

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

810/02.01

N° S.23.0046.F

AGENCE FÉDÉRALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE, dont le siège est établi à Bruxelles, rue des Chartreux, 21, inscrite à la banque-carrefour des entreprises sous le numéro 0860.737.913,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Paul Wouters, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Louvain, Koning Leopold I-straat, 3, où il est fait élection de domicile,

contre

1. E. N.,

représenté par Maître Gilles Genicot, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Liège, rue de Chaudfontaine, 11, où il est fait élection de domicile,

2. L. S.,

3. E. N.,

4. J. C. H.,

défendeurs en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 25 mai 2023 par la cour du travail de Bruxelles.

Le 15 janvier 2024, l'avocat général Hugo Mormont a déposé des conclusions au greffe.

Le président de section Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Hugo Mormont a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Dans la requête en cassation, jointe au présent arrêt en copie certifiée conforme, la demanderesse présente un moyen.

III. La décision de la Cour

Sur le moyen :

Quant à la première et à la deuxième branche :

L'arrêt décide que la demanderesse a commis une faute dans l'exécution de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, au motif que « le comportement d'une autorité administrative qui viole une norme de droit qui impose à cette autorité d'agir d'une manière déterminée constitue une faute, sous réserve d'une cause de

justification », que la demanderesse « a manifestement violé la loi du 12 janvier 2007, qui lui impose d'agir d'une manière déterminée », et que, dans les circonstances invoquées par la demanderesse, « il n'est pas question de force majeure ou d'une autre cause de justification ».

Il décide ensuite que la demanderesse a manifestement abusé de ses droits procéduraux, au motif qu'une partie abuse de ces droits lorsqu'elle agit d'une manière qui excède manifestement les limites de leur exercice normal par une personne prudente et diligente et que le comportement de la demanderesse, soit la faute précitée, a « contraint les [défendeurs] à agir en justice » pour obtenir sa condamnation à exécuter la loi du 12 janvier 2007 « alors que la tenue d'un procès n'était manifestement justifiée par aucun motif sérieux ni raisonnable » puisque la demanderesse ne contestait ni son obligation d'agir d'une manière déterminée ni l'absence de cause de justification, et que cette attitude est particulièrement grave compte tenu de la qualité de la demanderesse, autorité publique en charge de l'accueil des demandeurs de protection internationale, de la vulnérabilité des défendeurs et de la perturbation du fonctionnement du service public de la justice causée par la demande des défendeurs avec les milliers de demandes similaires que les défendeurs et d'autres demandeurs de protection internationale ont été contraints d'introduire devant les tribunaux.

Le moyen, qui, en sa deuxième branche, soutient que la demanderesse n'a pas été en mesure d'exécuter la loi du 12 janvier 2007, mais ne critique ni celles de ces considérations ni la décision relatives à la faute qu'elle a commise dans cette exécution, s'érige contre l'appréciation en fait contraire de l'arrêt.

Le moyen, qui, en sa première branche, reproche à l'arrêt de ne pas constater que la demanderesse a agi d'une manière excédant les limites de l'exécution normale de la loi du 12 janvier 2007, mais ne critique pas les considérations précitées sur lesquelles l'arrêt fonde sa décision qu'elle a manifestement abusé de ses droits procéduraux, ne saurait entraîner la cassation de cette décision, partant, est dénué d'intérêt.

Le moyen, en chacune de ces branches, est irrecevable.

Quant à la troisième branche :

Ainsi qu'il a été dit en réponse aux première et deuxième branches du moyen, l'arrêt considère que la demanderesse a commis une faute dans l'exécution, non de l'ordonnance du premier juge rouvrant les débats, mais de la loi du 12 janvier 2007.

Le moyen, qui, en cette branche, est tout entier fondé sur une interprétation inexacte de l'arrêt, manque en fait.

Par ces motifs,

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne la demanderesse aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de deux mille quatre-vingt-quatre euros quarante centimes envers la partie demanderesse, y compris la somme de vingt-quatre euros au profit du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Christian Storck, président, le président de section Mireille Delange, les conseillers Ariane Jacquemin, Maxime Marchandise et Simon Claisse, et prononcé en audience publique du douze février deux mille vingt-quatre par le président de section Christian Storck, en présence de l'avocat général Hugo Mormont, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

S. Claisse

M. Marchandise

A. Jacquemin

M. Delange

Chr. Storck

POURVOI EN CASSATION

5 **POUR:** L'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile, en abrégé **FEDASIL**, organisme public doté de la personnalité juridique, B.C.E. n° 0860.737.913, dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, rue des Chartreux, 21 ;

10 **Demanderesse en cassation,**

Assistée et représentée par M^e Paul WOUTERS, avocat à la Cour de cassation, ayant son cabinet à 3000 Leuven, Koning Leopold I-straat 3, où il est fait élection de domicile ;

15

CONTRE: 1. **N. E.,**
2. **S. L.,**
20 3. **N. E.,**
4. **H. J. C.,**

25 **Défendeurs en cassation,**

*

*

30

*

Deuxième feuillet

35

A Messieurs les Premier Président et Présidents, Mesdames et Messieurs les Conseillers composant la Cour de cassation de Belgique,

40 La demanderesse a l'honneur de déférer, à Votre censure, l'arrêt contradictoirement rendu entre parties par la deuxième chambre de la Cour du travail de Bruxelles en date du 25 mai 2023 (2022/CB/15).

45 **I. Les faits et antécédents de la procédure** peuvent être résumés comme suit :

1. Les défendeurs sont de nationalité étrangère, ont introduit une demande de protection internationale, mais n'ont pas obtenu de place d'accueil auprès de la demanderesse.
50

Les défendeurs ont introduit une action en référé devant le tribunal du travail francophone de Bruxelles sollicitant la condamnation de la demanderesse, sous peine d'astreinte, à leur héberger et à leur fournir l'aide matérielle prévue par la loi du 12 janvier 2007.
55

2. Par ordonnance du 28 novembre 2022 rendue contradictoirement entre parties par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles, Chambre des référés (R.G. : 22/190/C), la Présidente a déclaré la demande recevable et fondée dans la mesure ci-après :
60

Ordonne à la demanderesse, au plus tard le jour suivant la signification de l'Ordonnance, d'assurer l'hébergement des défendeurs dans un centre d'accueil

65 ou dans une ILA, voire dans un hôtel ou tout autre établissement adapté à défaut
de place disponible, et de lui fournir l'accueil tel que défini à l'article 2,6° de la
loi du 12 janvier 2007, sous peine d'une astreinte de 250,00 EUR par jour de
retard et par personne à dater de la signification de l'Ordonnance, l'astreinte étant
due pour chaque défendeur individuellement ;

70

Dit pour droit que l'Ordonnance cessera de produire ses effets au plus tard à
l'issue de la procédure d'asile ou si, sauf cas de force majeure, les défendeur ne se
présentent pas à une convocation de la demanderesse ou s'ils quittent
volontairement la structure d'accueil qui leur est désignée ;

75

Accorde l'assistance judiciaire au défendeur ;

En application de l'article 775 CJ, ordonne la réouverture des débats afin de
permettre aux parties de s'expliquer conformément à l'article 780*bis* ;

80

85

Troisième feuillet

90 Réserve les dépens, et déclare l'Ordonnance exécutoire par provision nonobstant
tout recours et sans caution.

3. Par Ordonnance rendue le 14 février 2023 contradictoirement entre parties,
95 et après les avoir réentendues suite à la réouverture des débats, la Présidente :

Dit pour droit que la demanderesse a utilisé la procédure à des fins manifestement
dilatatoires ou abusives au sens de l'article 780*bis* du Code judiciaire ;

100 Condamne en conséquence la demanderesse au paiement d'une amende de 2.500,00 EUR ;

En application de l'article 1017, al 2 CJ condamne la demanderesse aux dépens d'instance liquidé à :

105

- 119,32 EUR à titre de frais de citation en débet
- 54,69 EUR à titre d'indemnité de procédure,
- 24,00 EUR à titre de contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

110

Délaisse à la demanderesse ses propres dépens ;

Déclare l'ordonnance exécutoire par provision nonobstant tout recours et sans caution et la déclare exécutoire sur minute.

115

4. La demanderesse a interjeté appel de cette décision par requête déposée le 14 novembre 2022 en ce qu'elle l'a condamnée au paiement d'une amende civile pour procédure abusive.

120

Par arrêt prononcé contradictoirement entre parties, en date du 28 mars 2023, la Cour du travail de Bruxelles, 2ème chambre - audience extraordinaire (R.G. n° : 2022/CB/11) a déclaré l'appel recevable mais non fondé, en a débouté la demanderesse mis à charge de cette dernière les dépens d'appel, non liquidés.

125

Il s'agit de l'arrêt attaqué.

* *

130

*

135 A l'encontre de cet arrêt, la demanderesse croit pouvoir faire valoir le moyen de cassation ci-après libellé.

Quatrième feuillet

MOYEN UNIQUE DE CASSATION

140

Les dispositions légales dont la violation est invoquée

- 145
- Les article 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955 (ci-après " CEDH ") ;
 - Le principe général du droit de la légalité ;
 - Le principe général du droit interdisant l'abus de droit ;
 - Les articles 12 et 14 de la Constitution ;
 - Les articles 584 et 780bis du Code judiciaire ;
 - 150 - Les articles 2,6°, 2,10°, 16, 18 et 55 à 65 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ;

La décision et les motifs critiqués par la demanderesse

155

L'arrêt attaqué en ce qu'il confirme la condamnation de la demanderesse, par le jugement dont appel, au paiement d'une amende civile de 2.500 euros et aux dépens et ce, aux motifs suivants (pp. 7 à 8 de l'arrêt attaqué) :

160 **"2. Application des principes en l'espèce**

1.

(La demanderesse) n'a jamais contesté le bien-fondé de la demande qui lui était adressée par (le défendeur) sur la base de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Elle n'a opposé aucune contestation à la demande formulée en référé devant la présidente du tribunal du travail et n'a pas interjeté appel de l'ordonnance lui ordonnant de fournir à l'intimé l'hébergement et l'accueil en vertu de cette loi. Encore dans sa requête d'appel, (la demanderesse) reconnaît le droit de l'intimé à l'aide matérielle.

165

170

(La demanderesse) s'est pourtant abstenue d'accorder à l'intimé l'hébergement et l'accueil qu'elle ne conteste pas lui devoir, le contraignant à agir en justice afin de faire condamner (la demanderesse), sous peine d'astreinte, à le lui accorder effectivement.

175 *Ce faisant, (la demanderesse) a contraint l'intimé à agir en justice alors que la tenue d'un procès n'était manifestement justifiée par aucun motif sérieux ni raisonnable, le droit réclamé en justice n'étant pas contesté.*

2.

180 *Conformément aux principes déjà exposés, il importe d'examiner si le comportement de (la demanderesse) est manifestement fautif.*

185 *Le comportement d'une autorité administrative qui viole une norme de droit qui impose à cette autorité d'agir d'une manière déterminée constitue une faute, sous réserve d'une cause de justification'.*

En l'espèce, (la demanderesse) a manifestement violé la loi du 12 janvier 2007, qui lui impose d'agir d'une manière déterminée. Elle ne le conteste pas.

190

Cinquième feuillet

195 *(La demanderesse) explique son attitude par l'impossibilité d'offrir un hébergement à tous les demandeurs de protection internationale en raison de la saturation du réseau d'accueil, et ce depuis janvier 2022. Cette saturation serait liée, selon (la demanderesse), au nombre croissant de demandes de protection internationale et à la longueur des procédures d'asile. Elle fait valoir ses efforts et ceux du gouvernement pour résoudre cette situation.*

200

Tout en affirmant être dans l'impossibilité d'exécuter sa mission légale, (la demanderesse) n'invoque cependant pas la force majeure ni une autre cause de justification.

205 *La violation, par (la demanderesse), sans cause de justification, d'une norme de droit qui lui impose d'agir d'une manière déterminée constitue une faute.*

210 *Pour l'application de l'article 780bis du Code judiciaire, cette faute doit être qualifiée d'abus manifeste en ce qu'elle a forcé de manière téméraire (le défendeur) à agir en référé devant la présidente du tribunal du travail.*

3.

215 *La gravité de ce comportement de (la demanderesse) et la proportionnalité de l'amende civile infligée doivent être appréciées en tenant compte de toutes les circonstances de l'espèce.*

220 *La qualité d'autorité publique en charge de l'accueil des demandeurs de protection internationale aggrave la faute de (la demanderesse), qui n'a pas rempli la mission pour laquelle elle a été créée. Certes, cette mission n'est pas aisée et (la demanderesse) est confrontée à certaines difficultés, mais il n'est pas question de force majeure ni d'une autre cause de justification. Dès lors, il ne peut être admis que (la demanderesse), autorité publique, n'applique pas la loi.*

225 *La vulnérabilité particulière (du défendeur), demandeur de protection internationale ayant urgemment besoin de l'hébergement et de l'accueil prévus par la loi, destinés à préserver sa dignité humaine, aggrave la faute de (la demanderesse) consistant à le contraindre à agir en justice dans l'espoir d'obtenir effectivement le respect de ses droits fondamentaux.*

230 *Enfin, la circonstance que la demande en justice que (le défendeur) a été contraint d'introduire contre (la demanderesse) est une parmi les milliers des demandes similaires (actuellement environ 7000 demandes non contestées depuis janvier 2022) doit être prise en considération, s'agissant d'apprécier la perturbation du fonctionnement du service public de la justice que le législateur a entendu réprimer par l'article 780bis du Code*
235 *judiciaire. Cette perturbation est très importante au vu du nombre de dossiers et de l'urgence dans laquelle ils doivent être traités, affectant profondément le fonctionnement du tribunal du travail francophone de Bruxelles au préjudice de cette juridiction et, in fine, de l'ensemble de ses justiciables. Cette perturbation gagne à présent la cour du travail de Bruxelles, saisie d'un nombre croissant d'appels, notamment dans la présente*
240 *cause.*

4.

245 *En raison de l'abus procédural manifeste commis par (la demanderesse) en ce qu'elle a forcé de manière téméraire l'intimé à agir en justice et compte tenu des circonstances relevées, c'est à juste titre et de manière proportionnée que l'ordonnance attaquée a condamné FEDASIL à une amende civile du montant maximal, soit 2.500 euros.*

Cette condamnation est confirmée."

250

Sixième feuillet

255 **Les griefs de la demanderesse à l'encontre de la décision et des motifs critiqués**

1. L'article 780bis du Code judiciaire prévoit :

260 « *La partie qui utilise la procédure à des fins manifestement dilatoires ou abusives peut être condamnée à une amende de 15 à 2500 EUR sans préjudice des dommages et intérêts qui seraient réclamés.*

265 *En ce cas, il y sera statué par la même décision dans la mesure où il est fait droit à une demande de dommages et intérêts pour procès téméraire et vexatoire. Si tel n'est pas le cas, les parties seront invitées à s'expliquer conformément à l'article 775.*

270 *Tous les cinq ans, le Roi peut adapter les sommes minimales et maximales au coût de la vie. Le recouvrement de l'amende est poursuivi par toutes voies de droit à la diligence de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines.*

Le présent article n'est pas applicable en matière pénale ni disciplinaire ».

275

2. Il s'ensuit qu'une partie au procès qui commet un abus de procédure peut être sanctionnée par une amende pour un tel comportement.

280 Un tel abus de procédure peut se définir comme l'utilisation de la procédure d'une manière qui excède manifestement les limites de l'exercice normal par une partie

prudente et diligente, mettant en péril tant l'intérêt des parties qu'une administration de la justice correcte et efficace.

285 Dans l'appréciation des intérêts en présence, le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de la cause.

Lorsque le juge décide de manière souveraine sur la base des circonstances de la cause qu'il y a abus de la procédure, Votre Cour examine quand même si l'existence d'un tel abus peut se déduire de ces constatations.

290

3. La mission de la demanderesse selon l'article 56 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers consiste :

295

« § 1er. 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. [...] »

300

Septième feuillet

305

Pour remplir cette mission, la demanderesse possède les compétences suivantes, prévues par l'article précité :

310 « § 2. Dans le cadre des missions visées au § 1er, l'Agence exerce les compétences suivantes :

1° l'octroi de l'aide matérielle aux bénéficiaires de l'accueil au sein des structures d'accueil communautaires qu'elle gère;

315 2° le contrôle de l'exécution des conventions relatives à l'octroi de l'aide
matérielle aux bénéficiaires de l'accueil avec les partenaires, conclues
conformément à l'article 64;

3° la désignation, la modification et la suppression du lieu obligatoire
d'inscription, conformément au Livre II;

320 4° l'organisation du paiement d'une allocation journalière et de la prestation de
services communautaires conformément à l'article 34.

[...] »

L'hébergement d'un demandeur de protection internationale se fait normalement
dans son réseau d'accueil structurel, c.-à.-d. selon l'article 16 de la loi précitée
325 dans un centre d'accueil communautaire ou individuelle, qu'elle gère ou qu'elle
organise avec les partenaires visés aux articles 60 à 64 de la loi précitée.

Ce n'est qu'exceptionnellement, que l'hébergement peut être organisé, selon
l'article 18 de la même loi dans une structure d'accueil d'urgence : « Par
330 dérogation aux articles 20 et 21 ainsi qu'aux articles 30 à 35, le bénéficiaire de
l'accueil peut, lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont
temporairement épuisées, en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile être
hébergé dans une structure d'accueil d'urgence. Dans ce cas il bénéficie d'un
accompagnement social limité. [...] »

335

La demanderesse, par contre, ne possède à aucun moment le pouvoir d'organiser
l'hébergement en dehors de son réseau d'accueil structurel ou d'accueil
d'urgence. Elle est sans pouvoir aux fins d'héberger un bénéficiaire dans un hôtel
ou tout autre établissement adapté.

340

Première branche

3. L'abus de procédure est un cas d'application de la notion générale d'abus de
droit.

345 Un abus de droit peut exister indépendamment de toute faute.

La constatation d'une violation, même de manière manifestement fautive, d'un
droit imposant à une partie d'agir d'une manière déterminée ne permet pas d'en
déduire un abus de droit, ou un abus de procédure.

350

Huitième feuillet

355 Le juge du fond se doit de constater que la façon dont une partie au procès a utilisé la procédure, excède dans le cas qui lui est soumis, les limites de l'exercice normal par une partie au procès prudente et diligente se trouvant dans la même situation.

360 4. Les juges d'appel, après avoir estimé (p. 6) que la demanderesse : « a manifestement violé la loi du 12 janvier 2007, qui lui impose d'agir d'une manière déterminée » et qu'elle « n'invoque (...) pas la force majeure ni une autre cause de justification », décident que « Pour l'application de l'article 780bis du Code judiciaire cette faute doit être qualifiée d'abus manifeste en ce
365 qu'elle a forcé de manière téméraire (le défendeur) à agir en référé devant la présidente du tribunal de travail »

et (p. 7) qu'« il ne peut être admis que (la demanderesse) autorité publique, n'applique pas la loi » parce qu'« il n'est pas question de force majeure ni d'une autre cause de justification. »

370

5. A aucun moment, les juges d'appel ont vérifié, ni constaté, qu'une autorité publique, se trouvant submergée par une même saturation de son réseau, tant d'accueil structurel, que d'urgence, causé par la perturbation résultant des milliers de demandes de protection internationale, s'élevant à environ 7.000 demandes non
375 contestées depuis janvier 2022, ce que constate la Cour du travail, aurait pu, tenant compte de son pouvoir d'agir restreint par la loi et ses capacités et moyens limités, faire face à cet afflux anormalement élevé différemment et aurait été capable de donner à toutes ces demandes non contestées une suite favorable en procurant dans l'urgence l'aide matérielle à laquelle tous ces demandeurs d'asile
380 avaient droit, y compris le défendeur et ce dans son réseau.

6. Il s'ensuit que l'arrêt attaqué ne justifie pas légalement sa décision d'infliger une amende de 2.500 euros à la demanderesse au motif qu'« il ne peut être admis que (la demanderesse) autorité publique, n'applique pas la loi », parce qu'« il
385 n'est pas question de force majeure ni d'une autre cause de justification. », sans pour autant avoir constaté qu'une autre autorité publique, dans la même situation, avec des capacités et moyens limités, ainsi qu'un pouvoir d'agir restreint, aurait été capable de réagir de manière manifestement plus efficace à la crise d'asile que

390 la demanderesse de telle sorte que le défendeur n'aurait pas été forcé d'introduire
une procédure dans l'urgence devant la présidente du Tribunal du travail.
(Violation du principe général de droit interdisant l'abus de droit et les articles 584
et 780bis du Code judiciaire).

395

Neuvième feuillet

Seconde branche.

7. Lorsque le juge décide de manière souveraine sur la base des circonstances
de la cause qu'il y a abus de la procédure, Votre Cour dans l'exercice de son
400 contrôle marginal vérifie si l'existence d'un tel abus peut se déduire de ses
constatations.

8. Les juges d'appel ont constaté et considéré :

- « *(La demanderesse) n'a jamais contesté le bien-fondé de la demande qui lui
405 était adressée par (le défendeur) sur la base de la loi du 12 janvier 2007 sur
l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.
Elle n'a opposé aucune contestation à la demande formulée en référé devant la
présidente du tribunal du travail et n'a pas interjeté appel de l'ordonnance lui
ordonnant de fournir à l'intimé l'hébergement et l'accueil en vertu de cette loi.
410 Encore dans sa requête d'appel, (la demanderesse) reconnaît le droit de l'intimé
à l'aide matérielle. (p.5)*

- « *(La demanderesse) explique son attitude par l'impossibilité d'offrir un
hébergement à tous les demandeurs de protection internationale en raison de la
415 saturation du réseau d'accueil, et ce depuis janvier 2022. Cette saturation serait
liée, selon (la demanderesse), au nombre croissant de demandes de protection
internationale et à la longueur des procédures d'asile. Elle fait valoir ses efforts
et ceux du gouvernement pour résoudre cette situation. » (p.6)*

420 - « *La qualité d'autorité publique en charge de l'accueil des demandeurs de
protection internationale aggrave la faute de (la demanderesse), qui n'a pas
rempli la mission pour laquelle elle a été créée. Certes, cette mission n'est pas
aisée et (la demanderesse) est confrontée à certaines difficultés, mais il n'est pas
question de force majeure ni d'une autre cause de justification. Dès lors, il ne*

425 *peut être admis que (la demanderesse), autorité publique, n'applique pas la loi. »*
(p.6)

430 - « *La vulnérabilité particulière (du défendeur), demandeur de protection internationale ayant urgemment besoin de l'hébergement et de l'accueil prévus par la loi, destinés à préserver sa dignité humaine, aggrave la faute de (la demanderesse) consistant à le contraindre à agir en justice dans l'espoir d'obtenir effectivement le respect de ses droits fondamentaux. »* (p.6)

435 - « *Enfin, la circonstance que la demande en justice que (le défendeur) a été contraint d'introduire contre (la demanderesse) est une parmi les milliers des demandes similaires (actuellement environ 7000 demandes non contestées depuis janvier 2022) doit être prise en considération, (...) »* (p.6)

440 - « *(...) s'agissant d'apprécier la perturbation du fonctionnement du service public de la justice que le législateur a entendu réprimer par l'article 780bis du Code judiciaire. Cette perturbation est très importante au vu du nombre de dossiers et de l'urgence dans laquelle ils doivent être traités, (...) »* (p.6)

445

Dixième feuillet

450 Ces constatations et considérations ne permettent pas de conclure que la demanderesse aurait utilisé la procédure à des fins manifestement abusives, dès lors qu'elles font que confirmer que la demanderesse, ne disposant que d'un réseau, tant celui d'accueil structurel, que celui d'urgence, avec une capacité et des moyens limités, n'a pas été en mesure de remplir sa mission légale dans le cadre légal et de ses pouvoirs restreints qui sont les siens, une fois son réseau saturé et submergé face à un tsunami de demandes de protection internationale.

455

9. Il s'ensuit que l'arrêt attaqué ne justifie pas légalement sa décision d'infliger une amende de 2.500 euros à la demanderesse dès lors que les constatations et considérations précitées ne permettent pas, sans violation de la notion légale d'« abus de la procédure », de conclure que la demanderesse a commis un tel abus (Violation du principe général de droit interdisant l'abus de droit et les articles 584 et 780bis du Code judiciaire).

460

Troisième branche

465 10. Aux termes de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

470 La circonstance que l'amende prévue par l'article 780bis du Code judiciaire pour un abus de procédure ne peut être qualifiée de sanction pénale en droit interne n'exclut pas que cette mesure puisse être de nature pénale au sens de l'article 6, § 1er, de la Convention précitée.

475 Tel est le cas lorsque la disposition violée s'adresse à tous les citoyens, sans distinction ni exception, en leur qualité de partie à une procédure devant les tribunaux et cours et que la mesure ne vise pas à indemniser un dommage pécunier mais poursuit essentiellement un but préventif et répressif.

480 La circonstance que le montant maximal de l'amende civile de 2.500 euros soit relativement léger n'a pas pour effet de soustraire celle-ci à l'application de l'article 6, § 1er, de la Convention précitée.

485 L'amende infligée pour un abus de procédure sanctionne ainsi une norme qui s'adresse à quiconque se retrouve partie devant une cour ou un tribunal et pas seulement à une catégorie déterminée de personnes ayant un statut particulier.

490

Onzième feuillet

495 Il ressort de la nature de l'amende et du mode de détermination de son importance qu'elle n'a pas une fonction indemnitaire, mais tend essentiellement à punir et à prévenir que des procédures soient utilisées de façon abusive et dérèglent non seulement le déroulement de celles-ci, mais aussi perturbent le fonctionnement du

service public de la justice, en mobilisant notamment, à tort, des ressources qui pourraient être utilisées ailleurs.

500

Par conséquent, l'amende infligée pour un abus de procédure est de nature pénale au sens de l'article 6, § 1er, de la Convention précitée. La circonstance qu'il ne s'agit pas d'une sanction sévère quant à son montant est sans incidence à cet égard.

505 11. Aux termes de l'article 7 de la Convention précitée, nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international.

Le principe général de droit de la légalité et les articles 12 et 14 de la Constitution qui le concrétise, prévoient que nulle peine ne peut être établie, ni appliquée qu'en
510 vertu de la loi.

12. Il ressort des pièces de la procédure dont Votre Cour peut avoir égard, que le Président du Tribunal du travail Francophone de Bruxelles, Chambres des référés, par Ordonnance du 29 septembre 2022, a ordonné à la demanderesse, « *au plus tard le jour suivant la signification de l'Ordonnance, d'assurer l'hébergement du défendeur dans un centre d'accueil ou dans une ILA, voire dans un hôtel ou tout autre établissement adapté à défaut de place disponible, et de lui fournir l'accueil tel que défini à l'article 2,6° de la loi du 12 janvier 2007, sous peine d'une astreinte de 1.000,00 EUR par jour de retard à dater de la signification de l'ordonnance* » ;
515
520

Selon l'article 56, § 2 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, la demanderesse possède dans le cadre des missions visées au §1^{er} la compétence de « *1° l'octroi de l'aide matérielle aux bénéficiaires de l'accueil au sein des structures d'accueil communautaires qu'elle gère* » et « *2° le contrôle de l'exécution des conventions relatives à l'octroi de l'aide matérielle aux bénéficiaires de l'accueil avec les partenaires, conclues conformément à l'article 64;* »
525

Selon l'article 18 de la loi précitée, ce n'est qu'exceptionnellement, que l'hébergement peut être organisé dans une structure d'accueil d'urgence : « *Par dérogation aux articles 20 et 21 ainsi qu'aux articles 30 à 35, le bénéficiaire de l'accueil peut, lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile être hébergé dans une structure d'accueil d'urgence. Dans ce cas il bénéficie d'un accompagnement social limité. [...]* »
530

535

540

L'organisation de l'hébergement d'un demandeur de protection internationale « (...) dans un hôtel ou tout autre établissement adapté à défaut de place disponible (...) » sort de la compétence et du pouvoir de la demanderesse, les articles 62 à 65 de la loi précitée du 12 janvier 2007 délimitant le réseau légal dont la demanderesse dispose et pour lequel elle est responsable aux seuls centres dont elle assure elle la gestion et ceux qu'elle organise avec les partenaires qui y sont visés.

Dans la mesure où la demanderesse se voit infliger en justice l'obligation d'organiser des mesures d'accueil en dehors de son réseau légal, la demanderesse n'a pas manqué à sa mission légale et n'a commis aucun manquement reprochable à ses obligations légales.

La circonstance que l'introduction de la procédure par le défendeur aurait pu être évitée si la demanderesse avait organisé une ou des places d'accueil en dehors de son réseau sans base légale, n'empêche que l'absence d'une telle base légale pour une telle initiative doit avoir comme conséquence qu'aucune sanction ne peut lui être infligée pour ne pas l'avoir organisée.

14. Il s'ensuit que l'arrêt attaqué ne justifie pas légalement sa décision d'infliger une amende de 2.500 euros à la demanderesse dans la mesure où cette sanction au sens de l'article 6, § 1 CEDH se rapporte à sa condamnation d'organiser l'hébergement du défendeur « (...) dans un hôtel ou tout autre établissement adapté à défaut de place disponible (...) » , soit en dehors de sa mission légale prévue aux articles 55 e.s. de la loi précitée du 12 janvier 2007 et de son réseau légal, composé des centres qu'elle gère elle-même et ceux qu'elle organise avec les partenaires visés dans les article 62 e.s. de la loi précitée et des centres d'accueil d'urgence visés à l'article 18 de la loi précitée. (Violation des articles 584 et 780bis du Code judiciaire, les articles 6, § 1 en 7 CEDH, le principe général de la légalité, le principe général de droit interdisant l'abus de droit, les articles 12 et 14 de la Constitution et les articles 2,6°, 2,10°, 16, 18 et 55 à 65 de la loi précitée du 12 janvier 2007).

575

580

Développements

1. La première branche reproche à l'arrêt attaqué d'avoir méconnu la notion
585 légale d'« abus de procédure ».

Un abus de droit ne se déduit pas d'une faute. Sans commettre une faute
quelqu'un peut abuser de ses droits, même s'ils sont d'ordre public ou
incontestable.

590

Selon une jurisprudence bien établie de Votre Cour, l'article 780bis du Code
judiciaire se fonde sur le régime de l'abus de droit et non sur la responsabilité
civile (Cass., 31 octobre 2003, J.T., 2004, 135 ; M. TASSIN, L'amende civile,
J.T., 2017, 166 ; J. LAENENS e.a., Handboek gerechtelijk recht, Intersentia,
595 2016, p.550).

600

*"1. L'article 780bis, alinéas 1er et 2, du Code judiciaire dispose que la partie qui utilise
la procédure à des fins manifestement dilatoires ou abusives peut être condamnée à une
amende de 15 euros à 2.500 euros sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient
réclamés.*

*En ce cas, il y sera statué par la même décision dans la mesure où il est fait droit à une
demande de dommages et intérêts pour procès téméraire et vexatoire. Si tel n'est pas le
cas, les parties seront invitées à s'expliquer conformément à l'article 775.*

605

*2. Il s'ensuit qu'une partie au procès qui commet un abus de procédure peut être
condamnée tant à une amende qu'à des dommages-intérêts qui seraient réclamés.*

610

*L'abus de procédure existe lorsqu'une partie au procès agit sans intérêt raisonnable ou
suffisant mais d'une manière qui **excède manifestement les limites de l'exercice normal
par une partie au procès prudente et diligente**, comme lors de l'utilisation d'une
procédure à des fins manifestement dilatoires ou abusives mettant en péril tant l'intérêt
des parties qu'une administration de la justice correcte et efficace. **Lors de cette
appréciation, le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de la cause.***

*3. Le juge d'appel, qui a déduit sur la base d'une série d'éléments et d'extraits de
décisions antérieures dans les procédures successives menées dans le cadre d'un divorce,*

615 *que le demandeur lui-même utilise la procédure à des fins dilatoires ou abusives, évalue les intérêts en cause et justifie légalement sa décision qu'en interjetant ainsi appel la défenderesse n'a pas manifestement excédé les limites de l'exercice normal par une partie au procès prudente et diligente.*

Le moyen ne peut être accueilli. " (Cass., 28 juin 2013, C.12.0502.N)

620 La qualification par les juges d'appel se focalise sur l'application de responsabilité civile en retenant essentiellement la faute manifeste commise par la demanderesse de ne pas avoir appliqué la loi.

625 L'explication de la demanderesse n'est pas retenue en ce qu'elle ne correspondrait ni à la force majeure, ni à une cause de justification.

630 A ce niveau, la motivation de la Cour du travail n'est pas légalement justifiée, le critère à appliquer n'étant pas « une faute manifeste » pour laquelle aucune justification ne peut être donnée, mais bel et bien le fait de savoir si l'attitude de la demanderesse excède manifestement les limites de l'exercice normal de ses obligations légales par une personne normalement prudente et diligente.

Quatorzième feuillet

635

640 La question deviendrait donc, quelle serait l'attitude adoptée par n'importe quelle autre instance fédérale, équipée de la même manière, devant le tsunami de demandes de protection internationale. Est-ce qu'on peut considérer, - nul n'étant tenu à l'impossible -, qu'une autre instance aurait pu faire mieux avec les mêmes moyens que ceux mis à disposition à la demanderesse par l'Etat Belge ... un réseau d'accueil saturé l'est pour tout le monde.

645 Les juge d'appel n'ont pas vérifié, ni constaté que le comportement de la demanderesse excède manifestement les limites de l'exercice normal par une autre autorité publique prudente et diligente dans les mêmes conditions.

2. La seconde branche reproche à l'arrêt attaqué que les juges d'appel ne
 650 pouvaient déduire de leurs constatations et considérations que la demanderesse
 aurait utilisé la procédure à des fins manifestement abusives, dès lors qu'ils ne
 démontrent rien d'autre que la demanderesse, ne disposant dans son réseau légal
 que d'une capacité restreinte et de moyens légalement limités, n'a pas été en
 655 mesure de remplir sa mission légale dans le cadre légal qui est le sien, une fois
 que son réseau était saturé et submergé face à un tsunami de demandes de
 protection internationale : 7.000 non contestés à traiter dans l'urgence...

« 1. L'abus de droit consiste en l'exercice d'un droit d'une manière qui excède
 manifestement les limites de l'exercice de ce droit par une personne diligente et prudente.
 660 C'est notamment le cas lorsque le dommage causé est disproportionné par rapport à
 l'avantage poursuivi ou obtenu par le titulaire du droit. Lors de l'appréciation des
 intérêts en cause, le juge doit tenir compte de toutes les circonstances de la cause.

Lorsque le juge décide de manière souveraine sur la base des circonstances de la cause
 qu'il y a abus de droit, la Cour examine si l'existence d'un tel abus peut se déduire de ces
 665 constatations.

2. Les juges d'appel ont constaté et considéré que :

- les parties ont conclu un contrat de bail relatif à un immeuble de bureaux, un espace
 polyvalent et des parkings situés à Zaventem, prenant cours le 1er septembre 2005 pour
 une durée de neuf ans avec la possibilité de résilier le bail à l'expiration de la sixième
 670 année moyennant le respect d'un délai de préavis de six mois ;

- par lettre du 5 avril 2012, la défenderesse a résilié le contrat de bail pour le 31 octobre
 2012 ; elle a quitté le bien et a conclu un nouveau contrat de bail pour deux autres
 immeubles ;

- cette résiliation par la défenderesse était tardive et cette résiliation tardive constitue un
 675 manquement contractuel ;

- la demanderesse réclame l'exécution forcée du contrat de bail jusqu'au 10 septembre
 2014.

Ils ont considéré, en outre, que :

- la demanderesse n'apporte aucune preuve qu'elle a effectivement fait de réels efforts
 680 pour trouver un autre locataire pour l'immeuble ;

- le choix de la demanderesse de laisser se poursuivre l'exécution du contrat de bail ne
 peut avoir pour conséquence que ce choix soit considéré comme manifestement
 déraisonnable en raison de l'écoulement du temps et de l'inaction du bailleur, ce qui est
 le cas si la situation existant le 31 octobre 2012 perdure jusqu'après le 10 novembre
 685 2014, comme c'est le cas en l'espèce ;

690 - par le biais de son conseil, la défenderesse a demandé le 19 juin 2012 de discuter des modalités concrètes de restitution selon le contrat pour une cessation de celui-ci au 31 octobre 2012, mais la demanderesse a formellement refusé ;

- la demanderesse aurait parfaitement pu discuter et régler ces modalités, fût-ce, le cas échéant, sous réserve de ses droits.

695 3. En considérant, par ces seuls motifs, que la demanderesse a commis un abus de droit et qu'elle s'est ainsi privée de son droit d'obtenir l'exécution forcée du contrat de bail, les juges d'appel n'ont pas légalement justifié leur décision.

Le moyen, en cette branche, est fondé. " (Cass., 3 février 2017, C.16.0055.N).

700

3. La troisième branche reproche à l'arrêt attaqué d'avoir sanctionné la demanderesse, au moins partiellement, pour un comportement non reprochable dans son chef.

705 En effet, dans la mesure où la demanderesse a reçu l'ordre d'organiser l'hébergement du défendeur « (...) dans un hôtel ou tout autre établissement adapté à défaut de place disponible (...) », cette obligation sort de sa compétence et son pouvoir, les articles 2, 6°, 16, 18, 55, 56, 60 à 64 de la loi précitée du 12 janvier 2007, délimitant le réseau légal dont la demanderesse dispose et pour
710 laquelle elle est responsable aux seuls centres qu'elle gère elle-même et ceux de ses partenaires qui y sont visés.

L'amende qui porte également sur cette obligation sanctionne dès lors un comportement que la demanderesse n'était pas en mesure d'organiser sans titre
715 juridique à cause d'absence de base légale.

Il ne fait guère de doute que l'amende prévue à l'article 780bis du Code judiciaire est une sanction pénale au sens de l'article 6, § 1 CEDH.

720 Dans un arrêt relatif à l'application dans le temps de l'ancien article 1072bis du Code judiciaire (sanctionnant le fol appel), la Cour constitutionnelle affirmait, que l'amende civile doit « être considérée comme pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Doctrine et jurisprudence depuis lors admettent que l'amende civile pour abus procédural revêt effectivement un tel

725 caractère et, qu'à ce titre, la partie qui commet un abus de procédure bénéficie des garanties pénales fondamentales prévues par la C.E.D.H. (non bis in idem, principes de légalité, de non-rétroactivité, etc.). (M. TASSIN, L'amende civile, J.T., 2017, 168).

730 « B.6.5. En effet, bien que l'amende soit de nature civile, il apparaît qu'elle doit être considérée comme pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle relève dès lors de l'article 7 de cette Convention qui interdit la rétroactivité de la loi pénale. Il en résulte que l'article 52 n'est susceptible d'être appliqué qu'aux seuls appels formés après son entrée en
735 vigueur, soit après le 1er janvier 1993. » (Cours Constitutionnelle, arrêts n° 82/93 du 1 décembre 1993).

Seizième feuillet

740

Au surplus, cette qualification est confirmée par Votre jurisprudence :

745 « 2. Aux termes de l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière
750 pénale dirigée contre elle.

La circonstance qu'une sanction fiscale ne peut être qualifiée de sanction pénale en droit interne n'exclut pas que cette mesure puisse être de nature pénale au sens de l'article 6, § 1er, de cette Convention.

755 *Tel est le cas lorsque la disposition violée s'adresse à tous les citoyens en leur qualité de contribuables et que la mesure ne vise pas à indemniser un dommage pécuniaire mais poursuit essentiellement un but préventif et répressif. La circonstance que la sanction fiscale soit légère n'a pas pour effet de soustraire celle-ci à l'application de l'article 6, § 1er, de la Convention précitée.*

760 *3. L'amende infligée lorsqu'une eurovignette est échue depuis plus d'un mois sanctionne une norme qui s'adresse à quiconque utilise certaines routes avec des véhicules utilitaires lourds et pas seulement à une catégorie déterminée de personnes ayant un statut particulier. Il ressort de la nature de l'amende et du mode de détermination de son*

importance qu'elle n'a pas une fonction indemnitaire, mais tend essentiellement à punir et à prévenir la répétition d'infractions.

765 *Par conséquent, l'amende est de nature pénale au sens de l'article 6, § 1er, de la Convention. La circonstance qu'il ne s'agit pas d'une sanction sévère est sans incidence à cet égard.*

Le moyen, qui, en cette branche, repose sur un autre soutènement, manque en droit. » (Cass., 21 septembre 2018, F.17.0141.N).

770

Enfin, la volonté du législateur était de sanctionner les parties qui font inutilement traîner la procédure, en les condamnant à une amende :

775 « *Les abus de procédure dérèglent le déroulement de celle-ci et perturbent le fonctionnement du service public de la justice, en mobilisant notamment à tort des ressources qui pourraient être utilisées ailleurs. Il est donc indispensable d'y remédier non seulement de manière préventive mais aussi en sanctionnant les comportements dont il est prouvé qu'ils relèvent d'une réelle volonté dilatoire ou d'abus* » (Rapport, Doc. Parl., Ch. Repr., 2006-2007, n°51-2811/005, p. 5).

780

Il est contraire à l'article 6 C.D.E.H. et au principe général de droit « *nullum poena sine lege* », d'infliger une amende civile à la demanderesse pour son comportement consistant à ne pas avoir transgressé ses pouvoirs légaux en n'utilisant pas des places hors son réseau.

785

Il est constant que le principe « *nullum poena sine lege* » fait partie de ceux que la Cour des Droits de l'Homme considère comme « le noyau dur du droit pénal » :

790 « 133. À cet égard, il est également instructif de tenir compte de la manière dont l'article 6 de la Convention est appliqué dans le type d'affaire aujourd'hui examinée (Jussila, précité, § 43) :

Dix-septième et dernier feuillet

795

800 « (...) il va de soi que certaines [procédures pénales] ne comportent aucun
 caractère infamant pour ceux qu'elles visent et que les « accusations en matière
 pénale » n'ont pas toutes le même poids. De surcroît, en adoptant une
 interprétation autonome de la notion d'« accusation en matière pénale » par
 application des critères Engel, les organes de la Convention ont jeté les bases
 805 d'une extension progressive de l'application du volet pénal de l'article 6 à des
 domaines qui ne relèvent pas formellement des catégories traditionnelles du droit
 pénal, telles que les contraventions administratives (...), les punitions pour
 manquement à la discipline pénitentiaire (...), les infractions douanières (...), les
 sanctions pécuniaires infligées pour violation du droit de la concurrence (...) et
 les amendes infligées par des juridictions financières (...) Les majorations
 810 d'impôt ne faisant pas partie du **noyau dur du droit pénal**, les garanties offertes
 par le volet pénal de l'article 6 ne doivent pas nécessairement s'appliquer dans
 toute leur rigueur (...) »

(C.E.D.H. (Gr.ch), 23 novembre 2006, Jussila c. Finlande, n° 73053/01, § 43 ; C.E.D.H
 (Gr. Ch.), 15 novembre 2016, A et B c. Norvège, n° 24130/11 et 29758/11, § 133 ;
 815 C.E.D.H., (Gr. Ch., 3 novembre 2022, Vegotex International SA c. Belgique, n°
 49812/09, § 76).

820

PAR CES MOTIFS,

825 La demanderesse conclut à ce qu'il Vous plaise, Mesdames, Messieurs, casser
 l'arrêt attaqué et renvoyer la cause et les parties devant une autre Cour du travail.

Dépens comme de droit.

830

Leuven, le 7 juin 2023

Paul WOUTERS