enregistrée**, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de cette directive, et que le demandeur doit être mis en mesure **d'introduire sa demande de protection internationale dans les meilleurs délais**, comme l'exige l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive. Il convient encore de souligner que l'introduction de cette demande fait courir le délai dans lequel, conformément à l'article 31 de la même directive, l'autorité responsable de la détermination doit, en principe, statuer sur la demande de protection internationale.

102. **Le droit de présenter une telle demande conditionne dès lors le respect effectif des droits à ce que cette demande soit enregistrée et puisse être introduite et examinée dans les délais fixés par la directive 2013/32 et, en définitive, l'effectivité du droit d'asile, tel qu'il est garanti par l'article 18 de la Charte.**

103. Partant, un État membre **ne saurait, sauf à méconnaître l'effet utile de l'article 6 de cette directive, retarder, de manière injustifiée, le moment auquel la personne concernée est mise en mesure de présenter sa demande de protection internationale.**

104. Troisièmement, il convient de rappeler que l'objectif même de ladite directive, en particulier celui de son article 6, paragraphe 1, consiste à garantir un accès effectif, aisé et rapide à la procédure de protection internationale [arrêt du 25 juin 2020, Ministerio Fiscal (Autorité susceptible de recevoir une demande de protection internationale), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, point 82].

105. L'article 8, paragraphe 1, de la même directive confirme, du reste, un tel objectif. En effet, cette disposition a pour objet de faciliter la présentation des demandes de protection internationale en imposant notamment aux États membres de fournir des informations quant à la possibilité de présenter une telle demande à tout ressortissant de pays tiers ou apatride présent à un point de passage frontalier, y compris une zone de transit aux frontières extérieures, lorsqu'il existe des éléments donnant à penser que cette personne pourrait souhaiter présenter une pareille demande.

106. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 6 de la directive 2013/32 impose aux États membres de garantir que les personnes concernées **puissent être en mesure d'exercer de manière effective le droit de présenter une demande de protection internationale, y compris à leurs frontières, dès qu'elles en manifestent la volonté, afin que cette demande soit enregistrée et puisse être introduite et examinée dans le respect effectif des délais fixés par cette directive** »<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> C'est le tribunal qui souligne en caractères gras.



**38.**

Il résulte de l'exposé factuel qui précède et, plus particulièrement, des éléments suivants, que l'Etat belge a violé ses obligations à cet égard :

- Les parties défenderesses reconnaissent expressément que, durant une certaine période, certaines personnes se présentaient au Petit-Château afin d'y faire enregistrer leur demande et devaient repartir bredouille, sans même se voir remettre un document attestant qu'elles s'étaient présentées et les invitant à comparaître un autre jour ;
- Fedasil confirme notamment dans son rapport annuel pour l'année 2021 que, chaque jour, en **novembre 2021**, *« ce sont donc des dizaines de personnes (hommes isolés) qui n'ont pas accès au centre pour enregistrer leur demande et recevoir une place d'accueil. Nombreux sont ceux qui se présentent plusieurs jours de suite. Certains dorment depuis plusieurs nuits dans la rue »* (pièce n°6 Fedasil – p.10) ;
- Le rapport établi par le Centre fédéral Myria à la suite de la réunion de contact du **19 octobre 2022** reprend les propos suivants (pièce n°32 demanderesses) : *« Il est vrai qu'en cas d'afflux très important, tout le monde ne peut pas avoir accès au bâtiment le même jour, et tout le monde ne peut pas non plus recevoir une invitation à se représenter à une date ultérieure. En effet le OE n'a aucune idée du nombre de familles/personnes vulnérables qui se présenteront le lendemain, ce qui rend difficile l'estimation du nombre d'hommes isolés qui pourront être enregistrés le ou les jours ouvrables suivants. De cette façon, l'OE essaie de pouvoir donner la priorité aux familles et aux personnes vulnérables à tout moment. Toutefois, l'objectif reste toujours d'enregistrer toutes les personnes qui se sont proposées dans un délai d'une semaine au plus tard le vendredi de cette même semaine ; ce qui réussit généralement. La priorité absolue est toujours accordée aux MENA, aux familles et aux personnes vulnérables »* ;
- Le rapport établi par l'association Vluchtelingenwerk Vlaanderen (pièce n°30 demanderesses) dont il résulte que **tout au long de l'année 2022**, il y a eu au moins **59 jours ouvrables** durant lesquels l'accès à la procédure de protection internationale n'a pas été garanti, certaines personnes présentes en vue de faire enregistrer leur demande n'ayant pas pu avoir accès au bâtiment et ne s'étant, par ailleurs, vu remettre aucun document les invitant à revenir à un moment précis ou attestant de ce qu'elles s'étaient présentées ; Les exemples suivants peuvent notamment être cités :
  - Le 23 mars 2022, 50 hommes ont été laissés dehors, alors que depuis le 7 mars 2022, des dizaines, voire des centaines, d'hommes n'avaient déjà pas pu accéder au bâtiment afin de faire enregistrer leur demande ;
  - Le 17 mai 2022, 41 personnes n'ont pas pu accéder au Petit-Château pour faire enregistrer leur demande de protection internationale et ont dû dormir dehors ;
  - Le 13 juillet 2022, ce sont 56 hommes isolés qui se sont retrouvés dans la même situation ;
  - le 25 août 2022, il s'agissait de 70 hommes ;
  - Le 4 octobre 2022, 110 personnes n'ont pas pu faire enregistrer leur demande ; certains d'entre eux ont reçu une convocation les invitant à se représenter à une date et à une heure déterminées ; 50 personnes n'ont rien reçu ;

- Le 17 novembre 2022, au 200 hommes isolés n'ont pas pu faire enregistrer leur demande ; 50 d'entre eux ont reçu une convocation les invitant à se représenter à une date et à une heure déterminées ; au moins 150 hommes n'ont rien reçu.
- Dès le mois d'octobre 2021, le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration reconnaissait que le Petit-Château « *ne convient tout simplement pas comme centre d'arrivée* », « *le bâtiment a ses limites pour accueillir les différentes étapes qu'un demandeur d'asile doit suivre. C'est pourquoi, en concertation avec les autorités de Bruxelles, il cherche également à accélérer le déménagement vers un site plus approprié* » (pièce n°5 Etat belge) ; ce ne sera, toutefois, que fin août 2022 que les services en charge de la présentation et de l'enregistrement de la demande seront transférés vers les bureaux de l'Office des étrangers.

**39.**

L'Etat belge expose qu'il ne pourrait être exigé de lui qu'il permette l'accès à la procédure de protection internationale 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

Il n'est toutefois nullement question de cela en l'espèce, mais uniquement de permettre, durant les jours ouvrables et pendant les heures normales de bureau, un accès effectif à la procédure de protection internationale.

Contrairement à ce qu'affirme l'Etat belge, force est de constater, sur la base de ce qui précède, que les personnes qui se rendent à l'Office des étrangers ne peuvent pas toujours présenter leur demande de protection internationale le jour-même. Ce droit n'est, en effet, garanti par l'Etat belge que de manière extrêmement aléatoire, en fonction du nombre de personnes présentes devant le bâtiment chaque jour et en fonction de sa capacité organisationnelle.

Si le tribunal peut comprendre qu'il n'est pas possible d'enregistrer chaque demande de protection internationale le jour-même où elle est présentée, ce qui n'est d'ailleurs pas exigé par les dispositions applicables ni réclamé par les parties demanderesses, il est, par contre, inadmissible que certaines personnes se soient retrouvées plusieurs jours d'affilée dans l'obligation de dormir devant le bâtiment en espérant pouvoir, le jour suivant, ne fut-ce qu'entrer dans le bâtiment afin qu'une attestation de présentation leur soit remise conformément à l'article 50, §2 de la loi du 15 décembre 1980.

L'affirmation de l'Etat belge selon laquelle chaque personne qui se serait présentée et qui n'aurait pas pu faire enregistrer sa demande le jour-même se serait vue remettre un document l'invitant à revenir à une date et une heure précises est contredite par les pièces du dossier et les affirmations de l'Office des étrangers lui-même (pièces n°6 Fedasil – pièces n°30 et 32 des demanderesses dont question ci-avant).

Une telle façon de procéder est d'autant plus inacceptable que le fait de postposer le jour de la présentation de la demande de protection internationale a d'importantes conséquences.

En effet, tant que la personne concernée ne se sera pas vue remettre un document attestant qu'elle s'est présentée, non seulement elle ne pourra pas réclamer d'aide matérielle mais, en outre, les délais suivants, fixés par la directive et la loi du 15 décembre 1980, ne commenceront pas à courir :

- Le délai de 3 (ou 10) jours endéans lequel l'autorité responsable doit enregistrer la demande ;
- Le délai pour l'introduction de la demande, dont dépend ensuite la prise de cours du délais endéans lequel l'autorité responsable est tenue de statuer sur cette demande.

Une telle attitude a, dès lors, pour conséquence de retarder l'ensemble du processus, ceci sans qu'aucun motif ne soit donné permettant de le justifier.

L'affirmation de l'Etat belge selon lequel les demandes auraient toujours été enregistrées dans le délai de 3 (ou 10) jours de leur présentation, à la supposer exacte, n'est, à cet égard, pas pertinente, dès lors qu'il est établi, sur la base de ce qui précède, qu'en amont, il a, de manière injustifiée, retarder le moment auquel la personne se voit enfin offrir la possibilité de présenter sa demande de protection internationale (et ceci alors que cette étape ne nécessite l'accomplissement d'aucune formalité administrative particulière) et, par conséquent, la prise de cours de l'ensemble des délais subséquents.

40.

En agissant de cette manière, l'Etat belge a violé son obligation de garantir de manière effective aux personnes concernées le droit de présenter une demande de protection internationale, dès qu'elles en manifestent la volonté, afin que cette demande soit enregistrée et puisse être introduite et examinée dans le respect effectif des délais fixés par cette directive.

Une telle attitude est fautive.

#### V.1.2. Quant à une violation du droit d'accueil

41.

L'article 17 de la directive « accueil » prévoit que les Etats membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils **présentent** leur demande de protection internationale et que ces conditions matérielles assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.

L'article 6 de la loi du 12 janvier 2007 confirme que le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à tout demandeur dès la **présentation de sa demande d'asile**.

L'article 3 de la loi prévoit que l'accueil auquel tout demandeur d'asile a droit doit lui permettre de mener une **vie conforme à la dignité humaine**.

Le respect de la dignité humaine est, quant à lui, défini par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et garanti également par l'article 23 de la Constitution.

Selon la Cour de justice, « (...) l'économie générale et la finalité de la directive 2003/9 [actuellement la Directive accueil] ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1<sup>er</sup> de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la

*protection des normes minimales établies par cette directive (voir arrêt Cimade et GIS TI, précité, point 56). »<sup>14</sup>.*

Les dispositions précitées instaurent à charge de l'Etat belge une véritable obligation de résultat : celui de garantir à chaque demandeur de protection internationale, dès la présentation de sa demande, un accueil lui permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine.

**42.**

Il est incontestable, sur la base de l'exposé factuel qui précède et, notamment, des éléments suivants, que cette obligation n'est pas respectée par l'Etat belge, ceci depuis à tout le moins la fin de l'été 2021 :

- La saturation du réseau d'accueil depuis la fin de l'été 2021 ; l'Etat belge et Fedasil reconnaissent qu'ils ne sont plus en mesure, depuis cette date, de fournir une place en centre d'accueil à toute personne ayant présenté sa demande de protection internationale (pièces n°2 et 28 Etat belge, pièce n°6 Fedasil) ;
- La mise en place d'une liste d'attente par Fedasil depuis le 24 janvier 2022 (pièce n°33 demanderesses – pièce n°50 Etat belge) et le fait que celle-ci soit toujours d'application aujourd'hui ;
- Le constat posé le 30 janvier 2023 par le juge des saisies, que les deux ordonnances prononcées par le juge des référés bruxellois, dont celle du 25 mars 2022 confirmée par la Cour d'appel de Bruxelles le 31 octobre 2022, n'étaient pas respectées ; au 30 novembre 2022, c'est un montant de **1.590.000 €** qui était réclamé par les parties demanderesses à Fedasil à titre d'astreintes pour la période du 14/04/2022 au 30/11/2022 (pièce n°5 demanderesses) en raison de la violation persistante du droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale ;
- **Les milliers de requêtes unilatérales et les centaines de requêtes en référé** déposées par les demandeurs de protection internationale devant la Présidente du Tribunal du travail francophone de Bruxelles en vue d'obtenir la condamnation de Fedasil à leur octroyer l'aide matérielle et **les milliers de condamnations** prononcées en ce sens (pièces n°6 et 7 demanderesses) ;
- **Les centaines de mesures provisoires** prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme à charge de l'Etat belge enjoignant à son gouvernement d'exécuter les ordonnances du Tribunal du travail francophone de Bruxelles et de fournir aux requérants un hébergement et une assistance matérielle pour faire face à leurs besoins élémentaires pour la durée de la procédure devant la Cour ;
- Le courrier adressé le 13 décembre 2022 à l'Etat belge par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe constatant que les mesures mises en œuvre jusqu'à présent n'étaient pas suffisantes et l'invitant à lui faire part des mesures complémentaires que les autorités belges comptaient prendre pour mettre fin à la crise des demandeurs d'asile (pièce n°19 demanderesses) ;

---

<sup>14</sup> CJUE, *Fedasil vs Saciri ea, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest* (C-79/13), 27 février 2014, §35.

- Le constat posé par Myria selon lequel le nombre de personnes figurant sur la liste d'attente de Fedasil est passé de 5.123 le 3 octobre 2022 à **7.844 le 16 janvier 2023** et que, parmi celles-ci, le nombre de personnes ayant obtenu une ordonnance définitive condamnant Fedasil mais n'ayant pas encore été hébergées est passé de 1.574 le 3 octobre 2022 à **2.923 le 16 janvier 2023** (pièces n°22 et 49 demanderesses) ;
- La reconnaissance par la Secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration qu'au 30 janvier 2013, il y avait **3.018** demandeurs de protection internationale qui avaient obtenu une ordonnance du tribunal du travail et qui attendaient toujours une place d'accueil (pièce n°23 demanderesses) ; Ce nombre était de **2.547** au **14 avril 2023** (pièce n°50 demanderesses) ;
- L'information donnée par Fedasil le 2 mai 2023 selon laquelle les demandeurs de protection internationale ayant introduit leur demande **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023**, soit il y a plus de **4 mois**, devraient pouvoir être hébergés assez vite (pièce n°51 demanderesses) ;
- La violation par l'Etat belge, constatée ci-avant, de son obligation de garantir de manière effective aux personnes concernées le droit de présenter une demande de protection internationale, dès qu'elles en manifestent la volonté.

#### 43.

L'Etat belge et Fedasil ne contestent pas la violation de cette obligation.

Ils se limitent à faire part des mesures qu'ils ont d'ores et déjà mis en œuvre pour tenter d'y remédier et les difficultés auxquels ils seraient confrontés.

L'Etat belge expose qu'il serait confronté à un cas de force majeure, rendant l'exécution de ses obligations en matière de droit d'accueil impossible.

- *En ce qui concerne les mesures mises en œuvre*

#### 44.

En ce qui concerne les mesures mises en œuvre, le tribunal ne nie pas les efforts réalisés par Fedasil ainsi que par l'Etat belge afin de tenter d'ouvrir de nouvelles places d'accueil, ni les difficultés qu'ils rencontrent dans ce cadre.

Ceci résulte à suffisance du dossier.

Il n'en demeure pas moins que l'Etat belge s'est engagé à fournir un accueil à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande et que la seule circonstance que des mesures aient été prises en vue de satisfaire à cette obligation ne suffit pas à l'exonérer.

Le seul constat que de nombreuses personnes soient privées d'accueil, au moment de la présentation de leur demande, et qu'une liste d'attente ait dû être établie, suffit à démontrer, dans le chef des parties défenderesses, l'existence d'une faute.

Il ne s'agit effectivement pas d'une obligation de moyen, mais d'une obligation de résultat.

45.

S'il est, par ailleurs, évident que la marge de manœuvre de Fedasil est nécessairement tributaire du cadre légal dans lequel elle est autorisée à intervenir et des moyens qui sont mis à sa disposition, et donc, de l'Etat belge, il n'en demeure pas moins que le constat qui précède s'impose également à elle.

Comme l'avait rappelé la Cour d'appel de Bruxelles dans son arrêt du 31 octobre 2022 :

*« La Cour a conscience que FEDASIL ne répond pas seule de la gestion de la crise migratoire et que pour satisfaire ses propres obligations en matière d'accueil, FEDASIL doit disposer des moyens financiers requis pour occuper, aménager et entretenir des lieux d'accueil et du personnel adéquat ; les média récents rapportent une demande de FEDASIL sollicitant une dotation supplémentaire et l'annonce par le gouvernement fédéral d'un renfort de 150 fonctionnaires fédéraux. Par ailleurs, la libération de places d'accueil par les demandeurs « sortants » en faveur de demandeurs « entrants » dépend notamment de la rapidité du traitement des demandes par le C.G.R.A. et ensuite par le Conseil du Contentieux des étrangers. Enfin, d'autres circonstances peuvent expliquer les difficultés rencontrées par FEDASIL pour remplir sa mission. »*

*Néanmoins, l'accumulation des procédures et des condamnations, le nombre de demandeurs livrés à eux-mêmes ainsi que les prétendues causes d'excuses invoquées par FEDASIL devant la Cour pour justifier cette situation, tels que des intempéries en 2021 ou encore l'avis du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration sur les demandeurs dits « Dublin III », démontrent que FEDASIL n'entreprend pas tout ce qui est sa portée pour respecter l'ordonnance du 19 janvier 2022, et ce, malgré l'augmentation de l'astreinte par l'ordonnance entreprise !*

*La Cour constate ainsi que plus d'une quarantaine d'associations ont établi en septembre 2022 une liste de plus de quarante mesures susceptibles d'être adoptées pour « la sortie de crise de l'accueil des demandeurs d'asile » (...). Parmi elles figurent des mesures qui dépendent de FEDASIL, telles que l'ouverture de tous les sites identifiés et qui pourraient être rendus opérationnels, la mobilisation des places disponibles dans les hôtels pour certaines personnes, telles que les personnes autonomes avec contrat de travail et les résidents de longue durée, l'augmentation de la capacité de certains centres en rationalisant l'usage de certains locaux ou par des aménagements supplémentaires, l'encouragement des propriétaires et gestionnaires de petites structures d'hébergement pour mettre des places à disposition, etc... Par ailleurs, FEDASIL peut, sans frais ni personnel supplémentaire, mettre en œuvre les possibilités que lui ouvre l'article 11, §§3 et 4 de la loi « accueil », précisément prévues par cette loi pour faire face aux situations de saturation du réseau, et qui permettent à certaines catégories de demandeurs de fixer leur lieu d'inscription et lieu de séjour en-dehors d'un centre d'accueil du réseau. » (pièce n°8 demanderesse).*

Tant la Cour d'appel de Bruxelles (arrêt précité) que le Tribunal du travail francophone de Bruxelles (pièces n°33 et 40 demanderesse) ont, par ailleurs, stigmatisé l'attitude de Fedasil consistant à attendre d'être condamnée par une décision de justice avant d'exécuter ses obligations, lorsqu'elles les exécutent.

46.

Enfin, en ce qui concerne les considérations émises par l'Etat belge quant à la présence d'un hub humanitaire, il y a lieu de relever ce qui suit :

- l'Etat ne peut se décharger de l'exercice de ses obligations en se contentant de renvoyer les demandeurs de protection internationale vers des organisations privées ; c'est à lui qu'il appartient de garantir à chaque demandeur de protection internationale un accueil permettant à ces derniers de mener une vie conforme à la dignité humaine ; la Cour de justice de l'Union européenne, statuant sur question préjudicielle, a, à cet égard, considéré ce qui suit :

*« l'imposition d'une sanction consistant, (...) 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, tels que précisés au point précédent » et « reviendrait en outre à méconnaître l'exigence de proportionnalité inscrite à l'article 20, paragraphe 5, deuxième phrase, de la directive 2013/33.*

*49. Cette considération n'est pas remise en cause par le fait, évoqué par la juridiction de renvoi, que le demandeur exclu à titre de sanction d'un centre d'hébergement en Belgique se verrait remettre, au moment où cette sanction lui est infligée, une liste de centres privés pour sans-abris susceptibles de l'accueillir. En effet, les autorités compétentes d'un État membre ne sauraient se limiter à remettre à un demandeur, exclu d'un centre d'hébergement à la suite d'une sanction qui lui a été infligée, une liste des structures d'accueil auxquelles il pourrait s'adresser pour y bénéficier de conditions matérielles d'accueil équivalentes à celles qui lui ont été retirées.*

*50. Tout au contraire, d'une part, l'obligation de garantir un niveau de vie digne, prévue à l'article 20, paragraphe 5, de la directive 2013/33, 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. D'autre part, l'octroi d'un accès aux conditions matérielles d'accueil propre à garantir un tel niveau de vie doit être assuré par les autorités des États membres de manière encadrée et sous leur propre responsabilité, y compris lorsqu'elles font appel, le cas échéant, à des personnes physiques ou morales privées afin de mettre en œuvre, sous leur autorité, une telle obligation »<sup>15</sup> ;*

- l'aide apportée par les diverses organisations privées, auxquelles il est fait référence, toute essentielle qu'elle soit, ne permet pas aux demandeurs de protection internationale de mener une vie conforme à la dignité humaine au sens de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 ;

---

<sup>15</sup> C.J.U.E., *Haqbin vs Fedasil*, C-233/18, 12 novembre 2019, §§ 46-50.

- *En ce qui concerne la force majeure*

47.

L'article 5.226 du Code civil, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, dispose que :

*« §1<sup>er</sup>. Il y a force majeure en cas d'impossibilité pour le débiteur, qui ne lui est pas imputable, d'exécuter son obligation. A cet égard, il est tenu compte du caractère imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'exécution.*

*Le débiteur est libéré lorsque l'exécution de l'obligation est devenue définitivement impossible par suite de la force majeure.*

*L'exécution de l'obligation est suspendue pendant la durée de l'impossibilité temporaire.*

*§2. Dès que le débiteur a connaissance ou doit avoir connaissance d'une cause d'impossibilité d'exécution, il doit en informer le créancier dans un délai raisonnable.*

*Si le débiteur manque à ce devoir, il est tenu de réparer le dommage qui en résulte. ».*

48.

L'Etat belge fait état des éléments suivants pour tenter de démontrer l'existence d'un cas de force majeure dans son chef :

- L'augmentation des demandes de protection internationale depuis 2021 ;
- L'augmentation du nombre de MENA qui arrivent sur le territoire depuis 2021 ;
- La perte de mille places d'accueil à la suite des inondations exceptionnelles de l'été 2021 ;
- Les mesures sanitaires en vigueur durant la pandémie de coronavirus ;
- Les décisions prises par certains Bourgmestres de limiter la capacité d'accueil de certains centres ou de fermer certains centres ;
- L'opposition de certains pouvoirs locaux à l'ouverture de centres sur le territoire de leur commune ;
- Les difficultés liées à l'ouverture d'un nouveau centre d'accueil ;
- La durée de traitement des demandes de protection internationale par le CGRA ;
- La guerre en Ukraine et l'arrivée sur le territoire de nombreux ukrainiens dont il fallu organiser l'accueil ;
- La saturation du réseau d'accueil.

49.

Il y a lieu de relever ce qui suit quant à ces différents éléments :

- La hausse du nombre de demandeurs de protection internationale à partir de l'année 2021 ne constitue en aucun cas un élément imprévisible dans le chef de l'Etat belge ; il résulte, en effet, des pièces produites que les chiffres de flux migratoire sont soumis à des fluctuations régulières considérables ; ainsi :
  - s'il est exact que le nombre de demandeurs est passé de 16.910 en 2020 à 25.971 en 2021, il était déjà de 27.742 en 2019 avant l'adoption des mesures sanitaires de lutte contre la Covid-19 et la fermeture des frontières qui en a résulté ;



- il est passé à 36.871 en 2022, ce qui est effectivement une augmentation importante ; force est, toutefois, de constater que la Belgique avait déjà connu en 2015 une augmentation encore bien plus considérable des demandes de protection internationale (22.848 en 2014 et 44.760 en 2015) ; le Directeur général de Fedasil écrivait à ce propos : « *afin de garantir notre mission, nous avons augmenté dans l'urgence notre capacité d'accueil. En moins de six mois, notre réseau est passé de 16.000 à 33.000 places. Jamais nous n'avions ouvert en si peu de temps autant de nouvelles structures d'accueil* »<sup>16</sup> ;
- En 2011, la Belgique avait déjà connu une hausse de 27,8% des demandes d'asile par rapport à 2010 ;

Il en résulte que la fluctuation des demandes de protection internationale ne constitue pas un obstacle imprévisible et inévitable; les autorités responsables savent que de telles fluctuations existent et il leur appartient d'en tenir compte dans la manière dont elles organisent le réseau d'accueil ou l'accueil lui-même de manière à pouvoir faire face rapidement à une soudaine augmentation ou diminution des demandes ;

On relèvera, par ailleurs, que les efforts qui ont été consentis en 2015 étaient sans commune mesure avec les efforts accomplis par les parties défenderesses pour faire face à la crise actuelle : en effet, non seulement le nombre actuel de places (33.917 places) est à peine supérieur à celui qui avait été atteint en 2015 (33.000 places), mais, en outre, l'augmentation de places obtenue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021 jusqu'à ce jour (soit 5.792 places en deux ans et demi<sup>17</sup>) est presque trois fois moindre à celle qui avait été réalisée en moins de 6 mois en 2015 (soit 17.000 places)... ;

- Les inondations dont il est fait état datent du mois de juillet 2021 et la pandémie a sévi, quant à elle, de 2020 à 2022 ; si ces éléments ont pu empêcher provisoirement l'Etat belge d'accueillir l'ensemble des demandeurs de protection internationale, le juge des référés avait déjà relevé en janvier 2022, comme de nombreux autres juges qui ont été amenés à se prononcer sur cette question, que ces éléments ne permettaient pas de justifier plus d'un an après la survenance de ces événements (et même près de deux en ce qui concerne la crise sanitaire) l'absence de respect par l'Etat belge de ses obligations ; tel est, *a fortiori*, toujours le cas actuellement ;
- Le CGRA relevait déjà dans son rapport annuel pour l'année 2019 (pièce n°7 Etat belge) ce qui suit :

*« En 2018, le nombre de demandes avait connu une forte hausse. Il a fallu attendre février 2019 pour que le Conseil des ministres décide de donner aux instances d'asile, dont le CGRA, la possibilité d'engager du personnel supplémentaire.*

*En 2019, le CGRA a fait le maximum pour recruter et former le plus rapidement possible le personnel supplémentaire prévu. L'impact de ces renforts n'a pas*

---

<sup>16</sup> [https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil\\_bilan\\_2015.pdf](https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_bilan_2015.pdf).

<sup>17</sup> Le réseau d'accueil contenait 28.125 places au début de l'année 2021 (pièce n°6 Fedasil, p.17) pour 33.917 places actuellement.

*encore été vraiment tangible en 2019. Le recrutement et la formation de nouveaux collaborateurs prennent du temps. »*

*« (...) étant donné la forte hausse du nombre de demandes depuis la seconde moitié de 2018, qui s'est maintenue en 2019, la réserve de travail totale du CGRA – il s'agit du nombre de dossiers pour lesquels le CGRA n'a pas encore pris de décision – s'est constamment accrue pour atteindre **10.362 dossiers**. L'on peut considérer que 4.200 dossiers constituent une réserve de travail normale. Le véritable arriéré se monte donc à **6.162 dossiers**. Une réserve de travail plus volumineuse implique un temps d'attente plus long pour les demandeurs » ;*

L'arriéré n'a cessé d'augmenter depuis lors pour atteindre fin 2021 le nombre de **15.685 dossiers** et fin 2022 le nombre de **16.415 dossiers** (pièce n°41 Etat belge) ; le fait que la charge de travail du CGRA augmente en fonction des flux migratoires, eux-mêmes très fluctuants, n'est pas imprévisible ; si des mesures temporaires ont été mises en place pour permettre d'engager plus facilement du personnel, force est de constater que celles-ci n'ont été adoptées que par arrêté royal du 14 juillet 2022, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et qui cessera d'être en vigueur le 30 juin 2023 (arrêté royal du 3 février 2023), alors que l'augmentation de la charge de travail a été constatée dès l'année 2018 et que celle-ci n'a jamais cessé de croître depuis lors ;

- En ce qui concerne la guerre en Ukraine, si le tribunal comprend parfaitement qu'il a fallu mettre en place un système en vue de les accueillir, il y a lieu de relever que les personnes concernées n'ont pas été prises en charge dans le cadre du réseau d'accueil de Fedasil ;
- S'il est incontestable que l'ouverture de nouveaux centres et le maintien de certains d'entre eux posent un certain nombre de difficultés, ceci ne constitue pas un obstacle imprévisible et inévitable à l'exécution par les parties défenderesses de leurs obligations ; en effet, les parties défenderesses ne s'expliquent nullement sur les autres mesures qu'elles pourraient mettre en œuvre pour respecter leurs obligations, qu'il s'agisse des mesures proposées par les parties demanderesses ou d'autres mesures qui pourraient être envisagées par les parties défenderesses ; le panel, à cet égard, est large ; le choix des parties défenderesses de se concentrer principalement, et même quasi exclusivement, sur l'ouverture de nouveaux centres d'hébergement, malgré les difficultés qu'un tel choix implique nécessairement, ne constitue en rien un obstacle inévitable à l'exécution de leurs obligations, dès lors que d'autres choix sont possibles que l'Etat belge refuse, toutefois, de mettre en œuvre ;

Le tribunal relèvera à cet égard que ce n'est que depuis le mois de juillet 2022 que d'autres mesures ont été, petit à petit, envisagées pour résoudre la crise de l'accueil (suppression volontaire et obligatoire du code 207, mesures en vue d'accélérer le processus de recrutement dans le secteur public de l'Asile et de la Migration – et en octobre 2022 : appel au personnel des institutions fédérales pour offrir un soutien temporaire à Fedasil et publication d'un marché public pour l'ouverture de places d'accueil via le secteur privé – et, enfin, en mars 2023, le conseil des ministres a approuvé un avant-projet de loi ayant notamment pour objet de dissocier le droit à l'aide matérielle de l'ordre de quitter le territoire) ;

A cet égard, la Cour de justice a décidé que la saturation du réseau ne dispensait pas les Etats membres de leurs obligations ; elle a rappelé que les Etats membres sont soumis à une obligation de résultat et qu'il leur est notamment loisible de renvoyer les personnes concernées vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale afin qu'ils se voient fournir l'aide financière nécessaire :

*«47. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2003/9 [actuellement la Directive accueil] doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce que, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres renvoient ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, chargés de fournir aux demandeurs d'asile l'aide financière nécessaire.*

*48. À cet égard, il échet de rappeler que si les États membres ne sont pas en mesure d'octroyer les conditions matérielles d'accueil en nature, la directive 2003/9 leur laisse la possibilité d'opter pour l'octroi des conditions matérielles d'accueil sous la forme d'allocations financières. Ces allocations doivent, cependant, être suffisantes pour que les besoins fondamentaux des demandeurs d'asile, y compris un niveau de vie digne et adéquat pour la santé, leur soient assurés.*

*49. Étant donné que les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation quant aux moyens par lesquels ils fournissent les conditions matérielles d'accueil, ils peuvent ainsi procéder au versement des allocations financières par l'intermédiaire d'organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ces organismes assurent aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive.*

*50. Il importe de souligner, à cet égard, qu'il incombe aux États membres de veiller au respect, par ces organismes, des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile, la saturation des réseaux d'accueil ne pouvant pas justifier une quelconque dérogation au respect de ces normes.*

*51. Il convient, dès lors, de répondre à la troisième question que la directive 2003/9 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres puissent renvoyer ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive. »<sup>18</sup>.*

Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que l'Etat belge ne démontre pas l'existence d'un cas de force majeure<sup>19</sup>.

## 50.

Enfin, comme cela a déjà été relevé par d'autres juridictions (voir notamment l'ordonnance du 19 janvier 2023 Président du Tribunal de travail francophone de Bruxelles, siégeant en référé – 23/9/C - pièce n°35 demanderesses, p.7 ; ainsi que l'arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du

---

<sup>18</sup> C.J.U.E., *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contre Saciri ea, Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest*, C-79/13, 27 février 2014, §§ 47-51.

<sup>19</sup> Dans le même sens : T.T. Liège, div. Namur (7<sup>e</sup> ch.), 30/03/2023, 23/124/A, inédit, pièce n°44 demanderesses ; Bruxelles, trav. (2<sup>e</sup> ch.), 4/05/2023, 2023/CB/3, inédit, pièce n°52 demanderesses.

4 mai 2023, 2023/CB/3, pièce n°52 demanderesses), les demandeurs de protection internationale peuvent se prévaloir du droit subjectif à l'accueil consacré par la loi « accueil », sans avoir à démontrer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, de telle manière que les considérations de l'Etat belge à cet égard sont dénuées de toute pertinence.

**51.**

En s'abstenant de fournir à chaque demandeur de protection internationale l'accueil auquel il a droit dès la présentation de sa demande, les parties défenderesses violent les articles 17 de la directive « accueil » et les articles 3 et 7 de la loi du 12 janvier 2007.

Une telle attitude est constitutive d'une faute dans le chef des parties défenderesses et sont de nature à engager leur responsabilité sur pied de l'article 1382 du Code civil.

V.1.3. Quant à l'inexécution des décisions judiciaires

**52.**

La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé dans un arrêt du 19 mars 1997 que le droit à l'exécution d'un jugement faisait partie intégrante du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

*« La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 6 par.1 garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil ; il consacre de la sorte le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, constitue un aspect... Toutefois, ce droit serait illusoire si l'ordre juridique interne d'une Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 par. 1 décrive en détail les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires ; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention... L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considéré comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 ; (...) »<sup>20</sup>.*

La Cour constitutionnelle a également décidé que le droit à l'exécution effective des décisions de justice constitue l'un des éléments fondamentaux d'un Etat de droit<sup>21</sup>.

Il est démontré en l'espèce que les parties défenderesses ne respectent pas les décisions judiciaires prononcées à leur encontre :

- les violations d'ores et déjà dénoncées à de multiples reprises par les juridictions de l'ordre judiciaire sont toujours d'actualité ;

---

<sup>20</sup> C.E.D.H., 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, Rec. CEDH, 1997, p.495.

<sup>21</sup> C. const., 18 octobre 2012, n°122/2012, considérant n°B.6.

- Au 14 avril 2023, il y avait encore 2.547 demandeurs de protection internationale ayant obtenu une ordonnance condamnant Fedasil à respecter ses obligations qui attendaient toujours une place d'accueil ;
- Les parties défenderesses refusent de payer les astreintes auxquelles elles ont été condamnées ;
- L'Etat belge ne donne pas suite aux injonctions qui lui ont été faites par la Cour européenne des droits de l'homme, obligeant ainsi les demandeurs de protection internationale à aller jusqu'à agir ensuite en référé pour obtenir la condamnation de l'Etat belge... à respecter l'injonction qui lui a été faite par la Cour... de respecter la décision prononcée par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles (pièce n°45 demanderesses).

En ce qui concerne plus spécifiquement la situation de Fedasil, la Cour d'appel a considéré, aux termes de son arrêt du 31 octobre 2022, dont le tribunal partage la motivation, ce qui suit :

*« (...) l'accumulation des procédures et des condamnations, le nombre de demandeurs livrés à eux-mêmes ainsi que les prétendues causes d'excuses invoquées par FEDASIL devant la Cour pour justifier cette situation, tels que des intempéries en 2021 ou encore l'avis du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration sur les demandeurs dits « Dublin III », démontrent que FEDASIL n'entreprend pas tout ce qui est sa portée pour respecter l'ordonnance du 19 janvier 2022, et ce, malgré l'augmentation de l'astreinte par l'ordonnance entreprise ! »*

**53.**

Le défaut d'exécution par les parties défenderesses des très nombreuses décisions judiciaires rendues à leur égard en matière d'accueil est incontestable. Il est également inacceptable dès lors qu'il met en péril l'une des bases fondamentales de l'Etat de droit.

Un tel comportement est constitutif d'une faute au sens de l'article 1382 du Code civil.

V.2. QUANT A L'EXISTENCE D'UN DOMMAGE EN LIEN CAUSAL AVEC LES FAUTES RETENUES

**54.**

Le demandeur en responsabilité doit apporter la preuve que sans la faute, le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit *in concreto*<sup>22</sup>.

Tant le lien causal que le dommage doivent présenter un caractère certain : la faute doit être « *la condition sine qua non* » du dommage dont la réparation est sollicitée.

**55.**

Il n'est pas sérieusement contestable que les demandeurs de protection internationale, dont l'intérêt collectif est représenté par les parties demanderesses, subissent un dommage important en lien causal avec les fautes retenues ci-avant (voir *infra*).

---

<sup>22</sup> Cass., 30 mai 2001, n°P010075F ; Cass., 28 juin 2018, C.17.0696.N, point 5.

Des milliers de demandeurs se trouvent encore actuellement privés de l'accueil auquel ils ont droit, ceci malgré la prononciation de milliers de condamnations à charge de Fedasil et de centaines de mesures provisoires indiquées par la Cour européenne des droits de l'homme à l'Etat belge, certaines d'entre elles restant, à ce jour, toujours inexécutées.

**56.**

La responsabilité civile des parties défenderesses est, par conséquent, établie sur pied de l'article 1382 du Code civil.

### V.3. QUANT A L'EXAMEN DES MESURES SOLLICITEES

- *En ce qui concerne le premier chef de demande*

**57.**

Le tribunal ne s'immisce pas dans les attributions du pouvoir exécutif lorsqu'il se déclare compétent pour prescrire à l'autorité administrative les mesures pour faire cesser une atteinte paraissant portée fautivement à des droits subjectifs dont la sauvegarde relève des cours et tribunaux.

Le premier chef de demande formé par les parties demanderesses rentre dans le cadre précité.

**58.**

L'Etat belge affirme que depuis le mois de décembre 2022, tous les personnes présentes devant le bâtiment verraient leur demande enregistrée et introduite le jour-même. Cette affirmation purement unilatérale n'est étayée par aucune pièce objective.

Force est, à cet égard, de constater que ce n'est pas la première fois que ce type d'affirmation est faite ; il s'est avéré par la suite qu'elle n'était pas exacte. Ainsi, dans le cadre de la procédure en référé ayant donné lieu à l'ordonnance du 19 janvier 2022, l'Etat belge avait affirmé que les parties demanderesses n'avaient plus intérêt à la demande qu'elles formaient dès lors que le Directeur général de l'Office des étrangers avait affirmé que « *dès à présent, l'Office des étrangers enregistre toutes les demandes de personnes qui se présentent (en vue de faire enregistrer une demande de protection internationale) au centre d'arrivée* » (pièce n°1 parties demanderesses- p.14).

Comme cela a été exposé ci-avant, il s'est avéré que, tout au long de l'année 2022, il y a eu au moins 59 jours ouvrables au cours desquels plusieurs dizaines de demandeurs de protection internationale ont été laissés à la rue, sans même recevoir de document attestant qu'ils s'étaient bien présentés.

Il en résulte que les affirmations de l'Etat belge à cet égard sont à prendre avec des pincettes et que rien ne permet d'affirmer à ce jour que la demande des parties demanderesses tendant à ce qu'il soit fait injonction à l'Etat belge de permettre, sans délai, à tous les demandeurs de présenter et de faire enregistrer leur demande de protection internationale dans le respect des délais fixés à l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 soit devenue sans objet.

Cette demande est, par contre, non fondée en ce qu'elle est dirigée à l'encontre de Fedasil, ce dernier n'étant compétent qu'en matière d'accueil.

**59.**

La demande des parties demanderesses qu'il soit fait injonction à l'Etat belge et à Fedasil, *in solidum*, de permettre, sans délai, à tous les demandeurs de protection internationale de bénéficier de l'aide matérielle conformément à l'article 6 de la loi du 12 janvier 2007, doit être déclarée fondée.

Il y a lieu de relever à cet égard que la circonstance que l'Etat belge ait confié à Fedasil la mission « *d'assurer l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité de l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil* » ne le dispense pas de respecter les obligations internationales qu'il a personnellement contractées en vertu de la directive « accueil ».

- *En ce qui concerne le deuxième chef de demande*

**60.**

Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que les mesures mises en œuvre par l'Etat belge et par Fedasil jusqu'à présent, centrées pratiquement exclusivement sur l'ouverture de nouveaux centres, ne permettent pas d'assurer le respect de leurs obligations respectives en matière de protection internationale.

Si le tribunal peut leur donner injonction de mettre un terme aux fautes constatées ci-avant en adoptant des mesures adéquates pour permettre d'y remédier, il ne peut, toutefois, dans ce cadre, priver l'administration de sa liberté d'appréciation et se substituer à elle dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Il s'agit d'une application du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Le tribunal ne pourrait, par conséquent, dicter aux parties défenderesses les mesures qu'il convient d'adopter. Le fait de leur offrir la possibilité d'avancer une solution différente qui permettrait d'atteindre le même objectif ne permet pas de s'écarter de ce principe, contrairement à ce que les parties demanderesses soutiennent.

Il n'appartient pas davantage au tribunal de soumettre les parties défenderesses à l'obligation de lui exposer, ainsi qu'aux parties demanderesses, les mesures qu'il entend mettre en œuvre ainsi qu'à l'équivalent d'une sorte de processus de validation desdites mesures par le tribunal, après avoir entendu les moyens actualisés des parties à cet égard.

Cela ne relève pas du pouvoir de juridiction du tribunal, comme le relève à juste titre l'Etat belge.

- *En ce qui concerne les astreintes et un éventuel délai d'exécution*

**61.**

Il n'y a pas lieu d'octroyer un délai aux parties défenderesses pour s'exécuter, eu égard aux nombreuses condamnations qui ont déjà été prononcées à leur égard leur donnant, en vain,

injonction de satisfaire aux obligations précitées. Le délai raisonnable pour exécuter ces obligations est, d'ores et déjà, largement dépassé.

Eu égard à l'inexécution systématique par les parties défenderesses de leurs obligations, aux nombreuses condamnations prononcées à leur encontre, toujours inexécutées à ce jour, mais également à l'urgence qu'il soit remédié à la situation actuelle, il y a lieu d'assortir les condamnations prononcées au terme du présent jugement d'une astreinte afin d'en assurer l'effectivité.

L'argument de l'Etat belge selon lequel sa condamnation à des astreintes ne ferait qu'aggraver sa situation financière et qu'elle serait, pour ce motif, contraire aux intérêts des demandeurs de protection internationale, ne convainc pas.

Comme l'a, à très juste titre, d'ores et déjà relevé la Cour du travail de Bruxelles, « *l'astreinte n'a pas pour vocation d'appauvrir la partie qui y est encore condamnée ni encore moins d'enrichir la partie qui l'obtient. Elle est destinée à faire pression sur la partie condamnée afin qu'elle exécute la condamnation. Dans un Etat de droit, condamner une autorité publique, a fortiori l'Etat lui-même, à une astreinte devrait être inconcevable, tant il est évident que les autorités publiques respectent la loi et les décisions de leurs propres juges* »<sup>23</sup>.

L'ensemble des éléments exposés ci-avant démontrent que tel n'est absolument pas le cas en l'espèce.

La situation actuelle dans laquelle l'Etat se trouve résulte de ses propres carences. Il lui appartient d'en assumer seul la responsabilité et non de s'en décharger partiellement sur les juridictions qui, par leurs décisions, l'« appauvriraient ».

## 62.

Les astreintes seront fixées à un montant de 10.000,00 € par jour à dater de la signification de la présente décision. Il n'y a pas lieu de réduire ce montant, celui-ci devant être suffisamment dissuasif.

Il convient également de fixer un montant au-delà duquel les condamnations aux astreintes cesseront leurs effets, conformément à l'article 1385ter du Code judiciaire. Celui-ci sera fixé à un montant élevé afin que les astreintes prononcées à charge des parties défenderesses conservent un caractère suffisamment dissuasif.

- *En conclusion sur les premier et deuxième chefs de demande*

## 63.

Eu égard à ce qui précède, il convient de libeller les mesures à prononcer à charge des parties défenderesses de la manière précisée au dispositif du présent jugement.

---

<sup>23</sup> Cour du travail de Bruxelles, 4 mai 2023, 2023/CB/3, inédit, pièce n°52 demanderesses, p.14.



- Sur le troisième chef de demande

64.

Les parties demanderesses sollicitent la réparation du dommage moral lié aux conséquences des violations des libertés subies par les demandeurs de protection international évalué à 1€.

Comme cela a déjà à juste titre été décidé : « [i]l serait vain de reconnaître à l'O.B.F.G., conformément à ce qui a été décidé par la Cour constitutionnelle, le droit d'exercer une action devant les juridictions judiciaires ayant pour objet la défense de l'intérêt collectif des justiciables s'il fallait ensuite dénier dans son chef l'existence d'un dommage réparable »<sup>24</sup>.

Il n'est pas sérieusement contestable que les violations précitées ont causé un dommage moral important aux demandeurs de protection internationale qui se sont vus privés, pendant des jours, des semaines, et parfois des mois, de l'accueil auquel ils avaient droit. Le désespoir ressenti par ces milliers d'êtres humains a été décrit par un psychologue travaillant chez MSF Belgique dans les termes suivants :

*« A la différence d'un bénéficiaire résidant dans récemment rénové camp grec de Lesbos, Nissa, Mohammed et Jasmine demandant l'asile en Belgique devront se contenter des pavés du trottoir et de la morsure du froid sous des abris de fortune le long du canal, quant ils ne sont pas détruits par la police. Jasmine est d'autant plus effrayée et apeurée qu'elle connaît l'histoire de cette autre demandeuse d'asile à la rue et victime d'un viol collectif la nuit en l'absence d'abri sécurisant. Nissa, Mohammed et les autres se regrouperont la nuit venue, pas seulement pour se tenir chaud mais aussi et surtout pour retrouver un peu d'humanité. Ils ne manqueront pas, par la même occasion, de se contaminer les uns les autres de maladies que l'on croyait jusque-là éradiquées.*

*Voilà comme, en répondant pas aux besoins primaires de ces personnes extrêmement fragilisées et vulnérables, on fabrique le désespoir, comment on entretient le sentiment de honte, comment on anéantit le peu d'estime de soi encore restant, comment on entretient la peur, comment on remet en cause le sentiment profond d'être un humain et comment on nie chaque jour un peu plus la condition humaine par l'exercice de la puissance et de la cruauté. En tant que psychologue de la mission belge, c'est aussi – et peut-être surtout – sur ces traumatismes secondaires que nous sommes amenés à travailler avec nos patients. Sur des traumatismes qui auraient pourtant pu être évités. Voilà comment on travaille chaque jour dans le plus grand camp « made in Belgium » de Moria-Bruxelles Capitale...» (pièce n°24 demanderesses).*

Il y a lieu de faire droit à cette demande.

65.

Les parties demanderesses subissent personnellement un dommage moral du fait de l'inexécution par les parties défenderesses des décisions judiciaires qu'elles ont obtenues à leur rencontre.

Il n'est, en outre, pas contestable dans le principe que la violation par les parties défenderesses de leurs obligations ont contraint les parties demanderesses à fournir des efforts accrus, qui vont bien au-delà de leur travail ordinaire, afin de venir en aide aux milliers de demandeurs de protection

---

<sup>24</sup> Trib. civ. Liège (division Liège) (4<sup>e</sup> ch.), 9 octobre 2018, *J.L.M.B.*, 2018, p.188 et svt.

internationale, laissés à la rue sans la moindre aide matérielle, que ce soit en leur fournissant une aide juridique (pièces n°36 et 37 demanderesses) ou une aide matérielle et morale (assistance médicale, psycho-sociale, alimentaire, hébergement, etc...) et qu'elles ont de ce fait subi un dommage.

Leur objet social ne consiste effectivement pas à pallier les carences des parties défenderesses et le non-respect par celles-ci de leurs obligations. Comme le relève à très juste titre les parties demanderesses, les manquements des parties défenderesses ont entraîné une surcharge de travail épuisante pour un nombre important d'acteurs de terrain, parmi lesquels les parties demanderesses, dont certains se sont vus détournés de leur mission habituelle.

Les parties demanderesses évaluent ce dommage *ex aequo et bono* à 250.000 €. Elles ne déposent, toutefois, aucune pièce permettant d'objectiver ce montant sur un plan matériel.

Compte tenu de ce qui précède, un montant d'un euro symbolique sera octroyé aux parties demanderesses à titre de réparation.

## **VI. QUANT A L'EXECUTION PROVISOIRE**

**66.**

Conformément à l'article 1397, alinéa 1er, du Code judiciaire, le présent jugement étant contradictoire, il est exécutoire par provision de droit.

Le cantonnement est de droit. Les parties demanderesses demandent que les parties défenderesses ne puissent en bénéficier. Cette demande est formulée sans cependant être motivée.

Il n'y sera pas fait droit.

## **VII. QUANT AUX DEPENS**

**67.**

Les parties demanderesses obtiennent gain de cause sur la grande majorité des demandes qu'elles forment.

Il y a lieu, par conséquent, de condamner les parties défenderesses aux dépens, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée dans leur chef au montant de base de **7.500 €**.

**68.**

L'article 279, 1° du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe prévoit qu'est exemptée du droit de mise au rôle l'inscription des causes dont les jugements et arrêts bénéficient de l'exemption du droit ou de la formalité d'enregistrement en vertu des articles 161 et 162.

L'article 161, 1°bis, précité prévoit que sont enregistrés gratuitement les jugements et arrêts portant condamnation de l'Etat, des Communautés et des Régions, des établissements publics de l'Etat et des organismes des Communautés et des Régions.

Conformément aux dispositions qui précèdent, le présent jugement portant condamnation de l'Etat et de Fedasil, l'inscription de la présente cause est exemptée du droit de mise au rôle.

**\*\* \*\* \***

**PAR CES MOTIFS,**

**LE TRIBUNAL,**

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Statuant contradictoirement,

**1.**

Déclare la demande formée par les parties demanderesse recevable et fondée dans la mesure précisée ci-après ;

**2.**

Condamne l'Etat belge à permettre, sans délai, à tous les demandeurs de protection internationale de présenter et d'enregistrer leur demande conformément à l'article 50 de la loi du 15 décembre 1980 et à prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin, sous peine d'une astreinte de **10.000 €** pour chaque jour, à dater de la signification du jugement, où au moins une personne ayant présenté sa demande de protection internationale se sera vue refuser le bénéfice de ce droit, avec un maximum d'**1.000.000 €** ;

Condamne l'Etat belge et l'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile *in solidum* à mettre un terme à la violation systémique du droit de l'Union en matière d'accueil et à prendre les mesures nécessaires pour permettre, sans délai, à tous les demandeurs de protection internationale de bénéficier de l'aide matérielle conformément à l'article 6 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, sous peine d'une astreinte de **10.000 €** pour chaque jour, à dater de la signification du jugement, où au moins une personne souhaitant mettre en œuvre son droit à l'accueil, se sera vu refuser le bénéfice de cette aide matérielle alors qu'elle y avait droit, avec un maximum de **2.000.000 €** ;

Condamne l'Etat belge et l'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile *in solidum* au paiement d'un montant d'un **euro symbolique** au titre de réparation du dommage moral subi par les demandeurs de protection internationale, dont l'intérêt collectif est représenté par les parties demanderesse, en raison des attitudes fautives persistantes de l'Etat belge et de l'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile et, plus, particulièrement, de la violation de leur droit de présenter leur demande de protection internationale et de pouvoir bénéficier d'une aide matérielle ;

Condamne l'Etat belge et l'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile *in solidum* au paiement d'un montant d'un **euro symbolique** au titre de réparation du dommage lié au non-respect des décisions de justice et aux moyens excessifs mis en œuvre par les parties demanderesse en raison des attitudes fautives persistantes de l'Etat belge et de l'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile ;

3.

Condamne l'Etat belge et l'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile *in solidum* aux dépens de l'instance, liquidés dans le chef des parties demanderesse aux montants de **217,83 €** (citation TVAC, en ce compris la contribution de 22 € au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne mis sur pied par la loi du 19 mars 2017) et de **7.500,00 €** (indemnité de procédure de base) ;

4.

Constate, en application de l'article 279, 1°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, que la présente décision portant condamnation de l'Etat belge et de l'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile, l'inscription de la cause est exemptée du droit de mise au rôle ;

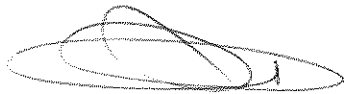
5.

Déboute les parties demanderesse de leur demande pour le surplus ;

*Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la 4<sup>ème</sup> chambre du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles le 29 juin 2023,*

où étaient présents et siégeaient :

- Mme C. DEHOUT, juge,
- Mme L. KHALED, greffière,



L. KHALED



C. DEHOUT