



Copie
Délivrée à: me. TAYMANS Cécile
art. 792 C.J.
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Expédition

Numéro du répertoire 2025 / 748
Date du prononcé 13 mars 2025
Numéro du rôle 2025/CB/2
Décision dont appel tribunal du travail francophone de Bruxelles 20 janvier 2025 25/5/C

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

deuxième chambre extraordinaire

Arrêt

COVER 01-00004285325-0001-0029-02-01-1



REFERES - Fedasil
Arrêt contradictoire
Définitif

Monsieur _____ **NRN** _____, né le _____
(Palestine), ayant fait élection de domicile au cabinet de son conseil Maître Cécile Taymans, sis rue Berckmans 83 à 1060 Saint-Gilles,

**partie appelante au principal,
partie intimée sur incident,**

ayant pour conseil et comparaisant par Maître Cécile Taymans, avocate rue Berckmans 83 à 1060 Saint-Gilles,

contre

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL), inscrite à la BCE sous le numéro 0860.737.913, dont le siège est établi rue des Chartreux 21 à 1000 Bruxelles,

première partie intimée au principal,

ayant pour conseil Maître Alain Detheux, avocat rue de l'Amazone 37 à 1060 Saint-Gilles et comparaisant par Maître Julie Vanstalle, avocate,

L'ETAT BELGE, connu sous le numéro d'entreprise 0252.796.351, représenté par Madame la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes, connu sous le numéro d'entreprise 0308.356.862, dont le cabinet est établi rue Lambermont 2 à 1000 Bruxelles,

**deuxième partie intimée au principal,
partie appelante sur incident,**

ayant pour conseils Maîtres Sophie Matray et Cathy Piront, avocates rue des Fories 2 à 4020 Liège, et comparaisant par Maître Clémence Humblet, avocate.

*

*

*

PAGE 01-00004285325-0002-0029-02-01-4



1. Les faits

1.

D'origine palestinienne, Monsieur [REDACTED] est né à [REDACTED] (Palestine) le [REDACTED].

Selon son annexe 26, il aurait déclaré être arrivé en Belgique le 10 décembre 2024, mais a introduit une demande de protection internationale dès le 9 décembre 2024¹.

Le 10 décembre 2024, il a été inscrit au registre d'attente. Fedasil ne lui a pas accordé d'hébergement et un code 207 « Fedasil —no show » a été indiqué au registre d'attente².

2.

Avant son arrivée en Belgique, Monsieur [REDACTED] a obtenu le statut de réfugié en Grèce³.

3.

Le 13 décembre 2024, le conseil de Monsieur [REDACTED] a mis Fedasil et l'État belge en demeure de fournir à celui-ci une place d'accueil dans les 24 heures⁴.

Le jour même, l'État belge a invité le conseil de Monsieur [REDACTED] à prendre contact avec Fedasil⁵.

Le 17 décembre 2024, Fedasil a pris à l'égard de Monsieur [REDACTED] une décision de limitation de son droit à l'aide matérielle à l'accompagnement médical, fondée sur le fait qu'il s'était vu octroyer la protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne, et qu'il avait donc la possibilité de s'adresser à celui-ci pour bénéficier des droits que lui ouvrait ce statut⁶.

4.

Le 17 décembre 2024, Monsieur [REDACTED] a sollicité l'assistance judiciaire auprès du Bureau d'assistance judiciaire du Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

L'assistance judiciaire lui ayant été accordée par ordonnance du 18 décembre 2024, Monsieur [REDACTED] a cité Fedasil et l'État belge en référé le 7 janvier 2025, après que son conseil ait dû demander à deux reprises à l'huissier désigné de signifier la citation⁷.

¹ Pièce 1 du dossier de M. Saqer.

² Pièce 1 du dossier de Fedasil.

³ Farde B, pièce 3, du dossier de l'État belge.

⁴ Pièces 2 et 3 du dossier de M. Saqer.

⁵ Pièce 3 du dossier de M. Saqer.

⁶ Pièce 2 du dossier de Fedasil.

⁷ Pièces 9 et 10 du dossier de M. Saqer.



2. L'objet de la demande originale et l'ordonnance du vice-président du Tribunal du travail

5.

Par citation signifiée le 7 janvier 2025, Monsieur

a formulé les demandes

suivantes :

« 1. A l'égard de FEDASIL :

- Condamner FEDASIL à héberger la partie requérante dans un centre d'accueil et à lui fournir l'accueil tel que défini à l'article 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ;
- Assortir cette condamnation d'une astreinte de 1.000,00 € par jour en cas de non-exécution ;
- Accorder à la partie requérante l'assistance judiciaire pour la signification et de l'exécution de l'ordonnance à intervenir à FEDASIL et désigner l'huissier de justice Madame Anne Van Den Berghe dont l'étude est sise à 1050 Ixelles, Avenue de la Couronne 145, Bloc F, 4^{ème} étage qui prêtera gratuitement son ministère au requérant.

2. A l'égard de l'État belge :

- Condamner solidairement l'État belge et FEDASIL à héberger la partie requérante dans un centre d'accueil et à lui fournir l'accueil tel que défini à l'article 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ;
- Assortir cette condamnation d'une astreinte de 1.000,00 € par jour en cas de non-exécution, solidairement due par l'État belge et FEDASIL ;
- Accorder à la partie requérante l'assistance judiciaire pour la signification et de l'exécution de l'ordonnance à intervenir à FEDASIL et désigner l'huissier de justice Madame Anne Van Den Berghe dont l'étude est sise à 1050 Ixelles, Avenue de la Couronne 145, Bloc F, 4^{ème} étage qui prêtera gratuitement son ministère au requérant.

Dans tous les cas :

- Déclarer la présente ordonnance exécutoire d'office, nonobstant tout recours ;
- Condamner les défendeurs aux entiers frais et dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure, taxée à 54,69 € ».



6.

Par une ordonnance du 20 janvier 2025, le vice-président du Tribunal du travail francophone de Bruxelles a décidé ce qui suit :

« Statuant contradictoirement,

Déclarons la demande de Monsieur non fondée ;

En application de l'article 1017, al.2, du Code judiciaire, condamnons solidairement FEDASIL et l'ETAT BELGE aux dépens de l'instance de Monsieur liquidés à :

- 117,94 € à titre de frais de citation en débet (vu le bénéfice de l'assistance judiciaire) ;*
- 54,69 € à titre d'indemnité de procédure ;*
- 24 € à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ;*

Délaissions à FEDASIL et l'ETAT BELGE leurs propres dépens ».

3. La procédure devant la Cour du travail

7.

Monsieur a fait appel de cette ordonnance par une requête déposée au greffe de la Cour le 3 février 2025.

L'appel a été introduit dans les formes et délais légaux.

Chaque partie a déposé des conclusions et un dossier de pièces.

Par voie de conclusions, l'État belge a formé appel incident. Cet appel a également été introduit dans les formes et délais légaux.

Les parties ont comparu à l'audience publique du 27 février 2025.

La cause a été plaidée et ensuite prise en délibéré lors de cette audience.

La Cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.



4. Les demandes soumises à la Cour du travail

8.

Par sa requête d'appel déposée le 3 février 2025, Monsieur demande la réformation de l'ordonnance entreprise.

Au terme de ses conclusions déposées le 21 février 2025, il demande à la Cour de :

« Déclarer le présent appel recevable et fondé ;

Réformer l'ordonnance rendue en référé en dd. 20/01/2025 en ce qu'elle déclare la demande du requérant non fondée ;

En ce sens, condamner solidairement Fedasil et l'État belge à héberger le concluant dans un centre d'accueil et à lui fournir l'accueil tel que défini à l'article 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ;

Assortir cette condamnation d'une astreinte de 1.000,00 € par jour en cas de non-exécution, astreinte solidairement due par Fedasil et l'État belge et dé plafonner ce montant ;

Accorder au concluant l'assistance judiciaire pour la signification et de l'exécution de l'arrêt à intervenir et désigner à cette fin Madame Anne Van Den Berghe dont l'étude est sise à 1050 Ixelles, Avenue de la Couronne 145, Bloc F, 4ème étage qui prêtera gratuitement son ministère au requérant ;

Déclarer le présent arrêt exécutoire d'office, nonobstant tout recours ;

Condamner l'État belge et Fedasil aux entiers dépens des deux instances, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée dans leur chef à la somme de 65,04 euros et ce, pour les deux instances (soit 130,08 EUR) ».

9.

Au terme de ses conclusions déposées le 17 février 2025, Fedasil demande à la Cour de :

« Déclarer l'appel comme étant recevable mais non-fondé,

En conséquence, confirmer l'ordonnance prononcée le 20.01.2025 par la Chambre des référés du Tribunal du Travail francophone de Bruxelles dans l'affaire enrôlée sous le numéro de rôle général 25/5/C,

Dépens comme de droit ».

PAGE 01-00004285325-0006-0029-02-01-4



10.

Au terme de ses conclusions déposées le 18 février 2025, l'État belge formule le dispositif suivant :

« Déclarer l'appel incident du concluant recevable et fondé, et par conséquent déclarer la demande originale irrecevable.

A titre subsidiaire, déclare l'appel principe recevable mais non fondé et ce faisant, confirmer l'ordonnance entreprise en ce qu'elle déclare la demande originaire non fondée.

Statuer sur les dépens comme de droit ».

5. L'examen de la contestation par la Cour du travail

5.1. Sur l'appel incident formé par l'État belge : la qualité de l'État belge pour répondre à la demande

11.

Par voie de conclusions, l'État belge forme appel incident contre l'ordonnance entreprise, estimant qu'il n'a pas qualité au sens de l'article 17 du Code judiciaire pour répondre à la demande formée par Monsieur

Selon l'article 17, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, l'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former. La qualité est requise tant dans le chef du demandeur que du défendeur. L'action doit en effet être introduite contre une partie qui a qualité pour y répondre.

Le défaut de qualité entraîne l'irrecevabilité de l'action.

La Cour, autrement composée, s'est prononcée ainsi, par un arrêt rendu le 13 juin 2024⁸ :

« Il est exact qu'en vertu de l'article 56, § 1^{er}, de la loi accueil, FEDASIL 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 ».

Néanmoins, il convient de rappeler que cette loi transpose en droit belge 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 qui

⁸ CT Bruxelles, 13 juin 2024, 2023/CB/111, inédit.



procède à la refonte de la Directive 2003/9/CE (ci-après « Directive accueil »). Or, l'article 17 de la Directive accueil précise les règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé :

« 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 ».

Ce faisant, c'est sur les États membres que la Directive accueil fait peser l'obligation d'accueil. Le fait que l'État belge ait fait le choix de déléguer l'organisation concrète de cet accueil à un organisme public créé à cet effet, en application de l'article 55 de la loi accueil, n'a pas pour conséquence de l'exonérer de son obligation librement contractée au niveau européen.

Ceci vaut d'autant plus que, suivant l'article 8 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, la Secrétaire d'État conserve les pouvoirs de gestion sur Fedasil, organisme d'intérêt public de type A comme précisé à l'article 55 de la loi accueil ».

Dans le cadre *prima facie* et provisoire du référé, la Cour fait siennes ces considérations et estime en conséquence que l'État belge a bien qualité pour répondre de l'action.

5.2. La condition d'urgence

5.2.1. En droit : rappel des principes applicables

12.

Le juge des référés n'intervient qu'en cas d'urgence, en vertu de l'article 584, alinéa 3, du Code judiciaire.

L'urgence, en tant que condition de fond de l'intervention du juge en référé, s'apprécie au moment où le juge des référés statue⁹, le cas échéant en appel.

Il appartient au demandeur en référé d'établir l'existence de l'urgence.

⁹ Voyez notamment Cass., 19 janvier 2006, *RDJP*, p. 126.



Il y a urgence dès que la crainte d'un préjudice d'une certaine gravité, voire d'inconvénients sérieux, rend une décision immédiate souhaitable¹⁰. L'urgence s'apprécie eu égard au dommage imminent ou en cours, à la longueur d'une éventuelle procédure au fond, à l'attitude des parties et à leurs intérêts.

L'urgence ne peut être reconnue lorsque le demandeur a trop tardé à saisir le juge des référés ou s'il a provoqué lui-même la situation d'urgence dont il se prévaut, à moins que la situation existante soit aggravée par des faits nouveaux ou par sa durée.

Dans le contentieux de l'accueil, qui est par nature le plus souvent urgent, il faut justifier d'une urgence particulière pour pouvoir agir en référé, sous peine d'autoriser tout ce contentieux à être traité en référé plutôt qu'au fond.

On notera néanmoins que, en présence d'une menace sur des droits fondamentaux dits absolus, tels notamment le droit de n'être pas soumis à des traitements inhumains et dégradants, la gravité de la menace est généralement présumée. « *Toutefois, préalablement, le juge des référés doit pouvoir constater que le demandeur prouve l'existence réelle d'une menace ; la seule allégation selon laquelle des droits fondamentaux sont menacés ne justifie pas à elle seule l'urgence ; l'urgence doit être démontrée* »¹¹.

5.2.2. En fait : appréciation de l'urgence en l'espèce

13.

À titre préliminaire, la Cour observe que, sous réserve du moyen examiné sous le point 5.2.2.2. ci-après, l'État belge conteste l'absolue nécessité à introduire la demande par voie de requête unilatérale, « *laquelle doit être exclue dès qu'une procédure contradictoire pourrait être effectuée efficacement* »¹².

Les développements que l'État belge consacre à cette question sont dénués de pertinence, dès lors que la présente procédure a précisément trait à une action introduite en référé, et non sur requête unilatérale.

En énonçant des moyens généraux, non adaptés à la situation individuelle de l'appelant, l'État belge complexifie et allonge inutilement les procédures, compliquant à l'excès le travail judiciaire.

¹⁰ Cass., 13 septembre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 41.

¹¹ M. Salmon, « Les droits fondamentaux devant le juge des référés » in C. Deprez, F. Bouhon et F. Krenc (éd.), *Contentieux des droits fondamentaux*, CUP n° 203, Anthémis, 2021, p. 82, n° 23. Dans le même sens, voyez H. Boularbah, « L'intervention du président du tribunal de l'entreprise au bénéfice de l'urgence » in J.-Fr. Germain (dir.), *L'entreprise face à l'urgence*, coll. Conférence du Jeune barreau de Bruxelles, Larcier, 2018, p. 106.

¹² P. 12 et suiv. des conclusions de l'État belge.



Quoi qu'il en soit, la Cour prend acte du fait que l'État belge conteste le « *défaut d'urgence et d'absolue nécessité car le demandeur originaire aurait pu introduire une procédure en référé* ». Dans la mesure où Monsieur [redacted] a précisément introduit une procédure en référé, la Cour en déduit que l'État belge ne paraît plus contester l'urgence en tant que telle.

Il incombe néanmoins à la Cour de vérifier la condition d'urgence, condition d'intervention du juge des référés.

5.2.2.1. La possibilité de prise en charge des besoins élémentaires de l'appelant par des dispositifs associatifs

14.

En l'espèce, dans le cadre d'une appréciation provisoire, il ressort à suffisance des éléments du dossier que Monsieur [redacted] se trouve dans une situation de grande précarité depuis son entrée sur le territoire belge. Il ne dispose apparemment d'aucune ressource financière lui permettant de subvenir à ses besoins élémentaires et ne disposait pas d'un logement stable au moment de la prononciation de l'ordonnance par le Tribunal. Cette situation contraire à la dignité humaine justifie l'intervention urgente du juge des référés.

L'État belge fait valoir que les besoins élémentaires de [redacted] peuvent être pris en charge par des organisations ou associations subsidiées, en tout ou en partie, par les pouvoirs publics, de sorte que celui-ci ne démontre selon lui pas l'urgence à être accueilli dans le réseau d'accueil de Fedasil. L'État belge fait référence à l'assistance apportée par le Hub humanitaire, le Nouveau Samu social et des collectifs de citoyens.

L'urgence requise pour agir en référé doit être appréciée au regard des droits apparents dont la protection est demandée. Ces droits consistent en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique, l'octroi d'une allocation journalière, l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire¹³. Dans des conditions exceptionnelles, l'hébergement peut avoir lieu temporairement dans une structure d'accueil d'urgence avec le bénéfice d'un accompagnement social limité. Même dans ce cas, les besoins fondamentaux du bénéficiaire de l'accueil doivent être rencontrés, notamment la nourriture, le logement, l'accès aux facilités sanitaires et l'accompagnement médical¹⁴.

Il est de notoriété publique et établi par les pièces du dossier que les organisations et associations visées par l'État belge ne peuvent héberger toutes les personnes qui ont droit à l'accueil et que de très nombreux demandeurs de protection internationale sont laissés à la rue ou vivent dans des squats insalubres. Les milliers de condamnations prononcées en

¹³ Article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007.

¹⁴ Article 18 de la loi du 12 janvier 2007.



urgence ou en extrême urgence contre Fedasil depuis début 2022 pour défaut d'hébergement le confirment. Telles que l'État belge les présente dans ses conclusions, les aides qu'il vante consistent en des repas et divers services, mais très peu en hébergement.

Dans ces circonstances, reprocher à Monsieur [redacted] de « se contenter » d'affirmer qu'il vit dans la rue et exiger de lui la preuve qu'il n'a pas pu bénéficier des aides mises en place et que ses besoins élémentaires n'ont pas été remplis et ne pourraient pas l'être par des organisations ou associations bénévoles impose à celui-ci une charge probatoire déraisonnable et inutile.

La Cour du travail s'estime suffisamment convaincue par les pièces du dossier que Monsieur [redacted] n'a pas accès à l'accueil au sens de la loi du 12 janvier 2007, même réduit au minimum garanti en toute situation par cette loi, notamment le logement. Ceci crée une situation d'urgence à laquelle la procédure ordinaire ne permettrait pas de répondre.

L'urgence requise pour agir en référé est établie, sous réserve de l'examen du moyen qui suit.

5.2.2.2. La reconnaissance du statut de réfugié dans un autre État membre de l'Union européenne

15.

Fedasil et l'État belge font valoir – et c'est ce moyen qui a été retenu par le premier juge – que Monsieur [redacted] a obtenu le statut de réfugié en Grèce, ce qui n'est pas contesté, qui lui ouvre des droits sociaux dans cet autre État membre de l'Union européenne.

Estimant que Monsieur [redacted] n'apporte aucun élément concret permettant de déterminer quelles ont été ses conditions de vie en Grèce ou que, malgré l'obtention du statut de réfugié, il n'aurait pas pu concrètement y exercer les droits y liés, de telle sorte qu'il se serait retrouvé dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui aurait pas permis de faire face à ses besoins les plus élémentaires, le premier juge conclut que Monsieur [redacted] a provoqué lui-même la situation d'urgence dont il se prévaut en quittant la Grèce où il bénéficiait déjà du statut de réfugié qui lui ouvrait des droits sociaux dans ce pays, de sorte que l'urgence n'est pas établie.

16.

Fedasil invoque le principe de confiance mutuelle entre les États membres de l'Union européenne selon lequel le traitement réservé aux demandeurs de protection internationale dans chaque État membre est conforme aux exigences de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la Convention de Genève et de la Convention européenne des droits de l'homme.



Tant Fedasil que la partie appelante et le premier juge relèvent que ce principe de confiance mutuelle institue une présomption réfragable qui peut être renversée.

Comme le relève Fedasil, cette présomption ne peut être renversée que par les instances compétentes en matière d’asile, à savoir le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après CGRA) pour la Belgique.

Ces déclarations de Fedasil confirment que le principe de confiance mutuelle intervient dans l’examen de la demande de protection internationale, mais non dans l’examen au provisoire du droit à l’accueil, la Cour de céans n’ayant pas le pouvoir d’examiner l’effectivité de droits sociaux dans un pays tiers, en lieu et place des instances compétentes en matière d’asile.

La seule question qui se pose dans le cadre de la présente procédure judiciaire est de déterminer si l’urgence invoquée par l’appelant justifie une intervention du juge des référés pour préserver des droits subjectifs gravement menacés.

En l’espèce, le principe de confiance mutuelle n’a pas été invoqué par les instances d’asile, le CGRA n’ayant pas déclaré la demande de protection internationale irrecevable dans le délai prescrit par l’article 57/6, § 3, alinéas 3 ou 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers.

Or, s’agissant du droit à l’accueil, le principe de confiance mutuelle ne saurait aboutir à exposer l’appelant à une menace grave qui pèse sur son droit fondamental à ne pas subir de traitements inhumains et dégradants pendant la durée de l’examen de sa demande de protection internationale en Belgique, alors que les instances compétentes en matière d’asile n’ont elles-mêmes pas estimé devoir invoquer ce principe pour déclarer la demande irrecevable endéans les brefs délais prévus par la législation nationale.

En conclusion sur ce point, la Cour juge que le principe de confiance mutuelle ne peut conduire à rejeter l’urgence alors qu’il a été constaté plus haut que Monsieur n’a pas accès à l’accueil au sens de la loi du 12 janvier 2007, ce qui constitue une situation d’urgence justifiant l’intervention du juge des référés.

17.

En outre, par un arrêt du 27 décembre 2024, statuant dans le contentieux objectif sur une demande de suspension d’une instruction de la Secrétaire d’État à l’Asile et à la Migration (de l’époque) décidant de limiter le droit à l’accueil des personnes présentant une demande de protection internationale en Belgique, tandis qu’elles ont déjà obtenu une protection internationale dans un autre État membre de l’Union européenne, le Conseil d’État relève :

« L’acte attaqué a pour objet de limiter l’aide matérielle pour les demandeurs d’une protection internationale qui bénéficient déjà d’une protection dans un autre État membre de l’Union européenne et expose donc cette catégorie de personnes au



risque d'être placées dans une situation de grand dénuement. La partie adverse ne peut, en ce sens, être suivie lorsqu'elle soutient que les personnes concernées sont à l'origine de l'urgence dès lors qu'elles ont quitté un État de l'Union dans lequel elles bénéficiaient déjà des droits prévus par la directive n° 2011/95 du 13 décembre 2011.
(...)

A la suite de cette décision, la catégorie de personnes visées qui bénéficiait de l'aide matérielle prévue par l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 (...) ne pourra plus en bénéficier et sera confrontée à une situation de grand dénuement et au risque de vivre dans la rue. Il n'est, à cet égard, nullement établi que ces personnes pourront être accueillies en dehors du réseau de Fedasil par un partenaire. L'exécution de l'acte attaqué est, dès lors, bien à l'origine du péril invoqué et donc de l'urgence.

L'exécution de l'acte entrepris expose la catégorie précitée de demandeurs d'asile, (...), au risque imminent d'être privée de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 et d'être placée de la sorte dans une situation de dénuement. Il s'agit d'un inconvénient d'une gravité suffisante causé aux intérêts collectifs des parties requérantes par l'exécution immédiate de l'acte attaqué.
(...)

Les conditions d'urgence et d'extrême urgence sont, dès lors, rencontrées »¹⁵.

Ces constatations faites par le Conseil d'État dans le cadre du contentieux objectif trouvent à s'appliquer dans la situation individuelle de l'appelant, qui fait précisément l'objet d'une décision de limitation de l'aide matérielle pour des motifs identiques à ceux invoqués par la Secrétaire d'État à l'appui de l'instruction suspendue par le Conseil d'État.

En l'espèce, la décision de Fedasil expose Monsieur [redacted] au risque imminent – et avéré – d'être privé de l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 et d'être placé de la sorte dans une situation de dénuement extrême, ce qui constitue un inconvénient d'une gravité suffisante pour justifier l'intervention du juge des référés.

Comme cela a été décidé dans le cas des demandeurs de protection internationale qui ont introduit une première demande de protection dans un autre État membre et qui font l'objet d'une procédure dite « Dublin »¹⁶, la Cour juge que le fait qu'un demandeur de protection internationale, qui a obtenu la reconnaissance du statut de réfugié dans un autre État membre de l'Union européenne dont il est notoire qu'il y « existe une situation très précaire qui exige la plus grande prudence et le plus grand soin lors de l'examen des demandes de protection émanant de bénéficiaires d'un statut de protection internationale accordé » par cet État, couplée à la vulnérabilité aggravée des ressortissants palestiniens¹⁷, choisisse de solliciter des droits certains en Belgique, plutôt que d'attendre de pouvoir

¹⁵ C.E., 27 décembre 2024, arrêt n° 261.887, www.juportal.be (c'est la Cour qui souligne).

¹⁶ CT Bruxelles, 2^e ch., 4 mai 2023, 2023/CB/3, inédit.

¹⁷ C.C.E., 16 janvier 2025, arrêt n° 320.159, inédit, pièce 8 du dossier de l'appelant.



exercer des droits sociaux hypothétiques en Grèce, ne constitue pas dans son chef une négligence qui le rendrait responsable de l'urgence de sa situation.

Concrètement, c'est la décision de Fedasil qui cause l'indigence et l'urgence, non l'appelant.

En l'espèce, les circonstances de fait propres à la cause font apparaître une situation de dénuement matériel extrême, qui constitue une menace grave et actuelle de traitement inhumain et dégradant.

5.2.2.3. Conclusion quant à l'urgence

18.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'urgence requise pour agir en référé est établie.

5.3. Les apparences de droit et les mesures demandées

5.3.1. En droit : principes applicables

19.

Le juge des référés peut ordonner une mesure conservatoire de droit s'il existe des apparences suffisantes de droit et un risque de préjudice suffisamment important pour justifier une telle mesure¹⁸.

Un droit peut être qualifié d'« apparent » lorsque l'existence de ce droit est « suffisamment probable », ce qu'il incombe au demandeur d'établir¹⁹.

5.3.2. En fait : application des principes

5.3.2.1. Examen du moyen de l'appelant : le droit à l'accueil

20.

En vertu de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (« loi accueil »), « *tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine* ».

En vertu de la loi, l'accueil doit inclure l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique, l'octroi d'une allocation journalière, l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations

¹⁸ Cass., 31 janvier 1997, *Pas.*, 1997, I, p. 56 ; Cass., 12 janvier 2007, C.05.0569.N, www.juportal.be.

¹⁹ Cass., 31 janvier 1997, *Pas.*, 1997, I, p. 56.



ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire²⁰. Dans des conditions exceptionnelles, l'hébergement peut avoir lieu temporairement dans une structure d'accueil d'urgence avec le bénéfice d'un accompagnement social limité. Même dans ce cas, les besoins fondamentaux du bénéficiaire de l'accueil doivent être rencontrés, notamment la nourriture, le logement, l'accès aux facilités sanitaires et l'accompagnement médical²¹.

Cette loi doit être lue à la lumière de la directive européenne qu'elle met en œuvre, dite « directive accueil »²², qui impose aux États membres de faire en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale²³. La directive permet aux États membres, à titre exceptionnel, de fixer des modalités d'accueil réduites, pendant une période raisonnable, aussi courte que possible, lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées. Même dans ce cas, les besoins fondamentaux des demandeurs de protection internationale doivent être couverts²⁴.

En sa qualité de demandeur de protection internationale, Monsieur a, en principe et *prima facie*, droit à l'accueil en vertu de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007, sous réserve de l'examen des moyens opposés par Fedasil et par l'État belge.

5.3.2.2. Examen du moyen de Fedasil : la limitation de l'aide matérielle en cas de demande ultérieure – le cas particulier de la personne qui a obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre de l'Union européenne

21.

Fedasil expose que « l'absence d'un hébergement octroyé à l'intéressé ne découle pas dans le cas d'espèce de la saturation du réseau d'accueil de la concluante, mais bien d'une décision explicite et volontaire de limitation de l'aide matérielle fondée sur l'article 4 de la loi du 12.01.2007 ».

La décision de Fedasil est motivée :

- en fait par l'existence d'une protection internationale dont l'appelant a obtenu le bénéfice dans un autre État membre. Bien que la motivation de la décision ne le précise pas, il ressort des pièces déposées dans le cadre de l'instance judiciaire que

²⁰ Article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007.

²¹ Article 18 de la loi du 12 janvier 2007.

²² Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale.

²³ Article 17 de la Directive accueil.

²⁴ Article 18.9 de la Directive accueil.



cette protection a été obtenue en Grèce. Ce fait n'est pas contesté et est établi par la mention dans le système Eurodac²⁵ ;

- en droit par référence à l'article 1^{er}, 20°, de la loi du 15 décembre 1980 et à l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi du 12 janvier 2007.

L'article 1^{er}, 20°, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers définit la « *demande ultérieure de protection internationale* » comme étant « *toute demande ultérieure de protection internationale présentée après qu'une décision finale a été prise sur une demande précédente (...)* ».

L'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers dispose :

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

(...)

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

22.

Fedasil soutient que la demande de protection internationale introduite en Belgique par un étranger qui a obtenu la reconnaissance du statut de réfugié dans un autre État membre de l'Union européenne serait une demande ultérieure qui permet la limitation, voire le retrait dans des cas exceptionnels, de l'aide matérielle jusqu'à ce qu'une décision soit prise par le CGRA sur la recevabilité de cette demande ultérieure, ce que l'appelant conteste.

L'article 1^{er}, 20°, de la loi du 15 décembre 1980 transpose en droit belge la notion de demande ultérieure telle que précisée à l'article 2, q), 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.

Dans un arrêt du 19 décembre 2024 auquel se réfère Fedasil, la Cour de justice de l'Union européenne a décidé que l'article 33, § 2, d), de la Directive 2013/32/UE – qui prévoit la possibilité pour un État de déclarer une demande ultérieure irrecevable – ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre qui prévoit la possibilité de rejeter comme étant irrecevable une demande de protection internationale présentée à cet État membre par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride dont une demande de protection internationale antérieure, présentée à un autre État membre, a été rejetée par une décision finale prise par cet autre État membre²⁶.

²⁵ Farde B, pièce 3, du dossier de l'État belge.

²⁶ CJUE, 19 décembre 2024, aff. jointes C-123/23 et C-202/23.



Fedasil déduit de cet arrêt qu'une demande d'asile peut être considérée comme ultérieure si elle suit une précédente décision finale ayant été adoptée dans le cadre d'une demande d'asile introduite dans un autre État membre de l'Union.

Or, la Cour de céans relève que la Cour de justice de l'Union européenne, qui est compétente pour interpréter le droit de l'Union, n'a pas dit qu'une demande de protection internationale formée par une personne qui a déjà introduit une précédente demande dans un autre État membre constitue toujours et nécessairement une demande ultérieure. La Cour de justice a uniquement précisé que le droit de l'Union ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui considère une telle demande comme une demande ultérieure.

Encore faut-il que le droit national qualifie sans équivoque une telle demande de demande ultérieure et la traite comme telle.

Or, si les termes généraux de l'article 1^{er}, 20^o, de la loi du 15 décembre 1980 pourraient laisser entendre qu'est une demande ultérieure la demande de protection formée par une personne qui a déjà introduit une demande dans un autre État membre et obtenu une décision finale sur cette précédente demande, les travaux préparatoires et les autres dispositions de la même loi conduisent à constater, à tout le moins *prima facie*, que le droit belge distingue deux catégories de personnes, à savoir, d'une part, les personnes qui ont introduit une précédente demande de protection en Belgique et qui introduisent une demande ultérieure et, d'autre part, les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre de l'Union européenne et qui introduisent une première demande de protection en Belgique.

L'existence de ces deux catégories distinctes ressort notamment des éléments suivants :

- les travaux préparatoires de la loi du 21 novembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 et la loi du 12 janvier 2007 précisent notamment, s'agissant des demandes ultérieures, que :
 - « pour pouvoir être considérée comme une demande ultérieure, il faut que la demande en question fasse suite à une demande précédente qui n'est plus susceptible de recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers »²⁷, ce qui laisse entendre que le législateur vise une demande ultérieure qui fait suite à une précédente demande qui a été traitée par les autorités belges et qui pouvait faire l'objet d'un recours auprès des juridictions belges ;

²⁷ Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Exposé des motifs, 22 juin 2017, *Doc. parl.*, Chambre 54-2548/001, p. 68.



- la demande ultérieure est traitée dans la même langue que la demande précédente²⁸, ce qui laisse entendre que sont visées des demandes introduites en Belgique où les demandes sont susceptibles d’être examinées dans les différentes langues nationales ;
- selon l’article 1^{er}, 20°, de la loi du 15 décembre 1980, est une demande ultérieure celle qui fait suite à une « décision finale » prise sur une demande précédente. Selon l’article 1^{er}, 19°, de la même loi, est une « *décision finale* » « *toute décision établissant si l’étranger se voit accorder le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire et qui n’est plus susceptible d’un recours formé dans le cadre du Titre Ibis, que ce recours ait ou n’ait pas pour effet de permettre au demandeur de demeurer sur le territoire en attendant son aboutissement* ». Or, les recours visés au Titre Ibis de la loi sont des recours en droit interne belge, en particulier le recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers. Seule une décision prise par des instances d’asile belges est susceptible de faire l’objet de ces recours en droit interne ;
- l’article 57/6, § 3, de la loi du 15 décembre 1980, qui permet au CGRA de déclarer irrecevable une demande de protection internationale identifie six catégories différentes, parmi lesquelles deux catégories clairement distinctes :
 - art. 57/6, § 3, alinéa 1^{er}, 3° : le demandeur qui bénéficie déjà d’une protection internationale dans un autre État membre de l’Union européenne ;
 - art. 57/6, § 3, alinéa 1^{er}, 5° : le demandeur qui introduit une demande ultérieure de protection internationale pour laquelle aucun élément ou fait nouveau au sens de l’article 57/6/2 n’apparaît ni n’est présenté.

Les alinéas 3 et 4 de ce même article 57/6, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 prévoient en outre des délais différents endéans lesquels le CGRA peut déclarer irrecevable une demande de protection internationale introduite par ces deux catégories différentes de demandeurs ;

- en l’espèce, les autorités belges n’ont pas traité la demande de protection internationale introduite par Monsieur _____ comme une demande ultérieure lors de l’enregistrement de celle-ci puisqu’elles ont délivré à l’intéressé une annexe 26, et non une annexe 26 *quinquies*.

On observe en outre qu’aucune décision d’irrecevabilité ne semble avoir été prise par le CGRA endéans le délai de dix jours ouvrables prévu par l’article 57/6, § 3, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 quant aux demandes ultérieures.

²⁸ *Idem*, p. 73.



Au stade des apparences de droit et du provisoire, l'ensemble de ces constatations constituent des éléments sérieux qui tendent à faire apparaître que la première demande de protection internationale introduite en Belgique par un ressortissant d'un pays tiers qui a demandé et obtenu la protection internationale dans un autre État membre de l'Union européenne ne constitue pas une demande ultérieure au sens de la loi du 15 décembre 1980 et, partant, au sens de la loi du 12 janvier 2007.

Par conséquent, Fedasil ne peut se fonder sur l'article 4, § 1^{er}, 3°, de la loi accueil pour justifier la limitation de l'aide à l'accompagnement médical.

23.

Par ailleurs, s'il fallait considérer que la demande de protection internationale introduite par Monsieur _____ est une demande ultérieure, la Cour rappelle que la Cour constitutionnelle a souligné que, si une limitation de l'aide est imposée, « elle ne peut résulter que d'une décision individuelle et motivée de ladite autorité, l'octroi de l'aide étant le principe »²⁹.

Les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la loi accueil précisent :

« § 3

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

§ 4

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

Ces deux paragraphes ont été introduits par la loi du 21 novembre 2017, précitée, dont l'exposé des motifs précise à cet égard :

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

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

²⁹ C. const., 30 juin 2014, arrêt 95/2014, point B.10.2, www.const-court.be.



L'Agence devra ainsi examiner si le demandeur d'asile qui fait l'objet d'une décision de limitation ou de retrait de son droit à l'aide matérielle pourra continuer à bénéficier d'un niveau de vie digne. Si ce n'est pas le cas, l'Agence devra donc continuer à fournir une aide matérielle qui ne sera plus limitée au seul accompagnement médical (...) »³⁰.

24.

Au stade du provisoire, la Cour juge qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si la décision de Fedasil constitue une « limitation » ou un « retrait » de l'aide matérielle, question qui n'a pas été débattue par les parties en l'espèce.

Qu'il s'agisse d'une limitation ou d'un retrait de l'aide matérielle, les paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la loi accueil sont d'application.

Dans son examen des apparences de droit, la Cour ne peut que constater que la décision de Fedasil comporte une motivation stéréotypée qui ne prend nullement en considération la situation particulière de Monsieur [redacted] mais se réfère de façon automatique à l'article 1^{er}, 20°, de la loi du 15 décembre 1980 et à l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007. La seule référence à la protection internationale obtenue dans un autre État membre de l'Union européenne – sans que l'État concerné ne soit visé et sans que l'effectivité des droits que l'intéressé pourrait faire valoir dans cet autre État ne soit examinée – ne suffit pas à constituer une motivation individuelle adéquate.

Au vu des conclusions et du dossier déposé par Fedasil, il n'apparaît pas que l'Agence ait procédé à une appréciation même sommaire de la situation personnelle de Monsieur [redacted] avant de prendre sa décision.

Or, le Conseil du contentieux des étrangers a lui-même relevé la vulnérabilité aggravée des ressortissants palestiniens :

« Le Conseil considère que bien que le requérant n'ait produit aucune attestation psychologique, il convient de considérer, au vu des explications apportées à cet égard, qu'il présente une souffrance psychologique et une détresse résultant, notamment, de la situation humanitaire catastrophique qui règne actuellement dans la bande de Gaza. Partant, le Conseil tient pour établie la vulnérabilité particulière du requérant »³¹.

Cette vulnérabilité particulière justifiait à tout le moins une motivation individuelle de la décision litigieuse, ce qui fait totalement défaut.

³⁰ Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, Exposé des motifs, 22 juin 2017, *Doc. parl.*, Chambre 54-2548/001, p. 161.

³¹ C.C.E., 16 janvier 2025, arrêt 320.159, inédit, pièce 8 du dossier de l'appelant.



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

En l'absence d'une décision motivée fondée sur une appréciation de la situation personnelle de Monsieur _____, Fedasil ne pouvait légalement procéder ni à la limitation ni au retrait de l'aide matérielle.

25.

De surcroît, Fedasil n'établit pas avoir tenu compte de la garantie d'un niveau de vie digne, telle que prévue par l'article 4, § 4, de la loi accueil.

Comme relevé plus haut, la décision de limitation ou de retrait de l'aide matérielle constitue une exception au droit à l'aide matérielle. C'est donc à Fedasil qu'il incombe d'examiner si, malgré sa décision, Monsieur _____ peut bénéficier d'un niveau de vie digne.

Au stade des apparences de droit et du provisoire, il apparaît que Fedasil n'a pas procédé à un tel examen et que la garantie d'un niveau de vie digne n'a pas été prise en considération par Fedasil.

Dans le cadre de l'instance judiciaire, Fedasil n'apporte aucun élément complémentaire dont il ressortirait qu'elle aurait procédé à cet examen, pourtant légalement obligatoire.

Au stade des apparences de droit, Fedasil ne justifie pas que sa décision garantit à l'appelant un niveau de vie digne.

5.3.2.3. Examen du moyen de l'État belge : la force majeure due à la saturation du réseau d'accueil

26.

L'État belge ne conteste pas le droit à l'accueil dans le chef de Monsieur _____. Il reconnaît être tenu par les obligations d'accueil qui lui sont imposées, notamment par la Directive 2013/33/UE et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais il invoque être confronté à un cas de force majeure qui le placerait dans l'impossibilité de fournir l'aide matérielle à tous les demandeurs de protection internationale dès la présentation de leur demande.

En droit administratif comme en droit civil, la force majeure libère le débiteur de son obligation dont l'exécution est devenue définitivement impossible et suspend l'exécution de l'obligation pendant la durée de l'impossibilité temporaire.



L'État belge se réfère à la définition de la force majeure contenue dans le Code civil : « Il y a force majeure en cas d'impossibilité pour le débiteur, qui ne lui est pas imputable, d'exécuter son obligation. À cet égard, il est tenu compte du caractère imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'exécution »³². Une double condition doit donc être remplie pour reconnaître la force majeure :

- L'impossibilité pour le débiteur d'exécuter son obligation.
Pour qu'il y ait force majeure, il faut que l'exécution de l'obligation soit rendue totalement impossible, il ne s'agit donc pas d'une simple difficulté. L'impossibilité doit s'apprécier de manière raisonnable et humaine³³ ;
- La non-imputabilité au débiteur de cette inexécution.
Pour apprécier la non-imputabilité, les caractères imprévisible et inévitable de l'obstacle à l'exécution sont à prendre en considération en ce qu'ils permettent d'établir l'existence d'une impossibilité non fautive d'exécution³⁴.

- **Quant à l'impossibilité pour l'État d'exécuter son obligation**

27.

La Cour de justice de l'Union a décidé que la saturation des réseaux d'accueil ne peut pas justifier une quelconque dérogation au respect des normes minimales pour l'accueil des demandeurs de protection internationale³⁵.

Il est vrai que l'État belge rencontre des difficultés pour héberger tous les demandeurs de protection internationale dans le réseau de Fedasil. Néanmoins, l'État belge n'établit pas que l'exécution de ses obligations est totalement impossible, même selon une appréciation raisonnable.

En effet, la Directive accueil fait obligation aux États membres de fournir à chaque demandeur de protection internationale les « conditions matérielles d'accueil », qui comprennent le logement, la nourriture et l'habillement, et précise que ces conditions sont fournies en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules³⁶.

³² Article 5.226, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code civil.

³³ Proposition de loi (loi du 28 avril 2022 portant le livre 5 « Les obligations » du Code civil), Commentaire des articles, *Doc. parl.*, Chambre, 54-3709/001, p. 245.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ CJUE, 27 février 2014, *Saciri*, C-79/13, n° 50.

³⁶ Article 2, g, de la Directive accueil.



La loi du 12 janvier 2007 permet, elle aussi, l’octroi de l’accueil sous plusieurs formes. En résumé³⁷ :

- Fedasil doit désigner un centre d’accueil à tout demandeur d’asile, lui permettant de vivre conformément à la dignité humaine³⁸ ;
- ce centre est géré soit par Fedasil elle-même, soit par un de ses partenaires³⁹ ;
- dans l’hypothèse où les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, Fedasil peut, pour une période raisonnable et aussi courte que possible, assurer l’accueil dans une structure d’accueil d’urgence impliquant la fourniture de la nourriture, du logement, des facilités sanitaires et de l’accompagnement médical. Les besoins fondamentaux du bénéficiaire de l’accueil doivent en toute hypothèse être rencontrés⁴⁰ ;
- Fedasil peut, dans des circonstances particulières, ne pas désigner de centre (code 207) au demandeur d’asile⁴¹, afin de lui permettre d’obtenir l’accueil sous la forme d’aide sociale à charge d’un CPAS. Cette disposition peut être appliquée en cas de saturation de la capacité d’accueil du réseau Fedasil ; le législateur lui-même ainsi que la Cour de cassation l’ont confirmé à plusieurs reprises⁴² ;
- Fedasil peut également, en cas de saturation du réseau, établir un rapport à l’attention du Conseil des Ministres. Sur décision du Conseil des Ministres suivant ce rapport, Fedasil peut soit modifier le code 207 d’un demandeur d’asile, soit lui désigner un CPAS comme lieu obligatoire d’inscription sur la base du plan de répartition décidé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres⁴³.

L’État belge fait valoir que la saturation du réseau d’accueil de Fedasil rend impossible l’hébergement de toutes les personnes qui y ont droit dans des centres d’accueil du réseau. En revanche, l’État belge ne donne aucune explication au sujet des autres formes d’accueil visées par la Directive accueil et par la loi du 12 janvier 2007.

La prétendue impossibilité d’héberger tous les demandeurs de protection internationale dans le réseau de Fedasil, à supposer qu’elle soit démontrée – la Cour du travail ne se prononce pas sur cette question ici – n’équivaut pas à l’impossibilité de leur fournir l’accueil.

³⁷ Pour le résumé et de plus longs développements, voyez TT Liège, div. Namur, 30 mars 2023, RG 23/124/A, inédit.

³⁸ Articles 3 et 6 de la loi accueil.

³⁹ Articles 2, 6°, et 2, 9°, de la loi accueil.

⁴⁰ Article 18 de la loi accueil.

⁴¹ Article 11, § 3, de la loi accueil.

⁴² Projet de loi-programme pour l’année budgétaire 2001, Exposé des motifs, 14 novembre 2000, *Doc. parl.*, Chambre, 50-950/001, p. 38 et 39 ; Projet de loi sur l’accueil des demandeurs d’asile et de certaines autres catégories d’étrangers, Exposé des motifs, 16 juin 2006, *Doc. parl.*, Chambre, 51-2565/001, p. 23 et 24 ; Cass., 26 novembre 2012, S.11.0126.N, *JTT*, 2013, p. 85 ; Cass., 7 janvier 2013, S.11.0111.F, *JTT*, 2013, p. 202 ; Cass., 30 mars 2015, 2^e moyen, S. 14.0017.F, *JTT*, 2015, p. 245 ; CT Bruxelles, 15 décembre 2022, 2022/CB/4, www.iuportal.be; CT Bruxelles, 4 mai 2023, 2023/CB/3, inédit.

⁴³ Article 11, § 4, de la loi accueil.



En effet, d'autres formes d'accueil sont prévues par la Directive et par la loi ; l'État belge n'y a pas eu recours et il n'en établit pas l'impossibilité.

- **Quant au caractère non imputable de l'obstacle**

28.

Pour apprécier si l'obstacle – en l'occurrence les difficultés vantées par l'État belge – est imputable au débiteur, le Code civil recommande de tenir compte de son caractère imprévisible et inévitable.

Il n'est pas établi que la situation actuelle, dans laquelle de nombreux demandeurs de protection internationale n'obtiennent pas l'accueil prévu par la loi en raison de la saturation du réseau d'accueil, est imprévisible. En effet, il ressort des pièces du dossier que :

- cette situation existe de manière continue depuis le mois d'octobre 2021, soit depuis plus de trois ans ;
- le réseau de centres de Fedasil a déjà connu des situations de saturation et de nombreux demandeurs de protection internationale ont déjà été privés d'accueil pendant des périodes conséquentes en 2015 et 2019.

Ainsi, la situation de crise dont se prévaut l'État belge est une situation qui se présente pour la troisième fois en neuf ans et perdure depuis plus de trois ans. Elle n'est donc pas imprévisible.

L'augmentation du nombre de demandes de protection internationale, dont se prévaut l'État belge, n'est pas imprévisible non plus. Selon les statistiques auxquelles l'État belge lui-même se réfère, le nombre de demandes de protection internationale a en effet fort augmenté entre 2021 (25.971 demandes) et 2022 (36.871 demandes), mais ce nombre a diminué en 2023 (35.420 demandes) et est nettement inférieur à celui de l'année 2015 (44.800 demandes) et a déjà été approché en 2011 (32.300 demandes)⁴⁴. Le nombre de demandes fluctue donc d'année en année et des augmentations importantes ne sont pas inhabituelles ; partant, elles ne sont pas imprévisibles.

Les difficultés suscitées par la crise sanitaire en 2020-2021 et par les inondations en Wallonie en juillet 2021 ne sont plus d'actualité pour expliquer la situation aujourd'hui.

La réticence de certains pouvoirs locaux à l'ouverture d'un centre d'accueil sur leur territoire n'exonère pas l'État belge de ses obligations. Les obligations internationales contractées par un État obligent celui-ci dans toutes ses composantes ; l'État belge ne peut invoquer l'existence d'autres niveaux de pouvoir comme un cas de force majeure justifiant sa carence à respecter une directive européenne ainsi que sa propre loi.

⁴⁴ Ces chiffres sont cités par l'État belge dans ses conclusions et/ou dans les documents statistiques auxquels il se réfère.



La longue durée des procédures de protection, ce qui nécessite que les demandeurs soient accueillis dans les centres plus longtemps en attendant qu'une décision soit prise, n'est pas un obstacle imprévisible ni inévitable pour l'État, puisque c'est à l'État belge lui-même qu'il incombe de statuer sur les demandes de protection. La durée de ces procédures lui est donc imputable.

L'accueil en urgence de réfugiés ukrainiens ne justifie pas davantage la carence de l'État belge à accueillir les demandeurs de protection internationale. Il montre au contraire que des solutions d'accueil peuvent être trouvées par l'État belge dans des situations qu'il juge prioritaires.

L'argument selon lequel une radiation collective du code 207 sur la base de l'article 11, § 4, de la loi accueil ne saurait être une solution générale car elle déplacerait le problème vers les CPAS est un choix politique qui ne relève pas de l'appréciation de la Cour. Le choix de l'État belge de ne pas appliquer une disposition de la loi accueil ne répond pas pour autant au critère d'imprévisibilité de l'obstacle.

Quant aux mesures législatives ou factuelles que l'État belge expose prendre depuis septembre 2023, leur existence même démontre que l'obstacle n'est pas inévitable et que des mesures peuvent être envisagées par l'État pour remédier à la situation qui existe depuis plusieurs années.

- ***En conclusion quant à la force majeure***

29.

L'État belge n'établit ni l'impossibilité de fournir l'accueil à Monsieur _____, ni le caractère imprévisible et inévitable des difficultés qu'il rencontre. La force majeure invoquée par l'État belge n'est pas établie.

5.3.2.4. Conclusion quant aux apparences de droit et à la mesure demandée

30.

Dans le cadre d'une appréciation provisoire qui est celle du juge des référés, c'est-à-dire qu'elle ne règle pas définitivement la situation juridique des parties, la Cour du travail juge que le droit apparent de Monsieur _____ à l'accueil est établi, que la reconnaissance du statut de réfugié en Grèce ne justifie pas que l'appelant soit privé de son droit à l'accueil compte tenu de sa situation individuelle de dénuement et de son appartenance à un groupe particulièrement vulnérable, que la décision de Fedasil n'est pas motivée en droit, ni individuellement, ni au regard de la garantie d'un niveau de vie digne et, enfin, que l'État belge n'est pas empêché de fournir cet accueil par force majeure.



La nécessité de mettre en œuvre ce droit à l'accueil sans délai justifie, vu l'urgence, l'injonction faite par la Cour à Fedasil et à l'État belge, solidairement, d'héberger Monsieur et de lui fournir l'aide matérielle en exécution de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

L'appel principal sera déclaré fondé et l'ordonnance entreprise sera réformée.

5.4. L'astreinte et l'assistance judiciaire

31.

En vue d'assurer l'exécution du présent arrêt, il sera fait droit à la demande d'astreinte.

Il n'y a pas lieu d'accorder à Fedasil et à l'État belge « *un délai raisonnable pour s'exécuter* ». Le délai raisonnable dans lequel Fedasil et l'État belge devaient honorer leurs obligations, qui ont pris cours à la date à laquelle l'appelant a présenté sa demande de protection internationale, est déjà largement dépassé.

Quant au montant de l'astreinte, celui-ci doit rester proportionné à l'obligation dont il convient d'assurer l'exécution. Le montant de 1.000,00 € par jour sollicité par l'appelant apparaît excessif et sera réduit et plafonné comme indiqué au dispositif du présent arrêt.

Dans la fixation du plafond de l'astreinte, la Cour a pris en considération le risque aggravé qui pèse sur l'exécution du présent arrêt.

En effet, nonobstant l'arrêt du Conseil d'État du 27 décembre 2024 qui suspend l'instruction de l'ex-Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Fedasil, couverte par l'État belge, persiste à prendre des décisions individuelles, telle celle en cause, qui mettent en œuvre cette instruction. Il s'agit là d'une violation explicite et assumée d'une décision rendue par la plus haute juridiction administrative du pays. La volonté de ne pas respecter cet arrêt du Conseil d'État est exprimée et assumée jusque dans le cours de la présente instance judiciaire lorsque Fedasil écrit dans ses conclusions que « *l'absence d'un hébergement octroyé à l'intéressé ne découle pas dans le cas d'espèce de la saturation du réseau d'accueil de la concluante, mais bien d'une décision explicite et volontaire de limitation de l'aide matérielle fondée sur l'article 4 de la loi du 12.01.2007* ».

Ce faisant, une autorité administrative exprime, dans le cours d'une instance judiciaire, sa décision « *explicite et volontaire* » de ne pas respecter un arrêt du Conseil d'État.

La violation de l'État de droit est flagrante et assumée par l'autorité administrative, couverte par l'État lui-même partie à la cause.



Cette volonté fait craindre un risque aggravé d'inexécution du présent arrêt, ce qui justifie que le plafond de l'astreinte soit fixé à un niveau suffisamment élevé pour garantir l'exécution de la condamnation prononcée.

32.

Il y a également lieu de faire droit à la demande d'assistance judiciaire, les conditions de l'article 673 du Code judiciaire étant réunies.

5.5. Les dépens

33.

Conformément à l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire, les dépens sont entièrement à charge de Fedasil et de l'État belge pour les deux instances.

6. La décision de la Cour du travail

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après avoir entendu les parties,

Déclare les appels principal et incident recevables,

Déclare l'appel incident non fondé,

Déclare l'appel principal fondé dans la mesure suivante,

Condamne solidairement Fedasil et l'État belge à héberger Monsieur [REDACTED] dans un centre d'accueil adapté et à lui fournir l'aide matérielle telle que définie à l'article 2, 6° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, ou à tout le moins à l'héberger dans une structure d'accueil d'urgence au sens de l'article 18 de la loi précitée, sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour de retard à dater du 3^e jour ouvrable suivant la signification du présent arrêt, le montant cumulé des astreintes étant plafonné à un maximum de 20.000 euros ;

Dit pour droit que le présent arrêt cessera de produire ses effets au plus tard à l'issue de la procédure d'asile ou si, sauf cas de force majeure, le demandeur ne se présente pas à une convocation de Fedasil ou de l'État belge, ou s'il quitte volontairement la structure d'accueil qui lui est désignée ;



Accorde à Monsieur l'assistance judiciaire et désigne l'huissier de justice Maître Anne Van Den Berghe, dont l'étude est sise avenue de la Couronne 145, bloc F, 4^e étage, à 1050 Ixelles, afin de prêter gratuitement son office en vue de signifier le présent arrêt et de prendre toutes les mesures nécessaires à son exécution ;

Délaisse à Fedasil et à l'État belge leurs propres dépens et les condamne solidairement au paiement des dépens de Monsieur liquidés comme suit :

- **65,04 € à titre d'indemnité de procédure de première instance,**
- **65,04 € à titre d'indemnité de procédure d'appel,**

Condamne solidairement Fedasil et l'État belge au paiement des contributions au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, tant pour la première instance que pour l'appel, soit deux fois 24,00 €.

Cet arrêt est rendu et signé par :

F. DOUXCHAMPS, conseillère faisant fonction de présidente,
L. VANDENHOECK, conseiller social au titre d'employeur,
Ph. VANDENABEELE, conseiller social au titre d'employé,
Assistés de F. ALEXIS, greffier,


L. VANDENHOECK


Ph. VANDENABEELE

F. ALEXIS

F. DOUXCHAMPS*

* Madame Fabienne DOUXCHAMPS, conseillère, qui a assisté aux débats et participé au délibéré dans la cause, est dans l'impossibilité de signer le présent arrêt.

Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt est signé par monsieur Luc VANDENHOECK, conseiller social au titre d'employeur et monsieur Philippe VANDENABELLE, conseiller social au titre d'employé.



et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 2^e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 13 mars 2025, où étaient présents :

François-Xavier HORION, conseiller, désigné pour le prononcé par une ordonnance (art. 782 bis du C.J.) en remplacement de Fabienne DOUXCHAMPS, conseillère, légitimement empêchée,
Frédéric ALEXIS, greffier,



F. ALEXIS,



F.-X. HORION,

