



Copie
Délivrée à: tribunal du travail francophone de Bruxelles
art. Autres
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Expédition

Numéro du répertoire 2014/1631
Date du prononcé 11 juin 2014
Numéro du rôle 2012/AB/651

Délivrée à
le
€
JGR

ls Dep. 10

Cour de Travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00000016091-0001-0019-01-01-1



CPAS - demandeurs d'asile L.12.1.2007
Arrêt contradictoire
Définitif

Notification par pli judiciaire (art. 580, 8°C.J.)

En cause de :

Le Centre Public d'Action Sociale d'IXELLES,

dont les bureaux sont situés à 1050 BRUXELLES, Chaussée de Boondael, 92,

partie appelante, représentée par Monsieur CORRA Emmanuel, porteur de procuration,

contre :

1. L'Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile,
(FEDASIL),

dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Rue des Chartreux 21,

partie intimée, représentée par Maître DE TERWANGNE Nathalie loco Maître DETHEUX
Alain, avocats,

2. L'ETAT BELGE,

représenté par la secrétaire d'Etat à l'asile, l'immigration et à l'intégration sociale,
dont les bureaux sont situés à 1000 BRUXELLES, Boulevard de Waterloo, 115,

seconde partie intimée,

représentée par Maître MORENO-RODRIGUEZ Olivier, avocat, à 1050 BRUXELLES, Chaussée
de Waterloo, 412F,

★

PAGE 01-00000016071-0002-0019-01-01-4



La Cour du travail, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

La présente décision applique notamment les dispositions suivantes :

- le code judiciaire,
- la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, et notamment l'article 24,

Vu produites en forme régulière les pièces de la procédure légalement requises,

Vu le jugement prononcé le 22 mai 2012 par le tribunal du travail de Bruxelles,

Vu la notification du jugement du 29 mai 2012,

Vu la requête d'appel du CPAS du 28 juin 2012,

Vu l'ordonnance de mise en état judiciaire du 22 octobre 2012,

Vu les conclusions déposées pour FEDASIL, le 2 janvier 2013, pour l'ETAT Belge, le 12 mars 2013

Vu les conclusions de synthèse déposées pour FEDASIL le 9 juillet 2013 et pour le CPAS d'Ixelles, le 23 décembre 2013,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 19 mars 2014,

Vu l'avis écrit de Madame G. COLOT, Substitut général, avis auquel il a été répliqué par le CPAS d'Ixelles,

Attendu que l'affaire a été prise en délibéré le 23 avril 2014.

* * *

I. LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Monsieur S est de nationalité Sénégalaise. Il est arrivé en Belgique et a introduit une demande d'asile, le 6 juin 2011.

Il a été inscrit administrativement à l'Office des étrangers, à partir de cette date.

2. L'agence FEDASIL ne lui a pas désigné de centre d'accueil, en invoquant la saturation du réseau. La décision de FEDASIL du 6 juin 2011 est libellée comme suit :

« Vous avez introduit une demande d'asile auprès de l'Office des étrangers le 6 juin 2011. Cette demande d'asile est en cours de traitement. Compte tenu du fait que le réseau est actuellement saturé, et qu'il n'y a donc pas de place disponible adaptée à



vos besoins conformément à l'article 11, § 3 de la loi, il est décidé de ne pas vous désigner un lieu obligatoire d'inscription »

Cette décision précise aussi que Monsieur S peut bénéficier d'une aide sociale à charge du CPAS de la commune où il est inscrit au registre d'attente ou au registre des étrangers conformément à l'article 2, § 5, de la loi du 2 avril 1965.

3. Monsieur S paraît s'être adressé dans un premier temps au CPAS de Bruxelles. Il a ensuite résidé à Ixelles et s'est adressé au CPAS de cette commune.

Le 19 juillet 2011, le CPAS d'Ixelles a décidé d'accorder une aide sociale au taux cohabitant à titre humanitaire, après avoir indiqué qu'il ne se considérait pas comme compétent et qu'il contestait la décision de non-désignation prise par FEDASIL.

L'octroi était conditionné par le fait que Monsieur S introduise un recours contre la décision de FEDASIL.

4. Le 9 août 2011, le CPAS a écrit à FEDASIL pour lui exposer qu'il se considérait comme incompetent.

5. Le 28 août 2011, Monsieur S a introduit un recours contre la décision de FEDASIL.

Le 20 janvier 2012, Monsieur S a appelé en intervention le CPAS d'Ixelles et le CPAS de Bruxelles.

Le 14 février 2012, le CPAS a cité l'ETAT Belge en intervention et garantie.

6. Selon ses conclusions déposées le 22 mars 2012, Monsieur S demandait la condamnation de FEDASIL à lui procurer un hébergement adéquat et à payer des dommages et intérêts équivalents à l'aide sociale au taux isolé depuis le jour où il s'est présenté au dispatching et à un dédommagement moral laissé à l'appréciation du tribunal.

A titre subsidiaire, il sollicitait la condamnation du CPAS de Bruxelles à des dommages et intérêts équivalents à l'aide sociale à partir du jour où FEDASIL a manqué à ses obligations et à un dédommagement moral laissé à l'appréciation du tribunal et la condamnation du CPAS d'Ixelles à poursuivre l'aide sociale octroyée au taux isolé, sans condition de durée et tant que les conditions de l'aide sociale sont remplies.

7. Par jugement du 22 mai 2012, le tribunal du travail de Bruxelles a condamné FEDASIL à accorder un hébergement à Monsieur S

Il a débouté Monsieur S de sa demande de dommages et intérêts dirigée contre FEDASIL et de ses demandes dirigées contre les CPAS de Bruxelles et d'Ixelles.



Il a déclaré sans objet la demande en intervention et garantie du CPAS de Bruxelles dirigée contre l'ETAT Belge et FEDASIL.

En ce qui concerne la demande du CPAS d'Ixelles dirigée contre l'ETAT Belge, le tribunal s'est déclaré sans juridiction, sauf en ce qui concerne la demande de dommages et intérêts équivalents aux frais générés par la procédure administrative et la procédure judiciaire, demande qu'il a déclarée non fondée.

8. Le CPAS d'Ixelles a fait appel du jugement par une requête déposée au greffe de la cour du travail le 28 juin 2012. Cet appel est dirigé contre FEDASIL et l'ETAT Belge.

II. OBJET DE L'APPEL ET DES DEMANDES

9. Le CPAS d'Ixelles demande à la Cour du travail de :

- condamner FEDASIL à des dommages et intérêts équivalents à l'intégralité des sommes versées à titre d'aide humanitaire,
- condamner l'ETAT Belge (le cas échéant solidairement avec FEDASIL) à des dommages et intérêts équivalents à l'intégralité des sommes versées et/ou à verser à titre d'aide sociale, et qui ne peuvent faire l'objet d'un remboursement en application de la loi du 2 avril 1965 et de l'arrêté ministériel du 30 janvier 1995 ;
- condamner FEDASIL et l'ETAT Belge, solidairement et in solidum, l'un à défaut de l'autre, à des dommages et intérêts équivalents à tous les frais engendrés tant par les procédures administrative que judiciaire, frais énoncés au point B.4.1.2. des conclusions.

A titre infiniment subsidiaire, le CPAS demande de limiter sa condamnation aux indemnités de procédures, minimum.

10. L'agence FEDASIL demande à la Cour du travail de déclarer l'appel du CPAS irrecevable ou à tout le moins non fondé.

Elle introduit un appel incident visant à ce que la Cour dise pour droit que sa décision de non désignation était légale.

L'ETAT Belge demande à la Cour du travail de se déclarer incompétente, ou de renvoyer l'affaire devant le tribunal de première instance ou d'arrondissement, ou de déclarer la demande du CPAS non fondée.



III. DISCUSSION

A. Recevabilité de l'appel incident de FEDASIL

11. Le tribunal du travail a condamné FEDASIL à héberger Monsieur S , en s'appuyant sur les motifs suivants :

« (...) , le tribunal estime que FEDASIL n'établit pas son impossibilité d'héberger Monsieur S à la date du 6 juin 2011 ou au 1^{er} septembre 2011. La preuve de circonstances particulières au sens de l'article 11, § 3 de la loi du 12 janvier 2007 n'est dès lors pas rapportée.

La décision prise le 6 juin 2011 de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription à Monsieur S n'est par conséquent pas justifiée légalement. Un constat identique s'impose à la date du 1^{er} septembre 2011 à laquelle elle a notifié un courrier au CPAS d'Ixelles le renvoyant à la décision de non-désignation du 6 juin 2011.

Monsieur S est dans les conditions pour se voir octroyer un hébergement par FEDASIL dans un centre d'accueil ou tout autre hébergement conforme à la dignité humaine. Il appartient à FEDASIL de lui fournir pareil logement à partir du prononcé du jugement.

Monsieur S demande des dommages et intérêts à FEDASIL pour avoir été privé de l'aide matérielle à laquelle il avait droit.

Monsieur S a pu trouver de suite un hébergement auprès d'un compatriote et réside depuis le 14 juillet 2011 dans un appartement qu'il loue. Le CPAS d'Ixelles lui a par ailleurs octroyé une aide sociale avec effet rétroactif à la date de sa demande, soit le 6 juin 2011.

Le tribunal estime la demande de dommages et intérêts dirigée contre FEDASIL non fondée, à défaut pour Monsieur S d'établir à suffisance qu'il a subi un dommage matériel. La demande de dommage moral n'est pas chiffrée et n'est pas davantage étayée, en manière telle qu'elle est également non fondée ».

FEDASIL a introduit par conclusions un appel incident visant à ce que sa décision de non désignation d'un centre d'accueil soit considérée comme légale.

Le CPAS soutient que cet appel est irrecevable et qu'en ce qui concerne la faute de FEDASIL commise à l'égard de Monsieur S , le jugement est coulé en force de chose jugée.

12. Selon l'article 1054 du Code judiciaire, « la partie intimée peut former incidemment appel à tout moment, contre toutes parties en cause devant le juge d'appel, même si elle a signifié le jugement sans réserve ou si elle y a acquiescé avant sa signification ».

Ainsi, « une partie intimée peut, à tout moment, interjeter incidemment appel de toutes les dispositions qu'elle considère pouvoir lui causer préjudice même si l'appel principal est



limité, pour autant que l'appel incident soit dirigé contre une partie en cause devant le juge d'appel » (Cass. 5 juin 1992, Pas. 1992, I, p. 896).

Même en l'absence de condamnation à des dommages et intérêts, la condamnation à héberger Monsieur S fait grief à FEDASIL qui aurait pu en relever appel.

Toutefois, le CPAS n'ayant pas mis Monsieur S à la cause et ce dernier n'étant présent à aucun titre en appel, l'appel incident tendant à ce que la condamnation à héberger Monsieur SYLLA soit remise en cause, est irrecevable.

13. L'illégalité de la décision de non désignation constitue le fondement nécessaire de la condamnation de FEDASIL à héberger Monsieur S

Le tribunal a établi un lien logique entre le fait que la « *décision prise le 6 juin 2011 de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription à Monsieur S n'est pas justifiée légalement* » et l'obligation pour FEDASIL d'héberger Monsieur S

En l'absence d'appel valablement formé, ce point doit être considéré comme un point litigieux définitivement tranché, qui ne peut plus être remis en question.

B. Appel principal du CPAS

a) Recevabilité et fondement de l'action dirigée contre l'ETAT Belge

Recevabilité de l'action dirigée contre l'ETAT Belge

14. L'ETAT Belge expose :

- qu'en fonction de son objet réel, la demande dirigée contre lui par le CPAS, échappe à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, ou à tout le moins, ne relève pas de la compétence du tribunal du travail;
- qu'en fonction du principe de spécialité des personnes morales de droit public, le CPAS n'est pas compétent pour agir judiciairement contre l'ETAT Belge,
- que l'action du CPAS est dénuée d'intérêt.

Ces arguments ne peuvent être suivis.

15. En vertu de l'article 5, 2° de la loi du 2 avril 1965, les frais de l'aide accordée à une personne qui ne possède pas la nationalité belge, sont à la charge de l'ETAT belge et ce jusqu'au jour de l'inscription de cette personne au registre de la population.



En vertu de l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 30 janvier 1995, ces frais sont remboursés par l'ÉTAT Belge à concurrence de leur montant réel et au maximum à concurrence du montant du revenu d'intégration.

Selon l'article 15 de la loi du 2 avril 1965,

« Les difficultés et contestations relatives à la détermination de la résidence sont tranchées par le Ministre de l'Intérieur en vertu des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 23 de l'arrêté royal du 1er avril 1960.

Les autres différends auxquels donne lieu l'application des articles précédents sont tranchés par la députation permanente lorsqu'ils surgissent entre centres publics d'aide sociale d'une même province. Un recours auprès du Conseil d'Etat est ouvert aux centres publics d'aide sociale dans les trente jours de la notification.

Les différends autres que ceux visés au premier alinéa du présent article, auxquels sont partie l'Etat (...) ou des centres publics d'aide sociale de provinces différentes, sont tranchés par le Conseil d'Etat, après avis des députations permanentes des provinces auxquelles appartiennent les (centres publics d'aide sociale intéressés. (...)) ».

16. Vis-à-vis de l'ÉTAT Belge, l'action du CPAS n'a pas pour objet réel et véritable d'obtenir le remboursement de sommes normalement remboursables sur base de l'article 5, 2° de la loi du 2 avril 1965, mais uniquement d'obtenir, sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil, des sommes qui ne peuvent faire l'objet d'un tel remboursement.

Puisque le présent litige n'a pas pour objet l'application des dispositions de la loi du 2 avril 1965, mais a pour objet l'application des articles 1382 et 1383 précités, il ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat mais des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Pour le même motif, l'action du CPAS d'Ixelles n'est pas dénuée d'intérêt.

Par ailleurs, s'agissant d'une demande en intervention, le tribunal du travail était compétent pour en prendre connaissance en application de l'article 564 du Code judiciaire.

Enfin, si la loi du 8 juillet 1976 prévoit différentes hypothèses dans lesquelles le CPAS peut ou doit récupérer les frais de l'aide sociale à charge du bénéficiaire, de ses ayants-droits ou d'un tiers, ces hypothèses sont énumérées « sans préjudice de l'application d'autres dispositions légales et réglementaires ». Il y a dès lors lieu de considérer que la loi du 8 juillet 1976 et le principe de spécialité des personnes morales de droit public ne font pas obstacle à ce que le CPAS agisse en récupération contre un tiers, en-dehors du cadre fixé par la loi du 8 juillet 1976, en se fondant sur les articles 1382 et 1383 du Code civil.

17. En conclusion, l'action du CPAS dirigée contre l'ÉTAT Belge est recevable.



Fondement de l'action : les fautes de l'ETAT Belge

18. Le CPAS reproche à l'ETAT Belge diverses fautes tenant pour l'essentiel à l'absence de mise en place d'un plan de répartition entre les CPAS, à l'absence de moyens permettant à FEDASIL de remplir correctement sa mission, à l'absence de mesures d'exécution de l'article 11, § 4 de la loi du 12 janvier 2007 et au retard inadmissible dans la mise en place de solutions structurelles au problème d'encombrement des centres d'accueil.

19. En matière d'accueil des demandeurs d'asile, le législateur a, nonobstant certaines déclarations laissant entendre que l'accueil se ferait prioritairement au sein du réseau d'accueil géré par FEDASIL, fait le choix de mettre en place un ensemble de mesures faisant appel, de manière alternative ou concurrente, tant au réseau d'accueil de FEDASIL qu'aux CPAS.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne les modalités de l'aide sociale due aux demandeurs d'asile, l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976, tel que modifié par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile, précise qu'un demandeur d'asile qui s'est vu désigner un centre d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription n'a droit qu'à une aide matérielle au sein de ce centre et qu'en principe, il ne peut pas s'adresser au CPAS normalement compétent.

A l'inverse, l'article 8 de la loi du 12 janvier 2007 précise que « l'aide sociale est octroyée par les centres publics d'action sociale lorsque la désignation d'une structure d'accueil prend fin ... ».

Cette compétence alternative, voire concurrente, de FEDASIL et des CPAS est un trait fondamental de l'exécution par la Belgique de la directive européenne n° 2003/9 du Conseil du 27 janvier 2003 dont l'article 13 § 2 précise que les Etats membres « prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs ».

20. La Cour de cassation a confirmé cette approche, en admettant que FEDASIL peut ne pas désigner de centre d'accueil et peut supprimer une désignation déjà intervenue, lorsqu'une saturation du réseau est constatée.

La Cour de cassation a décidé en ce sens : « *il suit des travaux préparatoires de la loi que, quelle qu'en soit la cause, la saturation des places d'accueil et des structures d'accueil constitue une circonstance particulière au sens de l'article 11, § 3, dernier alinéa, en vertu de laquelle FEDASIL peut déroger à l'obligation de désigner au demandeur d'asile un lieu obligatoire d'inscription* » (Cass. 26 novembre 2012, S.11.0126.N).

De même elle a décidé : « *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, § 1er, partant à l'article 13, alinéa 1er, de cette loi » (Cass. 7 janvier 2013, S. 11.0011.F).

Le Conseil d'Etat a statué dans le même sens, dans un arrêt du 25 juin 2013 (C.E. 25 juin 2013, n° 224.068) et la Cour de Justice a, de son côté, estimé que « la directive 2003/9 doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que, en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres puissent renvoyer ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par cette directive » (CJUE, 27 février 2014, *Saciri*, C-79/13, point 51).

L'approche des Cours supérieures est donc convergente : les CPAS ont vocation à prendre en charge les demandeurs d'asile si le réseau d'accueil est saturé.

Il peut certes sembler étonnant qu'en permettant à FEDASIL de ne pas désigner de centre d'accueil en cas de saturation, on autorise cette dernière à fixer elle-même les limites de son action : cette délimitation ne se fait toutefois pas sans contrôle judiciaire comme en témoigne la présente affaire dans laquelle, il a, de manière définitive, été jugé par le tribunal que la preuve de la saturation n'était pas rapportée.

21. En conséquence, aucune faute ne peut être retenue dans le chef du législateur qui a, au contraire, agi de manière particulièrement prudente et diligente en prévoyant, sous la forme d'un renvoi vers le CPAS de résidence, une solution structurelle en cas de saturation du réseau d'accueil.

Dans ces conditions, c'est à tort que le CPAS reproche à l'ETAT Belge de ne pas avoir prévu les moyens permettant à FEDASIL de remplir correctement sa mission et/ou d'avoir tardé à apporter des solutions structurelles au problème de l'encombrement des centres d'accueil.

De même, il ne peut être fait grief au pouvoir exécutif de ne pas encore avoir mis en œuvre le plan de répartition prévu, notamment, par l'article 11, § 4, de la loi du 12 janvier 2007 : il a pu raisonnablement considérer que l'application des articles 11, § 3 et 13 de la loi permet de rencontrer, de manière satisfaisante, les situations de saturation du réseau.

Les critiques formulées à cet égard par le CPAS, sont de nature politique, et non juridique.

Enfin, l'ETAT Belge a pu raisonnablement considérer qu'il ne convenait pas nécessairement de donner plus de moyens financiers à FEDASIL dès lors qu'une partie des demandeurs d'asile pouvaient en cas de saturation du réseau être pris en charge par le CPAS de résidence.

22. Surabondamment, on n'aperçoit pas en l'espèce quel dommage, la solution structurelle mise en place par l'ETAT belge pourrait avoir causé au CPAS dès lors qu'il a été



jugé qu'en l'espèce, FEDASIL ne démontre pas qu'elle était dans les conditions pour l'appliquer (voy. aussi infra à propos de la faute de FEDASIL).

Un raisonnement identique doit être retenu à propos de l'absence de plan de répartition et de l'absence d'exécution de l'article 11, § 4 de la loi du 12 janvier 2007 : dès lors qu'en l'espèce, FEDASIL ne démontre pas la saturation du réseau, il n'y avait de toute façon pas matière à application d'un éventuel plan de répartition.

23. En conclusion, l'action dirigée contre l'ETAT Belge n'est pas fondée.

b) L'action dirigée contre FEDASIL

Les fautes de FEDASIL¹

24. Comme indiqué ci-dessus, en ne procédant pas à la désignation d'un centre d'accueil, alors que les circonstances particulières de nature à justifier une non-désignation faisaient en l'espèce, défaut, FEDASIL a commis une faute. Sur ce point le jugement est définitif.

25. Les autres fautes imputées à FEDASIL,

soit se confondent, largement, avec la faute principalement reconnue par le jugement (ainsi, en est-il du fait de ne pas avoir revu son point de vue, suite au courrier du 9 août 2011, ou en cours de procédure judiciaire) ;

soit, s'agissant du fait de n'avoir rien mis en œuvre en vue de l'adoption d'arrêtés royaux, du fait de ne pas avoir obligé l'ETAT Belge à « respecter ses obligations » et du fait de ne pas avoir redéposé le rapport prévu par l'article 11, § 4, de la loi, ne sauraient être retenues dans le chef de FEDASIL dès lors qu'il a été jugé qu'aucune faute n'a été commise par l'ETAT Belge et que ni l'absence d'arrêtés d'exécution, ni l'absence de plan de répartition, ne constituent une faute.

Pour autant que de besoin, la Cour confirme que FEDASIL n'aurait pas pu appliquer le plan de répartition qui avait été prévu par l'arrêté royal du 7 mai 1999 car suite à l'abrogation de l'article 54, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980, cet arrêt royal manque de base légale mais aussi parce que l'exigence que pose l'article 11, § 4 de la loi du 12 janvier 2007, que le plan soit adopté par le Conseil des Ministres sur proposition de FEDASIL, témoigne d'une volonté certaine du législateur de ne pas renvoyer au plan de répartition ancien mais d'en voir adopter un nouveau (en ce sens, Cour trav. Bruxelles, 8^{ème} ch. autrement composée, 12 décembre 2013, RG n° 2010/AB/1193).

¹ FEDASIL soulève un moyen d'irrecevabilité concernant une partie de la demande du CPAS (défaut d'intérêt lié à la possibilité d'être remboursé, pour les frais de l'aide sociale, par l'ETAT belge) : ce moyen sera examiné en même temps que l'examen du fondement de la demande d'indemnisation (cfr n° 28).



26. En conséquence, il y a lieu de retenir comme seule faute de FEDASIL, celle qui a été retenue par le premier juge.

Dommmages et intérêts correspondant aux sommes versées à titre d'aide sociale

27. Le CPAS évoque, tout d'abord, un dommage correspondant à « l'aide sociale allouée depuis le 6 juin 2011 », en lieu et place de l'aide matérielle qui selon le CPAS, aurait dû être fournie par FEDASIL (conclusions additionnelles du 7 mai 2012, p. 54-55).

Le tribunal a débouté le CPAS de sa demande en faisant valoir que l'article 7 de la loi du 2 avril 1965 prive le CPAS de tout dommage.

En appel, FEDASIL se réfère à cette motivation, ajoute que la demande du CPAS est dénuée d'intérêt et soutient que si elle devait être condamnée au remboursement des aides avancées par le CPAS, ce dernier obtiendrait deux fois le remboursement des aides sociales.

En pratique, il appartient donc à la Cour de se prononcer sur les arguments de FEDASIL suivants :

- l'intérêt de la demande et le risque de double remboursement (ci-dessous n° 28) ;
- l'incidence du fait que le CPAS peut obtenir des subventions supplémentaires (ci-dessous n° 29) ;
- la circonstance que le CPAS est apparemment intervenu en faveur de Monsieur S sans y être légalement tenu (ci-dessous n° 30) ;
- la prétendue rupture du lien causal (ci-dessous n° 31).

28. En ce qui concerne l'intérêt du CPAS à postuler le remboursement des aides versées à Monsieur S ; c'est, à juste titre, qu'il relève que le risque de double remboursement est exclu.

Il résulte de la loi du 2 avril 1965 que l'ETAT Belge a, en règle, l'obligation de rembourser, dans certaines limites, les aides sociales allouées par le CPAS.

Comme indiqué précédemment la loi du 8 juillet 1976 énonce, par ailleurs, différentes hypothèses dans lesquelles le CPAS peut ou doit récupérer les frais de l'aide sociale à charge du bénéficiaire, de ses ayants-droits ou des tiers « qui sont responsables de la blessure ou de la maladie qui a rendu nécessaire l'octroi de l'aide ».



Ces hypothèses sont énumérées « sans préjudice de l'application d'autres dispositions légales et réglementaires ». C'est ainsi que la loi du 8 juillet 1976 n'exclut pas la récupération qui peut être faite sur la base de l'article 1382 du Code civil.

La récupération de l'aide sociale dispense l'ETAT Belge de son obligation de remboursement.

L'ETAT Belge ne doit pas supporter la charge des aides dont le CPAS a effectivement obtenu la récupération : les obligations de récupération prévues par la loi n'auraient pas de sens si elles n'étaient pas prioritaires par rapport aux remboursements pouvant être obtenus à charge de l'ETAT Belge ; à l'inverse, les obligations de remboursement de l'ETAT Belge n'auraient pas de sens si elles n'étaient pas subsidiaires par rapport aux éventuelles récupérations.

Le formulaire F via lequel sont introduites les demandes de remboursement prévoit d'ailleurs que le CPAS doit communiquer « l'aide sociale pour laquelle il y a eu intervention de l'ETAT » et qui a « été récupérée auprès du bénéficiaire ou d'une autre instance ».

En pratique, si FEDASIL est condamnée à payer des dommages et intérêts équivalents aux aides sociales que le CPAS a versées à Monsieur S , et pour autant que ces aides aient déjà été remboursées par l'ETAT Belge, il appartiendra au CPAS de mentionner sur le formulaire F les montants obtenus à charge de FEDASIL, afin qu'ils soient, dans la mesure du remboursement intervenu, rétrocédés à l'ETAT Belge.

Dans ces conditions, l'action en ce qu'elle vise à obtenir le remboursement des aides versées à Monsieur S n'est pas dénuée d'intérêt et ne fait pas double emploi avec les procédures ordinaires de remboursement à charge de l'ETAT Belge.

29. L'argument tiré de l'article 7 de la loi du 2 avril 1965, est aussi mal fondé.

Cette disposition précise:

« Lorsque le centre public d'aide sociale ne dispose pas de revenus suffisants pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission et sans préjudice de l'application des dispositions légales relatives à la couverture des déficits des centres publics d'aide sociale, la commune lui accorde les subventions nécessaires. La commune inscrit annuellement ces subventions à son budget ».

Les subventions additionnelles que le CPAS est susceptible de solliciter, ne sont justifiées que dans la mesure où l'ensemble des revenus auxquels le CPAS peut prétendre, en ce compris l'indemnisation des dommages qui lui ont été causés par des tiers, ne sont pas suffisants pour couvrir les dépenses nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les subventions ont donc un caractère résiduaire.



L'article 7 de la loi du 2 avril 1965 n'a pas pour conséquence de restreindre le dommage réparable et d'exonérer les tiers de leur obligation de réparer le dommage que par leurs fautes ils ont causé à un CPAS.

30. La Cour ne partage pas non plus le point de vue du tribunal selon lequel le CPAS ne peut obtenir la récupération des aides allouées à Monsieur S dans la mesure où il est intervenu en sa faveur, en-dehors de toute obligation légale.

a) La Cour estime tout d'abord qu'il paraît douteux que même en présence d'une faute de FEDASIL, le CPAS n'était pas légalement tenu d'intervenir (le cas échéant, pour compte de cette dernière).

L'objectif de la directive européenne 2003/9 que la loi du 12 janvier 2007 transpose en droit belge, vise à garantir en toutes circonstances des conditions de vie dignes aux demandeurs d'asile (voy. notamment le considérant 7 de cette directive ainsi que l'article 13, § 2, de cette directive déjà cité au n° 19 ci-dessus)

La directive contient, à cette fin, un principe de continuité de l'aide.

La Cour de Justice a récemment précisé :

« l'économie générale et la finalité de la directive 2003/9 ainsi que le respect des droits fondamentaux, notamment les exigences de l'article 1^{er} de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne selon lequel la dignité humaine doit être respectée et protégée, s'opposent à ce qu'un demandeur d'asile soit privé, fût-ce pendant une période temporaire, après l'introduction d'une demande d'asile, de la protection des normes minimales établies par cette directive » (CJUE, 27 février 2014, *Saciri*, C-79/13, point 35).

Comme indiqué précédemment, l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 dispose que « tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine... », tandis que l'article 9 de cette loi 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 ».

Interprétées à la lumière de l'objectif de continuité de l'aide² prévu par la directive européenne, ces dispositions impliquent qu'il appartient au CPAS (de résidence à défaut de désignation d'un lieu obligatoire d'inscription) d'intervenir dans toutes les hypothèses, légalement justifiées ou non, de non-intervention du réseau d'accueil de FEDASIL (étant entendu que lorsqu'il intervient au nom du principe de continuité, alors que la saturation, au

² Voy. aussi le considérant 14 qui précise que « Il convient d'encourager une politique de coordination appropriée entre les autorités compétentes en ce qui concerne l'accueil des demandeurs d'asile et donc de favoriser des relations harmonieuses entre les communautés locales et les centres d'hébergement ».



sens de l'article 11, § 3 ou 13 de la loi, n'est pas démontrée, le CPAS est effectivement en droit de se retourner contre FEDASIL en invoquant l'illégalité de la décision de non-désignation).

b) Plus généralement, en supposant même que la loi du 12 janvier 2007 n'imposait pas au CPAS d'intervenir, c'est à juste titre que ce dernier estime que l'aide accordée en faveur de Monsieur S est à l'origine d'un dommage réparable rendu nécessaire par la faute de FEDASIL.

Dans son arrêt du 6 novembre 2001, la Cour de cassation a décidé :

« Attendu qu'en vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, quiconque cause, par sa propre faute, un dommage à autrui est tenu de réparer intégralement ce dommage, ce qui implique que le préjudicié est replacé dans la situation dans laquelle il serait resté si la faute dont il se plaint n'avait pas été commise ;

Attendu que la seule circonstance qu'une prestation est effectuée sur une base volontaire, n'empêche pas nécessairement que cette prestation puisse constituer un dommage au sens de l'article 1382 du Code civil ; qu'en effet, la personne qui effectue des prestations sur une base volontaire ensuite de la faute d'un tiers a droit à être indemnisée dans la mesure où elle subit de ce fait un dommage ; que tel est notamment le cas lorsque ces prestations sont effectuées pour des motifs raisonnables en faveur de la victime afin d'atténuer chez cette dernière les conséquences dommageables de la faute commise par le tiers et lorsqu'il n'est pas dans l'intention du prestataire d'en supporter définitivement la charge ;

Attendu que la circonstance qu'une personne effectue une prestation sur une base volontaire ne concerne en rien la question de savoir s'il existe un lien causal entre la faute d'un tiers et les efforts accrus que le prestataire consent à la suite de cette circonstance ;

Attendu que le moyen repose sur l'hypothèse selon laquelle lorsque des grands-parents fournissent des efforts accrus suite à une faute ayant causé le décès de la mère célibataire de leur petit-enfant, en assurant sur une base volontaire l'entretien et l'éducation de ce dernier sans y être contraint de manière légale ou contractuelle, ils ne font que respecter un engagement naturel et agissent par générosité, de sorte que cette circonstance empêche nécessairement qu'ils subissent de ce fait un dommage en relation causale avec l'accident ;

Qu'ainsi, le moyen manque en droit » (Cass. 6 novembre 2001, P.99.1703.N).

En l'espèce, il résulte à suffisance des courriers adressés à FEDASIL que le CPAS n'entendait pas supporter, de manière définitive, la charge de l'aide accordée à Monsieur S

PAGE 01-00000016091-0015-0019-01-01-4



et qu'il entendait n'intervenir que pour atténuer l'impact de la décision de FEDASIL qui privait Monsieur S de l'aide à laquelle il pouvait prétendre et ne lui permettait plus de mener une vie conforme à la dignité humaine.

31. En résumé, sans la faute de FEDASIL, le CPAS ne serait pas intervenu en faveur de Monsieur S

Par ailleurs, il résulte des développements ci-dessus que ni l'obligation subsidiaire de remboursement de l'ETAT Belge, ni l'article 7 de la loi du 2 avril 1965, ni l'obligation de garantir la continuité de l'aide en cas de défaillance de FEDASIL, n'ont pour conséquence que le CPAS doit définitivement supporter le dommage provoqué par la faute de FEDASIL. De même, – pour autant qu'il faille, comme le suggère FEDASIL, envisager la question sous cet angle³ -, ils n'ont pas pour conséquence de rompre le lien de causalité entre la faute et le dommage.

La demande de dommages et intérêts correspondant aux aides versées à Monsieur S est donc fondée.

D'après la pièce 29 du dossier du CPAS, le montant dû à ce titre d'élève à 6.876,98 Euros.

Dommmages et intérêts correspondant aux frais de traitement du dossier et aux frais de défense

32. Il est exact que sans la faute de FEDASIL, le CPAS n'aurait pas dû traiter socialement, juridiquement et administrativement le dossier de Monsieur S

Le dommage est certain et en lien causal avec la faute.

On peut se référer à ce qui a été exposé précédemment : ni l'article 7 de la loi du 2 avril 1965, ni l'obligation de garantir la continuité de l'aide, n'ont pour conséquence que le CPAS doit définitivement supporter le dommage provoqué par la faute de FEDASIL ou pour conséquence de rompre le lien de causalité entre la faute et le dommage.

Par ailleurs, les frais administratifs et d'enquête sociale n'étant pas comme tels remboursables par l'ETAT belge, il n'y a pas lieu de voir dans l'article 5, 2° de la loi du 2 avril 1965 (ou dans d'autres dispositions de cette loi), un obstacle à la réparation du dommage.

³ Ce dont la Cour du travail n'est pas convaincue, au vu de la jurisprudence de la Cour de cassation initiée par Cass. 19 février 2001, *Pas.* 2001, p. 322 ; Cass. 20 février 2001, *Pas.* 2001, p. 334 (voy. aussi que P. van OMMESLAGHE, « Liens de causalité et dommage réparable : dérives et corrections », in *Liber Amicorum J-L Fagnart, Anthémis & Bruylant*, 2008, p. 695 et s.).



L'évaluation *in concreto* que le CPAS propose de faire de son dommage, repose sur des éléments fort hypothétiques. Il est en effet impossible d'identifier le temps qui a été consacré, *in concreto*, au traitement social et juridique du dossier de Monsieur S' , de même qu'il est impossible d'identifier de manière précise la charge administrative qu'il a pu représenter.

La Cour estime dès lors n'avoir d'autre solution que de se référer à l'évaluation *ex aequo et bono*, retenue dans des circonstances similaires, notamment par la Cour du travail de Liège (Cour trav. Liège, sect. Namur, 4 décembre 2012, RG n° 2012/AN/83).

Il est raisonnable d'évaluer *ex aequo et bono*, à 1.000 Euros le coût du traitement interne du dossier de Monsieur S'

33. La personne physique ou morale qui se défend seule devant les tribunaux et ne fait pas appel à un avocat, ne subit pas de dommage réparable.

S'il avait envisagé que le fait de se défendre soi-même est de nature à générer un dommage, le législateur aurait prévu une indemnité de procédure en-dehors de l'hypothèse de l'intervention d'un avocat.

En ayant fait de l'indemnité de procédure, une indemnité forfaitaire qui ne couvre pas l'entièreté du dommage subi par la victime d'une faute, le législateur a par ailleurs considéré, pour différents motifs, que sous réserve de l'indemnité de procédure, les frais de défense ne doivent plus être couverts par l'auteur du dommage (voy. C.C., n° 182/2008 du 18 décembre 2008, notamment, B.8.3. et B.9.4.).

Le CPAS ne peut prétendre à aucune indemnisation pour ses frais de défense.

C. Dépens

34. FEDASIL doit supporter ses propres dépens et les dépens éventuels du CPAS. Le CPAS doit supporter les dépens de l'ETAT Belge. Au vu de l'importance des développements de la présente affaire, il ne serait pas raisonnable de fixer l'indemnité de procédure due par le CPAS, en-dessous du montant de base.

**Par ces motifs,
La Cour du Travail,**



Statuant contradictoirement,

Après avoir pris connaissance de l'avis écrit de Madame G. COLOT, Substitut général, avis auquel il a été répliqué par le CPAS,

Déclare l'appel du CPAS recevable et partiellement fondé, en tant qu'il est dirigé contre FEDASIL,

Dit l'appel incident de FEDASIL irrecevable,

Condamne FEDASIL à payer au CPAS,

- des dommages et intérêts équivalents à l'aide sociale versée à Monsieur S
 , soit 6.876,98 Euros,
- 1.000 Euros, ex aequo et bono, à titre de frais engendrés par les procédures administratives,

Réforme en conséquence le jugement dont appel,

Déboute le CPAS de sa demande de remboursement des frais engendrés par la procédure judiciaire,

Dit l'action du CPAS dirigée contre l'ETAT Belge recevable mais non fondée,

Déboute le CPAS de toutes ses demandes dirigées contre l'ETAT Belge,

Condamne le CPAS aux dépens de l'ETAT Belge, liquidés à 2 X 1.320 Euros à titre d'indemnités de procédure.



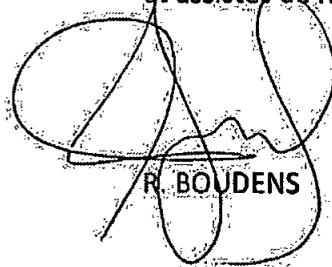
Ainsi arrêté par :

J.F. NEVEN Conseiller

Y. GAUTHY Conseiller social au titre employeur

V. PIRLOT Conseiller social au titre de travailleur ouvrier

et assistés de R. BOUDENS Greffier



R. BOUDENS



V. PIRLOT



Y. GAUTHY

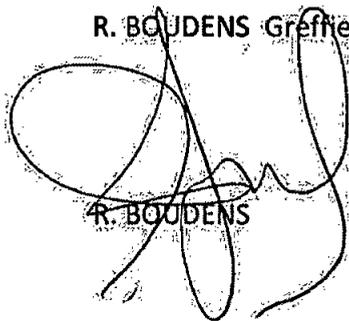


J.F. NEVEN

L'arrêt est prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le **onze juin deux mille quatorze**, où étaient présents :

J.F. NEVEN Conseiller

R. BOUDENS Greffier



R. BOUDENS



J.F. NEVEN

