

Extraits de décisions des juridictions du travail relatives au refus d'hébergement de Fedasil

ADDE asbl, 1^{er} octobre 2010, newsletter

TT Charleroi, 5^{ème} ch., 1^{er} juillet 2009, RG 09/943/A (X et Y c/ CPAS de Charleroi, en présence de l'EB)

Demande d'aide sociale - Famille en séjour illégal – Demandeurs d'asile iraniens déboutés – Demande d'autorisation de séjour (9bis)pendante – Proposition d'hébergement précaire de Fedasil – Refus du logement - Recours TT - Art. 57, §2, al. 2, L. 8/7/1976 – Aide matérielle – Séjour illégal – Demande 9bis sans effet – Proposition de Fedasil non sérieuse – Caractère précaire et provisoire – Refus justifié – Retour au principe général – Droit à l'aide sociale.

« L'agence Fedasil a(t-elle) présenté aux demandeurs une proposition d'hébergement et ce, compte tenu de ses disponibilités extrêmement réduites vu la saturation des structures d'accueil réservées aux demandeurs d'asile.

Cette proposition n'apparaît toutefois pas sérieuse vu son caractère temporaire et provisoire (proposition d'hébergement de nuit au centre d'accueil du Petit Château du 9 au 12 janvier 2009) et a donc été justement refusée par les demandeurs qui pouvaient craindre en l'acceptant de perdre définitivement le logement dont ils disposaient.

Le droit de ces derniers à une aide sociale est pourtant acquis, leur état de besoin étant avéré et d'ailleurs non contesté.

Dès lors que les solutions exceptionnelles mises en place par le législateur ne peuvent être appliquées, faute de disposer ou d'avoir mis en place les moyens adéquats, il convient de revenir au principe général contenu dans l'article 57, §1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 aux termes duquel les CPAS sont chargés d'accorder l'aide sociale.

Cette aide équivaut en l'espèce, compte tenu de la situation des demandeurs, au montant du revenu d'intégration sociale prévu pour la personne vivant avec une famille à sa charge ».

Note : décision confirmée par la CT Mons, 2 juin 2010, RG 2009/AM/21710

TT Liège, 3^{ème} ch., 2 septembre 2009, RG 383.192 (X c/ CPAS de Liège, en présence de Fedasil)

Demande d'aide sociale - Famille en séjour illégal – Victimes de la traite déboutées – Séjour illégal - Absence de proposition d'hébergement de fedasil – Saturation du réseau - Refus d'aide du CPAS – Recours TT - Art. 57, §2, al. 2, L. 8/7/1976 – Exception au principe général – Interprétation restrictive - Force majeure - Droit à l'aide sociale.

« Auteurs d'un enfant mineur né en Belgique, les parties ont accepté le principe d'un hébergement dans un centre fédéral et le CPAS a diligenté les démarches utiles auprès de Fedasil afin de trouver et proposer une solution d'hébergement à la famille.

La situation de saturation des centres d'accueil fédéraux a rendu impossible l'hébergement effectif de la famille dans un tel centre.

Le tribunal considère que l'article 57, §2, qui est une exception au principe général d'aide que le CPAS doit fournir à toute personne indigente se trouvant sur le territoire de sa commune, ne peut s'appliquer aux parties demanderesse, puisque une raison de force majeure ne permet qu'il soit appliqué dans son principe ultime (hébergement dans un centre d'accueil), et l'article 57, §2 doit donc être écarté.

L'article 57, §2 est en effet une exception à la règle générale et fondamentale de notre ordre juridique (art. 1^{er} et 57, §1^{er}, de la loi organique des CPAS, article 23 de la Constitution, article 3 de la CEDH), exception qui ne peut être interprétée que de manière restrictive. L'état de besoin est établi et non contesté par les parties. La demande est fondée ».

TT Bruxelles, 12^{ème} ch., 28 mai 2010, RG n° 5246-10 (X c/ CPAS de Bruxelles et Fedasil)

Accueil – Demandeur d’asile guinéen en procédure - Décision de non désignation d’un lieu obligatoire d’inscription par fédasil – Art. 11, §3, al. 4, L. 12/01/2007 sur l’accueil – Saturation du réseau - Refus d’acter une demande d’aide sociale par le CPAS – Recours au TT – Quant au CPAS - Art. 580, 8°, d, CJ – Absence de demande d’aide sociale – Recours irrecevable – Quant à Fédasil –

Art. 11, §3, al. 4, L. 12/01/2007 sur l’accueil – Possibilité de déroger dans des circonstances particulières – Travaux préparatoires – Capacités d’accueil insuffisantes – Défaut de motivation adéquate – Art. 1382, C-C – Condamnation à des DI équivalents au RIS taux isolé - Exécution provisoire.

« En application de l'article 580, 8°, d, CJ, le tribunal du travail est compétent pour connaître d'une contestation relative à l'application de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi, à la révision, au refus et au remboursement par le bénéficiaire de l'aide sociale et à l'application des sanctions administratives prévues par la législation en la matière.

L'existence d'une contestation en la matière se présente donc comme une condition d'accès à la saisine du tribunal du travail, contestation qui suppose que le CPAS concerné, soit ait refusé l'aide demandée au cours d'une procédure administrative préalable, soit se soit abstenu de prendre une décision quant à l'aide réclamée dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande (v. article 71, de la loi du 8.7.1976).

A défaut d'une demande préalablement soumise au CPAS, l'action est irrecevable.

En l'espèce, le demandeur reste en défaut d'apporter la preuve de l'introduction d'une demande d'aide sociale et son recours contre le CPAS de Bruxelles est par conséquent irrecevable.

(...)

Les motifs de droit et de fait pour lesquels l'Agence s'abstient de désigner un lieu obligatoire d'inscription ressortent clairement de la décision. Toutefois, le tribunal recense plusieurs difficultés :

- le fait même d'une saturation n'est pas établi : l'Agence Fedasil se prévaut d'une saturation du réseau d'accueil à la date du 15.3.2010, mais en dehors de longs développements consacrés à la question dans ses conclusions et dénués du moindre caractère probant, le maigre dossier administratif qu'elle produit ne permet pas au tribunal de constater la réalité et l'ampleur de cette saturation ;
- rien ne permet non plus de vérifier que la « saturation » du réseau d'accueil dont l'Agence fait état correspond à une « circonstance particulière » au sens de l'article 11, §3, al.4, de la loi du 12.1.2007 : il a été vu *supra* que les travaux préparatoires de la loi pointaient expressément l'hypothèse d'une saturation du réseau d'accueil comme circonstance particulière, mais cette « saturation » suppose alors l'absence de places disponibles « *en ce compris les places disponibles en structure d'accueil d'urgence* » (v. Exposé des motifs, Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n°51-2565/001, p. 24). Or, il est impossible de savoir, au vu des pièces auxquelles le tribunal peut avoir égard, comment l'Agence effectue le décompte de ses « places disponibles » et

ce que ces places recouvrent réellement. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que dans ses conclusions l'Agence reconnaît qu'elle accueillait à la date du 9.4.2010 près de 1200 personnes dans des hôtels situés à Bruxelles et qu'on ne voit pas pour quelle raison Monsieur X n'aurait pas pu bénéficier de cette option en date du 15.3.2010. De plus et quand bien même il serait avéré que « *les capacités d'accueil seraient insuffisantes* », il faudrait encore, pour pouvoir parler de « circonstance particulière » qu'existe « *une alternative qualitativement équivalente comprenant l'aide matérielle* » qui « *devra être offerte* » (v. Exposé des motifs, Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n°51-2565/001, pp. 23). Il s'agit par là de garantir la continuité du droit d'accueil au-delà de la décision de non-désignation. A cet endroit, la décision litigieuse se borne à informer Monsieur X qu'il peut bénéficier d'une aide sociale à charge du CPAS territorialement compétent, mais fait l'impasse sur le problème prévisible du maintien du droit d'accueil pendant la période transitoire.

- entorse au principe de diligence : rien au dossier de la procédure ne permet au tribunal de constater que l'Agence Fedasil, au-delà de la seule appréciation *in abstracto* des éléments ayant fondé sa décision de non-désignation, se soit intéressée de près ou de loin aux besoins concrets de Monsieur X ainsi qu'aux conséquences pratiques (et pas simplement théoriques) d'une telle décision pour l'intéressé ;
- entorse au principe de continuité : cette continuité non seulement constitue un principe général de bonne administration qui s'imposait à l'Agence, mais elle participe aussi à l'économie même de la loi d'accueil (v. en ce sens les articles 3, 5, 6, §1^{er}, et 43, de la loi du 12.1.2007) et l'article 57 de cette loi confie du reste expressément à l'Agence Fedasil le soin de l'assurer. L'Agence, qui ne pouvait ignorer que la procédure de transition prévue par l'article 43 de la loi d'accueil, soit ne recouvrait pas l'hypothèse d'une non-désignation, soit ne trouvait dans la pratique aucun prolongement effectif à défaut d'arrêté royal d'exécution, en faisant le choix d'une non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, prenait aussi le risque (concrétisé en l'espèce) d'une rupture de continuité dans la jouissance du droit d'accueil de Monsieur X ;
- entorse au principe de proportionnalité : le respect de ce principe commandait en l'espèce au moins à l'Agence, si elle estimait réellement que la saturation de son réseau d'accueil ne la mettait plus en mesure de désigner à Monsieur X un lieu obligatoire d'inscription, de prendre d'initiative les mesures d'accompagnement indispensables afin que celui-ci ne se retrouve pas démuné, à la rue, sans ressource, abandonné à son sort, pendant le temps prévisible de la transition. Cette façon d'agir s'imposait à plus forte raison dans un système où le principe de base est celui de la désignation par l'Agence d'un lieu obligatoire d'inscription (v. article 10, de la loi du 12.1.2007), désignation qui se présente comme une véritable obligation pour cette autorité publique, et où la non-désignation facultative laissée à son appréciation se présente comme une dérogation à ce principe de base.

Le tribunal en infère que la décision litigieuse du 15.3.2010 n'est pas adéquatement motivée en fait et en droit, viole les articles 3, 6, 9, 10, 11, §1^{er}, 11, §3, al.4, et 57, de la loi du 12.1.2007, les articles 2 et 3 de la loi du 29.7.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et les principes généraux de bonne administration.

Cette décision est par conséquent nulle.

(...)

En l'occurrence, l'Agence Fedasil, en dépit de l'obligation légale qui pesait sur elle de désigner à Monsieur X dès le 15.3.2010 un lieu obligatoire d'inscription qui lui aurait permis d'obtenir aussitôt une aide matérielle dans une structure d'accueil, a fautivement opté pour une procédure dérogatoire dont la mise en œuvre en l'espèce contrevenait à la loi et aux principes généraux de bonne administration.

Ne pouvant recevoir cette aide matérielle dans une structure gérée par l'Agence Fedasil, en raison de la décision litigieuse de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, Monsieur X s'est retrouvé à la rue, sans ressource depuis le 15.3.2010. Il subissait toujours le préjudice de cette décision au jour de l'audience.

Il doit par suite être fait droit à sa demande de dommages et intérêts équivalents à l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale au taux isolé à partir du 15.3.2010, ce tant que l'Agence Fedasil n'aura pas désigné à Monsieur X un lieu obligatoire d'inscription en application de l'article 11, §1er, al. 1er, de la loi du 12.1.2007 ou, plus largement, aussi longtemps qu'il pourra prétendre à un droit d'accueil et que celui-ci ne sera pas effectivement assuré ».

Note : Voyez également TT Bruxelles, 12^{ème} ch., R.G. n° 5247-10

TT Bruxelles, Référé, 9 juin 2010, RG n° 10/42/C (X c/ Fedasil et CPAS de Bruxelles)

Accueil – Demandeur d'asile pakistanais en procédure - Décision de non désignation d'un lieu obligatoire d'inscription par fédasil – Art. 11, §3, al. 4, L. 12/01/2007 sur l'accueil – Saturation du réseau - Refus d'acter une demande d'aide sociale par le CPAS – Citation en référé TT – Art. 3, L. 12/01/2007 – Art. 3, CEDH – Droit à la dignité humaine - Art. 43, L. 12/01/2007 sur l'accueil – Principe de continuité de l'accueil – Urgence - Condamnation à héberger sous astreinte.

« L'accueil des familles avec mineurs en séjour illégal, selon les lois précitées, incombe clairement à l'Agence FEDASIL.

L'urgence est prouvée à suffisance et la contrariété à l'article 3 de ladite convention européenne manifeste, de sorte que l'intervention du juge est nécessaire afin de mettre fin immédiatement à la situation litigieuse.

L'affaire est à ce point urgente, qu'il faille prononcer les mesures provisoires reprises au dispositif de la présente ordonnance, en attendant la mise en état de la présente affaire ».

TT Bruxelles, 12^{ème} ch., 26 juillet 2010, RG n° 6923/10 (X c/CPAS de Bruxelles et Fedasil, en présence de l'Etat belge)

Accueil – Demandeur d'asile togolais en procédure - Décision de non désignation d'un lieu obligatoire d'inscription par fédasil – Art. 11, §3, al. 4, L. 12/01/2007 sur l'accueil – Saturation du réseau - Refus d'acter une demande d'aide sociale par le CPAS – Demande par envoi recommandé au CPAS - Recours TT – Travaux préparatoires - Absence de recherche d'hébergement provisoire - Droit à la dignité humaine – Principe de bonne administration – Décision illégale - Faute dans le chef de Fedasil – Condamnation à DI équivalents au RIS – Exécution provisoire.

« Ainsi que cela a été relevé plus haut, pour pouvoir être qualifiée de circonstance particulière au sens de l'article 11, § 3 de la loi du 12 janvier 2007, la saturation du réseau d'accueil suppose l'absence de places disponibles « *en ce compris les places disponibles en structure d'accueil d'urgence* » (v. Exposé des motifs, Doc. parl., Ch., sess. 2005-2006, n°51-2565/001, p. 24).

Or, rien n'indique qu'il était impossible à Fedasil de trouver une place dans une structure d'accueil d'urgence, voire dans un hôtel, d'autant que, comme le relève le CPAS de

Bruxelles, le nombre de personnes hébergées dans des hôtels s'élevait à 875 pour la semaine du 7 au 11 juin 2010 alors qu'il y a quelques mois, ce nombre était de 1.200.

Si la situation du réseau d'accueil peut, dans certaines circonstances, rendre excessivement difficile voir impossible la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, rien ne justifie que Fedasil renonce à exercer sa mission et renvoie systématiquement les demandeurs vers les CPAS, sans même rechercher une solution d'hébergement provisoire. Il en va d'autant plus ainsi que l'activité de Fedasil touche à des droits fondamentaux, tels que le droit de vivre dans la dignité, la protection de la vie familiale et l'accès aux soins de santé, qui doivent être garantis en toutes circonstances et sans discontinuité.

Ainsi que le Tribunal l'a déjà relevé dans une affaire similaire (Trib. trav. Bruxelles, 12^{ème} ch., 28 mai 2010, RG n° /5247/10), l'attitude de Fedasil est incompatible avec les principes élémentaires de bonne administration. Aucun élément du dossier ne permet au tribunal de constater que Fedasil, au-delà de la seule appréciation *in abstracto* des éléments ayant fondé sa décision de non-désignation, se serait soucée des difficultés insurmontables que sa décision ne pouvait manquer de provoquer dans la vie du requérant. Le respect du principe de proportionnalité commandait à tout le moins, si Fedasil estimait que la saturation de son réseau d'accueil était telle que la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription était impossible, de prendre d'initiative les mesures d'accompagnement indispensables afin que le requérant ne se retrouve pas totalement démuné, à la rue, pendant la durée de l'examen de sa demande d'aide sociale par le CPAS.

En dépit de l'obligation légale qui pesait sur elle de désigner au requérant, dès le 6 mai 2010, un lieu obligatoire d'inscription qui lui aurait permis d'obtenir aussitôt une aide matérielle dans une structure d'accueil, Fedasil a fautivement opté pour une procédure dérogatoire dont la mise en œuvre contrevenait à la loi et aux principes généraux de bonne administration.

Ne pouvant recevoir cette aide matérielle dans une structure d'accueil en raison de la décision litigieuse de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, le requérant est privé de toute aide depuis le 6 mai 2010 et subissait toujours le préjudice de cette décision au jour de l'audience ».

TT Bruxelles, vacation, 13 août 2010, RG n°9406/10 (X c/ Fédasil et CPAS de Bruxelles)

Accueil – Demandeur d'asile pakistanais en procédure - Décision de non désignation d'un lieu obligatoire d'inscription par fédasil – Art. 11, §3, al. 4, L. 12/01/2007 sur l'accueil – Saturation du réseau - Refus d'acter une demande d'aide sociale par le CPAS – Condamnation de Fédasil sous astreinte en référé – Recours TT au fond - Travaux préparatoires - Absence de recherche d'hébergement provisoire – Pas de preuve de circonstances particulières en l'espèce – Décision illégale – Faute dans le chef de Fédasil – Condamnation à octroyer l'aide matérielle – Exécution provisoire.

« Le tribunal constate que selon la volonté même du législateur telle qu'exprimée à travers les travaux préparatoires, la saturation du réseau d'accueil a été considérée comme une circonstance particulière, avec la nuance de taille que cette saturation doit concerner également les places disponibles en structure d'accueil d'urgence.

Or Fedasil n'établit aucunement qu'à la date du 19 mai 2010, elle était dans l'impossibilité d'offrir une structure d'accueil d'urgence à monsieur X, pendant quelques jours, le temps de lui trouver une place dans une structure communautaire ou individuelle qu'elle soit gérée par Fedasil ou un partenaire, ce qu'elle a pu faire le 10 juin 2010 en lui trouvant un centre d'accueil ».

TT Bruxelles, 15^{ème} ch., 16 septembre 2010, RG n° 8647/10 (X c/ Fédasil et CPAS de Bruxelles, en présence de l'Etat belge)

Accueil – Demandeur d'asile en procédure - Décision de non désignation d'un lieu obligatoire d'inscription par fédasil – Saturation du réseau - Refus d'acter une

demande d'aide sociale par le CPAS – Recours TT - Art. 11, §3 et §4, L. 12/01/2007 – Notion de « circonstances particulières » – Caractère individualisé et circonstanciel - Notion de « circonstances exceptionnelles » - Absence de décision du conseil des ministres – Refus illégal – Droit à l'aide matérielle.

« En résumé, il peut en être déduit que le législateur a, le 30 décembre 2009, créé une nouvelle catégorie de « circonstances » permettant à l'agence FEDASIL de déroger à la désignation d'une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription et fait, depuis la loi du 30 décembre 2009, la distinction entre deux catégories de circonstances. La première est celle des « circonstances particulières », qui doivent s'appliquer de façon « *de manière individualisée et circonstancielle* ». La seconde est celles des « circonstances exceptionnelles » liées à la saturation du réseau d'accueil lorsque cette dernière présente un caractère « *plus* » systématique.

Il est évidemment regrettable que le législateur ne se soit pas exprimé plus clairement, ce qui éviterait des interprétations en tout sens, une multiplication des conflits, et surtout que les demandeurs d'aide soient mis dans une situation où ils ne bénéficient d'aucune aide dans l'attente que les tribunaux statuent.

Toutefois, malgré cette expression confuse, le tribunal estime que l'interprétation qu'il retient est la plus conforme à la cohérence actuelle du texte légal, tel que modifié par la loi du 30 décembre 2009, et au contexte qui a conduit à la fin du plan de répartition (c'est la loi du 12 janvier 2007 qui a abrogé la disposition faïtière de ce plan, à savoir l'article 54, §1^{er} de la loi du 15 décembre 1980, parce le législateur confiait l'accueil des demandeurs d'asile à l'agence FEDASIL) et qui a conduit à réinscrire le principe d'un tel plan au §4 de l'article 11 de la loi du 12 janvier 2007, suite à la saturation systématique depuis l'été 2009 du réseau d'accueil qui devait accueillir ces demandeurs d'asile.

En vertu de l'article 56, §2, 3° de la loi du 12 janvier 2007, l'agence FEDASIL excède les pouvoirs qui lui sont accordés en se fondant sur l'article 11, §3 de la loi du 12 janvier 2007 pour déroger à la désignation d'un centre d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription en invoquant la saturation systématique du réseau d'accueil.

Il ne peut le faire que dans l'hypothèse et selon les modalités de l'article 11, §4 de la loi du 12 janvier 2007, à savoir, « *dans l'attente d'une solution structurelle* », « après une décision du Conseil des ministres sur la base d'un rapport établi par l'Agence, et sur la base d'une répartition harmonieuse entre les communes, en vertu des critères fixés selon les modalités visées au paragraphe 3, deuxième alinéa, 2°, de l'article 11, §3 ».

Tel n'est pas le cas à ce jour puisque notamment le Conseil des ministres n'a pris aucune décision.

La décision de l'agence FEDASIL n'est donc pas légale ».

TT Bruxelles, référé, 2 septembre 2010, 10/1230/B (X et Y)

Accueil – Demandeurs d'asile en procédure – Absence d'hébergement – Recours en référé – Requête unilatérale - Art. 3, 6, 9 et 10, L. 12/01/2007 sur l'accueil – Urgence – Contrariété à l'article 3, CEDH – Condamnation à héberger sous astreinte.

« L'urgence est prouvée à suffisance et la contrariété à l'article 3 de ladite Convention européenne (CEDH) manifeste, de sorte que l'intervention du juge est nécessaire afin de mettre fin immédiatement à la situation litigieuse.

Le caractère absolu dudit article 3 et la situation particulièrement précaire des parties requérantes entraînent la nécessité d'une injonction immédiate à Fédasil et légitiment qu'il

soit ainsi dérogé à la mise en œuvre normale des droits de la défense dans une procédure ordinaire de référé.

Il convient que cette injonction soit assortie d'astreinte car, sinon, la mesure ordonnée risquerait de demeurer lettre morte ;

Considérant que les parties requérantes se trouvent dans l'impossibilité, vu l'extrême urgence, de solliciter par une décision séparée, l'aide judiciaire, la demande en ce sens telle que formulée dans le cadre de la présente procédure est fondée.

Quant au montant de l'astreinte :

La loi accueil a un double objectif :

- D'une part, elle garantit l'accueil des demandeurs d'asile et des familles avec enfants mineurs dans des conditions que l'on peut attendre d'un pays civilisé,
- D'autre part, l'accueil des intéressés dans les centres de Fedasil devait arrêter le précédent effet d'attraction qui a été créé lorsque les CPAS étaient obligés de payer une aide financière à tous les intéressés (le plus souvent sous forme de revenu d'intégration).

Actuellement, nous constatons que Fedasil refuse d'accueillir les demandeurs d'asile et les familles avec enfants mineurs et choisit de payer explicitement les astreintes de 250 euros par personne et par jour qui ont été imposées dans les précédents dossiers.

L'obligation à une astreinte n'a pas pour but l'enrichissement des intéressés à charge de l'Etat belge mais bien d'obliger Fedasil, et par extension les responsables politiques, de se conformer à la législation belge.

La seule solution possible pour les centaines de dossiers qui sont pendants devant les tribunaux consiste en une action politique :

- La législation actuelle doit être appliquée par les tribunaux ;
- Si la législation actuelle ne satisfait pas, elle doit être adaptée par les instances compétentes (gouvernement et parlement), mais entre-temps, elle doit être appliquée ;
- Si la législation actuelle satisfait, Fedasil doit garantir l'accueil des intéressés conformément à cette législation ;
- En tout état de cause, les ministres responsables doivent veiller à ce que Fedasil dispose des moyens nécessaires pour pouvoir exécuter sa tâche.

Nous constatons aujourd'hui qu'une astreinte de 250 euros par personne par jour, ne suffit pas pour obliger Fedasil, et par extension l'Etat belge, à exécuter la loi d'accueil.

Une astreinte doit être suffisamment élevée pour forcer la partie visée à exécuter la législation.

C'est pourquoi, le respect de la loi doit être ordonné sous peine d'une astreinte de 500 euros par personne par jour ».

Note : voir également pour une ordonnance sur requête unilatérale, TT Bruxelles, référé, 30 avril 2009, RR n° 09/418/B