

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.11.0111.F

CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE BRUXELLES, dont les bureaux sont établis à Bruxelles, rue Haute, 298 A,

demandeur en cassation,

représenté par Maître Michèle Grégoire, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 480, où il est fait élection de domicile,

contre

1. AGENCE FÉDÉRALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE, en abrégé Fedasil, dont le siège est établi à Bruxelles, rue des Chartreux, 21,

défenderesse en cassation,

représentée par Maître Paul Wouters, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Ixelles, rue Vilain XIII, 17, où il est fait élection de domicile,

2. D.T. R. M. T.,

défenderesse en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 9 juin 2011 par la cour du travail de Bruxelles.

Le 20 novembre 2012, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

Le demandeur présente un moyen, libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 149 et 159 de la Constitution ;*
- *articles 3, 9, 10, spécialement 1^{er}, 11, spécialement § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 13 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, telle qu'elle était en vigueur à l'époque des faits litigieux, avant sa modification par la loi du 31 décembre 2009 ;*

- *article 57ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel que modifié par la loi du 12 janvier 2007.*

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt décide :

« *Après avoir entendu le ministère public en son avis oral,*

1. *Déclare recevable et fondé l'appel formé par Fedasil,*

Réforme le jugement (dont appel), statuant à nouveau,

Dit non fondée la demande de [la seconde défenderesse] à l'égard de Fedasil et la déboute de cette demande,

Dit partiellement fondée la demande de [la seconde défenderesse] à l'égard du [demandeur],

Condamne en conséquence le [demandeur] à payer à [la seconde défenderesse] une aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale au taux isolé calculé pour la période du 1^{er} janvier 2010 au 4 mai 2010 (inclus),

Met les dépens de [la seconde défenderesse] solidairement à charge du [demandeur] et de Fedasil, liquidés à 109,32 euros en première instance et à 145,78 euros en appel ».

2. *L'arrêt attaqué commence par constater que :*

« *II. Faits*

[La seconde défenderesse], de nationalité chinoise, arrivée en Belgique début mai 2009, a introduit une demande d'asile le 4 mai 2009 (dossier administratif : pièce 1), transmise au Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides le 27 mai. Le centre d'accueil d'Eeklo lui a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription, et elle y réside à partir du 22 mai 2009.

[La seconde défenderesse] a demandé la suppression de son lieu obligatoire d'inscription le 27 octobre 2009.

Le 3 novembre 2009, le dispatching de Fedasil lui a notifié en néerlandais la décision suivante (dossier administratif : pièce 3 ; traduction) :

'Vu que vous avez introduit une demande d'asile auprès de l'Office des étrangers le 4 mai 2009 ;

'Vu que cette demande d'asile est actuellement toujours en cours de traitement auprès du Commissariat général aux réfugiés et apatrides ;

Vu que vous avez séjourné dans une structure d'accueil entre le 22 mai 2009 et le 22 septembre 2009 et que vous résidez encore toujours (?) ;

Vu le fait que vous avez présenté une preuve contenant une solution concernant votre hébergement ;

Vu la saturation du réseau ;

Pour ces motifs, est supprimé votre lieu obligatoire d'inscription à la date du 3 novembre 2009. Votre lieu obligatoire d'inscription est supprimé. Vous pouvez bénéficier d'une aide sociale à charge du centre public d'[action] sociale de la commune où vous êtes inscrite au registre d'attente des étrangers conformément à l'article 2, § 5, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'[action] sociale, et ce, dans les conditions fixées à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale'.

[La seconde défenderesse] s'est adressée au [demandeur] le 6 novembre 2009 (accusé de réception produit au dossier de première instance : pièce 4). Elle a loué, depuis le 1^{er} novembre 2009, un logement sur le territoire du ressort du [demandeur], lieu où elle demande son inscription le 4 décembre 2009. À partir du 17 décembre 2009, elle est inscrite officiellement, à l'adresse, rue des Capucins.

Le centre public d'action sociale d'Eeklo a accordé une aide financière jusqu'à la fin du mois de décembre 2009 (courrier de la Rode Kruis, adressé au [demandeur], le 18 février 2010). Sans réaction du [demandeur], [la seconde défenderesse] a introduit un recours devant le tribunal du travail de Bruxelles, reçu au greffe du tribunal le 3 février 2010, par lequel elle demande à titre principal une aide financière à charge du [demandeur] et à titre subsidiaire des dommages et intérêts équivalents à cette aide, à charge de Fedasil.

Depuis lors, par une décision du 5 mai 2010, la qualité de réfugiée a été reconnue à [la seconde défenderesse] et celle-ci est aidée par le [demandeur] (compétence en raison de la résidence sur son territoire)».

L'arrêt énonce ensuite les motifs suivants :

« 1. La contestation a, en fait, pour origine, la suppression par Fedasil de l'inscription obligatoire de [la seconde défenderesse], demandeur d'asile, dans un centre d'accueil et l'absence de réaction du [demandeur] à la demande de [la seconde défenderesse] de lui octroyer une aide sociale en telle sorte que [cette dernière] s'est retrouvée sans aucune aide.

Le premier juge a déclaré la demande fondée à l'encontre de Fedasil jusqu'au 3 juin 2010 (montant à titre de dommages et intérêts) et non fondée à l'encontre du [demandeur] jusqu'à cette date. Il a réservé à statuer pour la période postérieure au 3 juin 2010 et pour ce qui concerne la demande en garantie dirigée par le [demandeur] contre l'État belge. Il a réservé les dépens.

A. Validité de la décision de Fedasil (appel principal)

2. Le premier juge a estimé que la décision de Fedasil était illégale, les conditions d'application de l'article 13 de la loi sur l'accueil n'étant pas remplies, ce que conteste Fedasil.

3. En l'espèce, la décision de suppression du lieu obligatoire d'inscription s'inscrit dans une procédure relevant d'une préoccupation liée à la saturation des centres d'accueil.

En automne 2009, suite à la saturation du réseau d'accueil, Fedasil a proposé à certaines catégories de demandeurs d'asile d'introduire une demande de suppression du code 207 sur une base volontaire. Le 16 octobre 2009, Fedasil a communiqué à toutes les structures d'accueil du réseau une instruction relative à la suppression sur une base volontaire du lieu d'inscription pour les résidents ayant une procédure de demande d'asile en cours et présentant un séjour d'au moins quatre mois ininterrompus dans un centre d'accueil (dossier administratif de Fedasil : pièce 2). L'instruction précise en particulier que les demandeurs doivent présenter un contrat de bail signé, c'est-à-dire démontrer avoir pu trouver un logement.

Donnant appui à cette démarche, le ministre de l'Intégration sociale a publié à l'attention des présidents de centres publics d'action sociale, un avis officiel relatif aux 'Conséquences sur le droit à l'aide sociale de la suppression du code 207 « structure d'accueil » sur une base volontaire' (M.B., 9 décembre 2009, p.76566).

[La seconde défenderesse] a introduit une demande de suppression du lieu obligatoire d'inscription ; elle a produit un contrat de bail, signé pour un logement se trouvant sur le territoire de la commune de Bruxelles. C'est à cette demande de suppression qu'a répondu positivement la décision litigieuse de Fedasil.

4. *La décision litigieuse est intervenue le 3 novembre 2009. La loi applicable au litige est la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, dans sa version antérieure à sa modification par la loi du 31 décembre 2009.*

5. *En vertu de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007, tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.*

L'article 9 dispose que 'l'accueil tel que visé à l'article 3 est octroyé par la structure d'accueil ou le centre public d'action sociale désigné comme lieu obligatoire d'inscription'.

L'article 10 de la loi précise que Fedasil désigne le lieu obligatoire d'inscription aux étrangers, c'est-à-dire désigne l'autorité qui prend en charge l'accueil dont bénéficie le demandeur d'asile. Par cette disposition, le législateur a entendu imposer une obligation de désigner un lieu obligatoire d'inscription, sauf les cas où la loi autorise Fedasil à déroger à cette obligation, dans des circonstances particulières (exposé des motifs, Doc. Ch., 51 2565/001 p. 20). Ces dérogations sont la non-désignation (art. 11, § 3) et la suppression du lieu obligatoire d'inscription (art.13). L'hypothèse prévue par l'article 11, § 4, qui concerne spécifiquement la saturation du réseau

d'accueil, a été introduite par la loi du 31 décembre 2009. Elle est postérieure au litige et ne lui est pas applicable.

6. *L'article 13 de la loi du 12 janvier 2007, disposition invoquée par Fedasil pour justifier sa décision, dispose que cette agence peut supprimer le lieu obligatoire d'inscription désigné conformément aux articles précédents, dans des circonstances particulières. Le Roi fixe la procédure relative à cette suppression.*

Le premier juge et le [demandeur] contestent que la décision de Fedasil réponde à l'hypothèse de circonstances particulières.

7. *Certes, la loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par 'circonstances particulières' et, si l'on se limite aux travaux préparatoires se rapportant à cette disposition, ce que fait le [demandeur] dans ses conclusions, le législateur envisageait des hypothèses particulières liées à la personne du demandeur d'asile (exposé des motifs, Doc. Ch., 51 2565/001 p. 25, sous verbo article 13).*

Toutefois, les travaux préparatoires permettent également de relever d'autres précisions, qui éclairent la volonté du législateur et intéressent la présente contestation. Ces précisions concernent en particulier la règle générale, imposant à Fedasil l'obligation de désigner un lieu obligatoire d'inscription (art. 10) et ses deux dérogations (art. 11, § 3, et art. 13).

A l'estime de la cour du travail, les deux dérogations, à savoir la non-désignation (art. 11, § 3) et la suppression (art. 13) du lieu obligatoire d'inscription, doivent en effet être lues en parallèle, en tout cas dans la version de la loi applicable avant sa modification par la loi du 31 décembre 2009.

Or, s'agissant des circonstances particulières justifiant ces dérogations, il a certes été précisé qu'elles se rapportent à des hypothèses particulières liées à la personne du demandeur d'asile. Ainsi (cf. exposé des motifs, p.23) : 'Cette notion de « circonstances particulières » était déjà contenue à l'article 57ter-1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. Parmi les raisons justifiant, à titre de circonstances particulières, qu'un lieu obligatoire d'inscription ne soit pas désigné, il doit être fait mention de l'arrêt n° 169/2002 du 27 novembre

2002 rendu par la Cour d'arbitrage. Cette Cour a dit pour droit que l'article 57ter-1 de la loi précitée devait se lire « comme faisant obligation d'accorder la dérogation qu'elle prévoit dans le cas où il apparaît, sauf si des circonstances particulières s'y opposent, que l'application de la règle empêcherait que des personnes qui se trouvent dans la situation décrite au 1° et 2° de l'article 57ter-1 nouveau, § 1^{er}, puissent vivre avec une ou plusieurs personnes avec lesquelles elles forment une famille et qui ont droit à l'aide sociale en Belgique ou qui ont été autorisées à y séjourner »'.

Mais en outre, il a été précisé que (ibid. pp. 23-24) : 'Le risque de saturation de la capacité d'accueil est également envisagé par cette possibilité de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription'. Selon l'exposé des motifs de l'article 57ter-1 précité, 'dans des circonstances exceptionnellement graves, le ministre ou son délégué peut négliger l'obligation de désigner un centre d'accueil (...). Des circonstances particulières sont aussi des circonstances où les capacités d'accueil seraient insuffisantes et où une alternative qualitativement équivalente comprenant l'aide matérielle devra être offerte (référence à *Projet de loi-programme, Doc. Ch., sess. ord. 2000-2001, n° 0950/001, pp. 38-39.*). L'absence de places disponibles, autorisant de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription, est rencontrée quand le réseau d'accueil est saturé, en ce compris les places disponibles en structure d'accueil d'urgence, telle que visée par l'article 18 de l'avant-projet.

Dans l'hypothèse où, suite à l'existence de circonstances particulières, un lieu obligatoire d'inscription n'est pas désigné par Fedasil, la compétence pour l'octroi de l'aide se détermine conformément à la règle générale visée à l'article 1, § 1^{er}, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale. »

8. Par ailleurs, la décision litigieuse de Fedasil de supprimer le lieu obligatoire d'inscription dans un centre d'accueil est intervenue avant la modification de la loi du 12 janvier 2007 par celle du 31 décembre 2009, en telle sorte que tout raisonnement partant de cette modification ultérieure (art. 11, § 4, nouveau) est sans pertinence en l'espèce.

Le système de suppression du lieu d'inscription sur une base volontaire était prévu, à l'époque, pour une durée déterminée (cf. instructions valables jusqu'au 15 décembre 2009) et non de manière structurelle.

9. *De l'avis de la cour [du travail], la démarche de Fedasil (suppression volontaire d'un lieu obligatoire d'inscription dans le cadre d'une saturation des centres d'accueil) et son application à [la seconde défenderesse], trouvent une assise légale à l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007, tel que l'application a été voulue par le législateur lors du vote de cette loi.*

La suppression du lieu obligatoire d'inscription a été décidée par Fedasil en toute légalité, tant formellement (loi du 12 janvier 2007, art. 13) qu'en raison des circonstances de l'espèce (demande volontaire, logement, séjour de plus de quatre mois dans un centre d'accueil, notamment).

En conséquence, il n'y a pas lieu d'écarter cette décision pour illégalité.

Il n'y a dès lors pas lieu d'allouer des dommages et intérêts à charge de Fedasil au motif de sa responsabilité pour faute.

L'appel (principal) de Fedasil, qui vise à réformer le jugement en ce qu'il écarte sa décision du 3 novembre 2009 de suppression du code 207 et la condamne à des dommages et intérêts, est fondé.

B. Demandes de [la seconde défenderesse] en appel

10. *Devant la cour [du travail], [la seconde défenderesse] demande à titre principal de condamner Fedasil et à titre subsidiaire de condamner le [demandeur], ce qui constitue une inversion de sa demande originale.*

La demande principale de confirmer le jugement et de condamner Fedasil est non fondée (cf. ci-avant).

A titre subsidiaire, [la seconde défenderesse] demande de condamner le [demandeur] à lui payer l'aide financière équivalente au revenu d'intégration au taux isolé, à partir du 6 novembre 2009.

11. Suite à la suppression du lieu obligatoire d'inscription, le [demandeur] est en l'espèce compétent pour accorder l'aide sociale à [la seconde défenderesse], celle-ci étant inscrite sur le territoire relevant du [demandeur] au cours de toute la période litigieuse (inscription depuis le 19 décembre 2009).

12. Telle que la contestation est soumise à la cour [du travail], la période d'octroi de l'aide va du 31 décembre 2009, date à laquelle l'aide financière du centre public d'action sociale d'Eeklo a pris fin, jusqu'au 5 mai 2010, date à partir de laquelle le [demandeur] a accordé une aide financière à l'intéressée, qui réside sur le territoire du ressort [du demandeur]. La réduction de la période litigieuse est une demande formée à bon droit en appel par le [demandeur].

Au cours de cette période, [la seconde défenderesse] remplit les conditions d'octroi d'une aide sociale.

Le retard lié à la présente procédure ne peut avoir pour effet de priver l'intéressée du droit à l'aide nécessaire pour rencontrer l'état de besoin, même si l'état de besoin se rapporte à une période révolue. Le contrat de bail signé pour le logement rue des Capucins est produit au dossier de [la seconde défenderesse] (sa pièce 3, dossier de première instance) ainsi que le courrier du propriétaire signalant le non-paiement de loyers. Le [demandeur] aide l'intéressée depuis mai 2009 [lire : 2010] ce qui tend à confirmer l'état de besoin de celle-ci également au cours de la période litigieuse.

Enfin, en demandant la suppression du lieu obligatoire d'inscription, [la seconde défenderesse] s'est de bonne foi insérée dans un processus dont la cour du travail a admis ci-avant la validité, ce qui ne peut pas lui être reproché ni ne constitue un motif justifiant d'écarter le droit à l'aide sociale à charge du [demandeur] ; cette thèse du [demandeur] n'est pas retenue par la cour [du travail] ».

3. L'arrêt en déduit que : « 13. En conclusion, au cours de la période litigieuse, [la seconde défenderesse] établit remplir les conditions d'octroi d'une aide sociale. Sa demande subsidiaire est fondée, sous réserve que l'aide est due à partir du 1^{er} janvier 2010 jusqu'au 5 mai 2010. »

Griefs

Première branche

1. *Aux termes de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007, tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.*

L'article 9 de la loi du 12 janvier 2007 précise que : l'accueil tel que visé à l'article 3 est octroyé par la structure d'accueil ou le centre public d'action sociale désigné comme lieu obligatoire d'inscription .

Conformément à l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007, c'est Fedasil qui doit désigner une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription aux étrangers qui sont entrés irrégulièrement sur le territoire belge et ont introduit une demande d'asile.

En vertu de l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007, une telle désignation produit ses effets à tout le moins aussi longtemps que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides n'a pas pris de décision définitive sur la demande d'asile.

Toutefois, par dérogation aux dispositions qui précèdent, l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007 énonce que Fedasil peut supprimer le lieu obligatoire d'inscription désigné conformément aux articles précédents, dans des circonstances particulières ; le Roi fixe la procédure relative à cette suppression .

En conséquence, sous réserve des circonstances particulières, en vertu de l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics

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

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

Il apparaît, à la lecture des dispositions qui précèdent, qu'en principe, « la mise en œuvre du droit à l'aide sociale des candidats réfugiés a cessé légitimement d'être une compétence des centres publics d'action sociale pour devenir réellement une compétence de l'État fédéral et de son agent de mise en œuvre, Fedasil, ce qui correspond pleinement au respect des directives européennes et de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. En effet, il s'agit d'obligations internationales souscrites par la Belgique et, dès lors, d'une compétence de l'État fédéral » (J.M. Berger et D. Feron « La nouvelle procédure d'asile et son impact sur le droit à l'aide sociale », Revue de droit communal, 2008/1, pp. 6 et ss., spéc. p. 13, n^o 3, 4).

D'interprétation restrictive, les « circonstances particulières », permettant que l'application de ces principes soit écartée en raison de la suppression du lieu obligatoire d'inscription, doivent caractériser la situation personnelle du demandeur d'asile lui-même, qui est d'ailleurs susceptible d'évoluer tout au long de l'examen de la demande d'asile. Il peut s'agir, par exemple, du statut d'un membre de sa famille se trouvant également en Belgique, d'un mariage ou d'une maladie (Doc. Ch., 51 2565/001, p. 25).

Il est vrai que, par ailleurs, des circonstances « particulières » ou « exceptionnelles » pourraient également conduire à ce que Fedasil se dispense de désigner un centre d'accueil, par exemple, en cas de risque de saturation du réseau d'accueil. (Doc. Ch., 51 2565/001, pp. 23, 24 et 38).

Cette dernière hypothèse (la non-désignation) est prévue à l'article 11, § 3, de la loi du 12 janvier 2007 et non à l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007 (la suppression de la désignation).

Il est compréhensible que la non-désignation puisse reposer tant sur des circonstances structurelles (pourvu qu'elles soient exceptionnelles), telle la saturation des réseaux, que sur des circonstances personnelles (pourvu qu'elles soient particulières). En revanche, la suppression ne pourrait reposer sur des circonstances autres que celles liées à la situation particulière de l'étranger, car il serait non justifiable de l'avoir accueilli malgré une situation déjà problématique (puisque de nature structurelle) pour supprimer ensuite l'accueil accordé, alors que cette situation problématique serait par définition inchangée (puisque, encore une fois, de nature structurelle).

2. En l'espèce, il ressort des constatations de l'arrêt (i) que [la seconde défenderesse], après avoir introduit une demande d'asile, fut inscrite au centre d'accueil d'Eeklo, désigné comme lieu obligatoire d'inscription par Fedasil ; (ii) que c'est à la demande de [la seconde défenderesse] que ce lieu d'inscription obligatoire fut supprimé par décision du 3 novembre 2009 ; (iii) que cette demande est la suite d'une proposition de Fedasil « suite à la saturation du réseau d'accueil », étant précisé que les demandeurs devaient présenter un contrat de bail signé c'est-à-dire démontrer avoir pu trouver un logement ; (iv) que le ministre de l'Intégration sociale a publié à l'attention des présidents de centres publics d'action sociale, un avis officiel relatif aux « conséquences sur le droit de l'aide sociale de la suppression (du lieu obligatoire d'inscription) 'structure d'accueil' sur une base volontaire » ; et (v) c'est dans la ligne de ce processus qu'après plus de quatre mois dans le centre d'accueil, [la seconde défenderesse] a demandé et obtenu la suppression du lieu obligatoire d'inscription, produisant un contrat de bail signé pour un logement se trouvant sur le territoire de la commune de Bruxelles.

Il ne ressort d'aucune des considérations qui précèdent ni d'aucun autre motif de l'arrêt, reproduits au présent moyen, que des circonstances particulières caractérisant la situation personnelle de [la seconde défenderesse] elle-même, en dehors du processus qu'elle a suivi, proposé par

Fedasil, identique pour toute la catégorie de demandeurs d'asile à laquelle appartenait [la seconde défenderesse], auraient été prises en considération pour fonder la décision de Fedasil de supprimer le lieu obligatoire d'inscription assigné à [la seconde défenderesse].

3. En conséquence, à défaut d'indiquer quelles sont les circonstances particulières qui auraient légalement autorisé Fedasil à supprimer le lieu obligatoire d'inscription assigné à [la seconde défenderesse], l'arrêt ne peut considérer que « la suppression du lieu obligatoire d'inscription a été décidée en toute légalité, tant formellement (loi du 12 janvier 2007, art. 13) qu'en raison des circonstances de l'espèce (demande volontaire, logement, séjour de plus de quatre mois dans un centre d'accueil notamment) » ni décider qu' « il n'y a pas lieu d'allouer des dommages-intérêts à charge de Fedasil au motif de sa responsabilité » sans violer les articles 3, 9, 10, spécialement 1^{er}, 11, spécialement § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 ; l'arrêt ne peut davantage décider, en conséquence, que « suite à la suppression du lieu obligatoire d'inscription, le [demandeur] est en l'espèce compétent pour accorder l'aide sociale à [la seconde défenderesse], celle-ci étant inscrite sur le territoire relevant [du demandeur] au cours de toute la période litigieuse », sans violer l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel que modifié par la loi du 12 janvier 2007.

Deuxième branche

1. Dans ses conclusions régulièrement prises en degré d'appel, le demandeur invoquait le moyen circonstancié suivant :

« 5. Article 159 de la Constitution

L'article 13 de la loi du 12 janvier 2007 prévoit que si Fedasil peut supprimer le lieu obligatoire d'inscription, elle ne peut le faire non seulement que dans des circonstances particulières mais également en respectant la procédure mise en place par des arrêtés royaux d'exécution. Fedasil ne conteste pas que les arrêtés royaux n'ont toujours pas été pris de telle manière que la procédure ne permet pas la mise en application des dispositions de

l'article 13. Partant c'est à tort que Fedasil invoque qu'elle a le pouvoir d'apprécier si [la seconde défenderesse] était ou non dans des circonstances particulières justifiant la suppression de son lieu obligatoire d'inscription. Au contraire ces circonstances particulières doivent être fixées par des arrêtés royaux d'exécution. Partant, prendre la décision comme le fait Fedasil de supprimer le lieu obligatoire d'inscription alors que les arrêtés royaux d'exécution n'ont pas été pris est une décision qui méconnaît le prescrit de l'article 13 et partant est contraire à l'article 159 de la Constitution ».

2. En aucun de ses motifs, tels qu'ils sont reproduits au présent moyen, l'arrêt ne rencontre ce moyen circonstancié du demandeur.

3. L'arrêt n'est donc pas régulièrement motivé (violation de l'article 149 de la Constitution).

Troisième branche

1. En vertu de l'article 159 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. Les juridictions contentieuses ont, en vertu de cette disposition, le pouvoir et le devoir de vérifier la légalité interne et la légalité externe de tout acte administratif sur lequel est fondée une demande, une défense ou une exception (Voy. notamment, Cass. 10 septembre 2007, Pas. 2007, I, 1462, R.G. S.07.003.F). Certes, l'application de l'article 159 de la Constitution ne permet pas au juge de reconnaître des droits dont la naissance est subordonnée à une décision administrative positive, mais elle lui confère néanmoins un pouvoir de censure négative, détruisant les effets d'un acte illégal (J. Martens « L'exception d'illégalité et le droit à l'aide sociale des étrangers », J.L.M.B. 2008, pp. 302 et ss., spéc. p. 303).

2. En l'espèce, pour dire fondée la demande de [la seconde défenderesse] à l'encontre du demandeur et rejeter la demande de [la seconde défenderesse] à l'encontre de Fedasil, l'arrêt considère que « de l'avis de la cour [du travail], la démarche de Fedasil (suppression volontaire d'un lieu obligatoire d'inscription dans le cadre d'une saturation des centres d'accueil)

et son application à [la seconde défenderesse], trouvent une assise légale à l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007, tel que l'application a été voulue par le législateur lors du vote de cette loi. La suppression du lieu obligatoire d'inscription a été décidée par Fedasil en toute légalité, tant formellement (loi du 12 janvier 2007, art. 13) qu'en raison des circonstances de l'espèce (demande volontaire, logement, séjour de plus de quatre mois dans un centre d'accueil, notamment) (et qu') en conséquence, il n'y a pas lieu d'écarter cette décision pour illégalité ».

3. Ni par ces motifs ni par aucun autre motif, l'arrêt n'examine la légalité, au regard de l'article 13 in fine de la loi du 12 janvier 2007, de la suppression du lieu obligatoire d'inscription décidée en dépit de l'absence d'arrêté royal fixant la procédure relative à cette suppression.

4. L'arrêt ne justifie dès lors légalement sa décision ni au regard de l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007 ni au regard de l'article 159 de la Constitution.

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

Conformément à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers, dans sa rédaction applicable au litige, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, en abrégé Fedasil, la première défenderesse, désigne une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription aux demandeurs d'asile visés à l'article 10, 1^o et 2^o, de la loi.

L'article 11, § 3, prévoit que, dans des circonstances particulières, Fedasil peut déroger aux dispositions du paragraphe 1^{er} en ne désignant pas de lieu obligatoire d'inscription.

Suivant l'article 13, alinéa 1^{er}, Fedasil peut supprimer le lieu obligatoire d'inscription désigné conformément aux articles 9 à 12, dans des circonstances

particulières. L'alinéa 2 charge le Roi de fixer la procédure relative à cette suppression.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 2007 que le risque de saturation de la capacité d'accueil des demandeurs d'asile peut constituer une des circonstances particulières visées à l'article 11, § 1^{er}, partant à l'article 13, alinéa 1^{er}, de cette loi.

L'arrêt constate que, le 4 mai 2009, après son arrivée en Belgique, la seconde défenderesse a introduit une demande d'asile ; qu'un centre d'accueil lui a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription ; que, à sa demande et par une décision du 3 novembre 2009, Fedasil a supprimé le lieu obligatoire d'inscription, compte tenu du fait que la demande d'asile était toujours en cours de traitement, de la preuve apportée par la seconde défenderesse d'une solution concernant son hébergement et de « la saturation du réseau » d'accueil des demandeurs d'asile.

En considérant que « la démarche de Fedasil (suppression volontaire d'un lieu obligatoire d'inscription dans le cadre d'une saturation des centres d'accueil) et son application à [la seconde défenderesse] trouvent une assise légale à l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007, tel que l'application a été voulue par le législateur lors du vote de la loi » et que « la suppression du lieu obligatoire d'inscription a été décidée par Fedasil en toute légalité », l'arrêt ne viole pas les dispositions légales précitées.

Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

Quant à la deuxième branche :

Après avoir reproduit les deux alinéas de l'article 13 précité et constaté que « la loi ne définit pas ce qu'il faut entendre par 'circonstances particulières' », l'arrêt recherche cette définition dans les travaux préparatoires de la loi et conclut que, dans les circonstances de l'espèce, la « suppression volontaire d'un lieu obligatoire d'inscription dans le cadre d'une saturation des centres d'accueil » a été décidée par Fedasil en toute légalité.

Par ces énonciations, d'où il se déduit que, selon l'arrêt, aucun arrêté royal n'est nécessaire pour fixer les circonstances particulières dans lesquelles Fedasil peut procéder à la suppression du lieu obligatoire d'inscription, l'arrêt répond aux conclusions du demandeur qui soutenaient le contraire.

En considérant par ailleurs que « la suppression du lieu obligatoire d'inscription a été décidée par Fedasil en toute légalité, [...] formellement (loi du 12 janvier 2007, article 13) », l'arrêt répond aux conclusions du demandeur qui soutenait que Fedasil ne pouvait procéder à la suppression du lieu obligatoire d'inscription, en l'absence de l'arrêté royal prévu par l'article 13 pour fixer la procédure de suppression.

Le moyen, en cette branche, manque en fait.

Quant à la troisième branche :

En considérant, ainsi qu'il est dit en réponse à la deuxième branche du moyen, qu'aucun arrêté royal n'est nécessaire pour fixer les circonstances particulières dans lesquelles Fedasil peut procéder à la suppression du lieu obligatoire d'inscription, prévue à l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007, l'arrêt ne viole pas cette disposition légale.

Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

Pour le surplus, la violation prétendue de l'article 159 de la Constitution étant tout entière déduite de celle, vainement alléguée, de l'article 13 précité, le moyen, en cette branche, est irrecevable.

Par ces motifs,

La Cour

Rejette le pourvoi ;

Condamne le demandeur aux dépens.

Les dépens taxés à la somme de cent sept euros soixante-neuf centimes envers la partie demanderesse et à la somme de quatre-vingt-quatre euros soixante-neuf centimes envers la première partie défenderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Albert Fettweis, les conseillers Martine Regout, Alain Simon, Mireille Delange et Michel Lemal, et prononcé en audience publique du sept janvier deux mille treize par le président de section Albert Fettweis, en présence de l'avocat général général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Fabienne Gobert.

F. Gobert

M. Lemal

M. Delange

A. Simon

M. Regout

A. Fettweis