

CPAS - octroi de l'aide sociale

Arrêt contradictoire

Définitif

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

RG 2012/AB/822

1. D

partie appelante,

représentée par Maître KABAMBA loco Maître MBENZA MBUZI Yvonne, avocat à BRUXELLES.

Contre

1. CPAS D'IXELLES, représenté par son Président Mr Ph .BRUNELLI et son secrétaire Mr J.RUCQUOI, 1050 BRUXELLES, Chaussée de Boondael, 92,

Première partie intimée,

représentée par M. CORRA E., juriste, porteur de procuration,

2. Agence fédérale pour l'Accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL), dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, rue de Chartreux, 21,

Seconde partie intimée,

représentée par Maître DE TERWANGNE N. loco Maître DETHEUX Alain, avocat à BRUXELLES.

RG 2012/AB/852

1. FEDASIL, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, rue de Chartreux, 21,

Partie appelante,

représentée par Maître DE TERWANGNE N. loco Maître DETHEUX Alain, avocat à BRUXELLES.

contre

1. CPAS D'IXELLES, représenté par son Président Mr Ph .BRUNELLI et son secrétaire Mr J.RUCQUOI, 1050 BRUXELLES, Chaussée de Boondael, 92,

Première partie intimée,

représentée par M. CORRA E., juriste, porteur de procuration,

2. D

Seconde partie intimée,



représentée par Maître KABAMBA loco Maître MBENZA MBUZI Yvonne,

2012/AB/943

1. CPAS D'IXELLES, représenté par son Président Mr Ph .BRUNELLI et son secrétaire Mr J.RUCQUOI, 1050 BRUXELLES, Chaussée de Boondael, 92,
partie appelante,
représentée par M. CORRA E., juriste, porteur de procuration,

contre

1. FEDASIL, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, rue de Chartreux, 21,
Partie appelante,
représentée par Maître DE TERWANGNE N. loco Maître DETHEUX Alain, avocat à BRUXELLES.

2. 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,
partie intimée,
représentée par Maître HOORNAERT M. loco Maître UYTENDAELE Nathalie, avocat à BRUXELLES.

★

★ ★

Vu, notamment :

- Le Code judiciaire
- La loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire, en particulier l'article 24,
- La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale,
- La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étranger.

I. Procédure

Par requête reçue au greffe de la cour le 14 août 2012 (RG 2012/AB/822), Mme E a interjeté appel du jugement prononcé le 16 juillet 2012 par le tribunal du travail de Bruxelles, en cause de l'appelante, contre le CPAS d'Ixelles, partie défenderesse au principal



et demanderesse sur incident, en présence de FEDASIL, partie citée en intervention forcée et défenderesse sur incident, et de l'Etat belge, seconde partie citée en intervention forcée.

Par requêtes reçues au greffe de la cour respectivement le 27 août 2012 et le 18 septembre 2012, FEDASIL (RG 2012/AB/852) et le CPAS d'Ixelles (RG 2012/AB/943) ont formé appel de ce même jugement.

Une ordonnance de mise en état judiciaire a fixé, dans chaque dossier, les délais pour conclure et les trois dossiers ont été fixés pour plaidoiries à l'audience publique du 27 mars 2014. Les parties ont déposé des conclusions et des pièces. Elles ont comparu et ont plaidé à la date prévue.

Monsieur Michel PALUMBO, avocat général, a déposé un avis écrit au greffe, identique dans les trois dossiers, et cet avis a été notifié aux parties le 5 mai 2014 ; le CPAS d'Ixelles a déposé des répliques à cet avis le 3 juin 2014. Les autres parties n'ont pas répliqué.

II. Jugement entrepris

Le tribunal du travail était saisi des demandes suivantes :

- Une requête de Mme K. D. visant l'annulation d'une décision du CPAS d'Ixelles du 22 novembre 2011 mettant fin à une aide sociale financière et la condamnation du CPAS à lui payer cette aide (équivalente au revenu d'intégration au taux isolé) depuis le 7 octobre 2011 ;
- Une citation en intervention forcée formée par le CPAS d'Ixelles contre l'Etat belge et contre FEDASIL visant à
 - déclarer l'agence FEDASIL seule compétente pour allouer le bénéfice de l'aide matérielle à Mme K. D
 - à titre subsidiaire, condamner FEDASIL et l'Etat belge à prendre en charge l'aide matérielle due à Mme K. D
 - à titre infiniment subsidiaire condamner FEDASIL et l'Etat belge à le garantir contre toute condamnation mise à sa charge,
 - condamner FEDASIL et l'Etat belge aux dépens de l'instance, en ce compris l'indemnité de procédure.

Par le jugement entrepris, le tribunal :

- sur la demande principale de Mme K. D.
 - la déclare recevable mais non fondée à l'égard du CPAS d'Ixelles,
 - condamne le CPAS d'Ixelles au paiement des dépens en ce compris l'indemnité de procédure non liquidée par Mme K. D
- sur la demande en intervention du CPAS d'Ixelles :
 - écarte la décision de FEDASIL du 28/06/2011 ;
 - En conséquence :



- Déclare la demande en intervention concernant le remboursement de l'aide sociale introduite par le CPAS d'Ixelles contre FEDASIL recevable mais non fondée ;
- Déclare la demande en intervention concernant l'octroi de dommages et intérêts introduite par le CPAS d'Ixelles contre FEDASIL recevable mais la renvoie au rôle ;
- se déclare sans juridiction pour connaître de la demande incidente concernant le remboursement de l'aide sociale introduite par le CPAS d'Ixelles contre l'Etat belge et déclare la demande incidente concernant l'octroi de dommages et intérêts introduite par le CPAS d'Ixelles contre l'Etat belge irrecevable ;
- Condamne le CPAS d'Ixelles à l'égard de l'Etat belge aux frais et dépens en ce compris l'indemnité de procédure liquidée par l'Etat belge à 715 €.
- Sursoit à statuer quant aux dépens de la demande en intervention du CPAS d'Ixelles à l'égard de FEDASIL.

III. Faits

Mme K. D est née le 1990 et est de nationalité guinéenne. Elle est arrivée en Belgique le 29/11/2010 et a introduit une demande d'asile en Belgique le 29/11/2010. Le même jour, elle s'est présentée au dispatching de FEDASIL qui lui a désigné un centre d'hébergement au « Petit Château » où elle a été hébergée durant deux semaines. Elle a ensuite été inscrite au centre d'accueil de Woluwe-St-Pierre à partir du 28 décembre 2010, et hébergée au centre de la Croix Rouge de Jette, partenaire de FEDASIL, à partir du 10 janvier 2011.

Par une demande adressée à FEDASIL le 22 juin 2011, l'intéressée a sollicité la suppression de son lieu obligatoire d'inscription, demande à laquelle FEDASIL a répondu favorablement le 28 juin. Elle a emménagé dans un studio loué à Koekelberg à partir du 1^{er} juillet 2011. Ce logement n'était pas conforme, elle a dû quitter les lieux. Elle a été aidée par le CPAS de Koekelberg du 01/07/2011 au 30/09/2011.

Elle a ensuite emménagé à Ixelles dans un flat (loyer 500 €). C'est dans ces conditions qu'elle a demandé une aide sociale au CPAS d'Ixelles. Par décision du 22/11/11, notifiée le 28 novembre, le CPAS d'Ixelles lui a octroyé « à titre humanitaire et exceptionnel » une aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale au taux isolé ainsi que le bénéfice de l'aide médicale à dater du 07/10/2011, date à partir de laquelle l'intéressée est inscrite au registre d'attente de la commune ; la décision mentionne que l'aide est conditionnée et n'est accordée que pour autant qu'elle introduise un recours contre la décision de FEDASIL endéans le mois ; dans ce cas, l'aide sera prolongée pour une période totale de trois mois maximum à dater de son octroi.



Estimant que FEDASIL était l'institution compétente pour accorder cette aide et que l'agence avait induit Mme D en erreur par sa décision de supprimer le lieu obligatoire d'inscription, le CPAS a adressé un courrier le 12 octobre 2011 transmettant à FEDASIL la demande de Madame K. D et l'invitant à rétablir l'intéressée dans ses droits à une aide matérielle en centre d'accueil ; aucune suite n'a été accordée par FEDASIL à ce courrier.

Le conseil de l'intéressée a envoyé un courrier à FEDASIL le 26 décembre 2011 demandant de réattribuer un code 207 à sa cliente et expliquant qu'elle ne reçoit plus aucune aide. Selon un rapport du 25 janvier 2012, l'assistant social du CPAS d'Ixelles a pris contact avec le conseil de Mme K. D afin de l'inviter à introduire un recours contre FEDASIL ; le conseil a répondu que le recours ne peut pas être introduit contre FEDASIL plus d'un mois après la décision de cette agence et qu'un recours sera introduit contre le CPAS.

Par requête du 25 janvier 2012, Mme K. D conteste la décision du CPAS d'Ixelles du 22 novembre 2011, tout en précisant qu'elle n'étend pas son recours à l'égard de FEDASIL. Le CPAS a cité en intervention forcée tant FEDASIL que l'Etat belge.

Entretemps, le CPAS a mis fin à l'aide.

IV. Demandes en appel

Dans sa requête d'appel, Mme D, dirige son recours contre le CPAS d'Ixelles ; elle demande de réformer le jugement en ce qu'il déclare non fondée sa demande à l'égard du CPAS et de condamner le CPAS à lui payer la somme de 3500 € augmentée d'intérêts judiciaires et des dépens. Par vole de conclusions déposées au cours de l'instance d'appel, elle modifie sa demande comme suit :

- À titre principal : condamner le CPAS d'Ixelles
 - à payer toutes les sommes dues à son bailleur, sommes afférentes aux loyers et à sa condamnation en justice de paix d'Ixelles pour non-paiement de loyers :
 - 3000 € à titre d'arriérés de loyer n, majorée d'intérêts judiciaires,
 - 41,50 € (dépens)
 - 412,50 € (indemnité de procédure)
 - 500 € (indemnité de résolution)
 - À payer la somme de 250 € de dommages et intérêts pour le préjudice subi.
- À titre subsidiaire, condamner FEDASIL à ces mêmes montants.

FEDASIL (RG 2012/AB/852) demande à la cour (conclusions de synthèse identique dans les trois dossiers) :

- Déclarer l'appel du CPAS d'Ixelles irrecevable
- Déclarer l'appel de FEDASIL recevable et fondé
 - En conséquence



- Déclarer la nouvelle demande formulée par la demanderesse originale irrecevable et à tout le moins non fondée,
- Déclarer l'action en intervention forcée formée par le CPAS d'Ixelles à l'égard de FEDASIL irrecevable ou à tout le moins non fondée,
- Condamner le CPAS aux dépens des deux instances.

Le CPAS d'Ixelles (RG 2012/AB/943) fait grief au Jugement d'avoir rejeté la demande incidente du CPAS contre l'Etat belge. Il demande à la cour (conclusions de synthèse identiques dans les trois dossiers):

- Réformer le jugement exclusivement en ce qu'il rejette sa demande incidente originale ;
- Dire la demande incidente originale recevable tant à l'égard de FEDASIL que de l'Etat belge et, en conséquence :
 - Concernant les frais de l'aide sociale :
 - Condamner FEDASIL à des dommages et intérêts équivalents à l'intégralité des sommes versées à titre d'aide sociale,
 - 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 pas faire l'objet d'un remboursement en application de la loi du 2 avril 1965 et de l'arrêté ministériel du 30 janvier 1995,
 - Concernant les frais de gestion du dossier social et juridique :
 - Condamner FEDASIL et l'Etat belge solidairement et *in solidum*, ou l'un à défaut de l'autre, à des dommages et intérêts équivalents à tous les frais engendrés tant par la procédure administrative que judiciaire,
 - À titre subsidiaire :
 - Condamner FEDASIL et l'Etat belge à titre provisionnel à 1 € sur un préjudice définitif restant encore à déterminer,
 - Ordonner en conséquence une réouverture des débats sur cette question,
 - À titre infiniment subsidiaire :
 - Limiter au montant minimum l'indemnité de procédure éventuellement due à l'Etat belge.
- L'Etat belge demande à la cour de
 - Déclarer irrecevable l'appel du CPAS concernant la demande en intervention forcée formée par le CPAS,
 - Subsidiairement, déclarer l'appel en garantie formé par le CPAS défendeur original, irrecevable ou à tout le moins non fondé,
 - En débouter le CPAS d'Ixelles,
 - Par conséquent, confirmer le jugement entrepris en toutes ses dispositions relatives à l'appel en intervention et garantie dirigé contre l'Etat belge,
 - Le condamner aux dépens, liquidés à 1430 €.



V. Examen des appels et des demandes en appel

A. Recevabilité des appels – jonction

1. L'Etat belge invoque à titre principal l'irrecevabilité de l'appel interjeté par le CPAS d'Ixelles au motif d'une référence erronée à un jugement.

Ce moyen n'est pas fondé.

La cour relève, avec le CPAS, que l'acte d'appel déposé par le CPAS d'Ixelles comprend une erreur matérielle manifeste. D'une part, en page 2 de l'acte d'appel, il est fait référence à un jugement du 6/6/2012. D'autre part, en page 3, il est (correctement) fait référence au jugement du 16 juillet 2012 rendu par la 14^e chambre du tribunal du travail. Les parties intimées ont été adéquatement visées par l'acte d'appel, y compris en leurs conseils. L'appel formé par le CPAS d'Ixelles porte sur le jugement du 16 juillet 2012.

Le CPAS fait état de ce que la problématique de l'erreur matérielle a été exposée aux différentes parties avant l'audience d'introduction, et ce n'est pas contesté par les parties intimées. Celles-ci ne font état d'aucun préjudice lié à la mention reprise en page 2 de l'acte d'appel.

2. L'appel du CPAS d'Ixelles est recevable, de même que les appels introduits respectivement par Mme D et par FEDASIL. Il y a lieu de traiter ensemble les trois appels introduits contre un même jugement et de les joindre pour connexité, ainsi que le sollicite le CPAS.

B. Appel de Mme D

3. Le premier juge a déclaré non fondée la demande originaire de Mme D à l'égard du CPAS d'Ixelles, ce que conteste Mme D en appel.

La contestation qui oppose le CPAS à Mme K. D porte sur l'obligation du CPAS de donner effet à la décision de FEDASIL de supprimer le lieu obligatoire d'inscription et d'octroyer une aide sociale à l'intéressée ; cette contestation rejoint celle qui oppose le CPAS à FEDASIL concernant la validité de la décision de FEDASIL.

4. Mme D explique avoir demandé la suppression de son lieu obligatoire d'inscription à un moment où cette pratique était courante après un séjour de 6 mois en centre d'accueil. Elle fait valoir que, après une prise en charge pendant trois mois par le CPAS de Jette, le recours contre la décision de FEDASIL n'était plus possible et qu'il n'était en outre d'aucune utilité pour elle. Elle se réfère à la jurisprudence de la cour du travail de Bruxelles admettant la légalité de la décision de FEDASIL. Elle observe que les tribunaux du



travail jugent néanmoins illégale la suppression du code 207 et que c'est dans ce contexte qu'elle a décidé d'interjeter appel.

De son côté, le CPAS d'Ixelles fait valoir et développe que la règle générale est l'aide matérielle dans une structure d'accueil et que le CPAS n'a qu'une compétence résiduaire à l'égard d'un demandeur d'asile, dans les hypothèses limitativement énumérées par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étranger (dite «loi accueil»). Il soutient, notamment, que, depuis la nouvelle disposition introduite par la loi du 30 novembre 2009 (article 11, §4, de la loi accueil) la saturation du réseau d'accueil ne constitue plus une circonstance particulière au sens de l'article 11, §3, de la loi.

Il fait valoir que l'arrêté royal du 7 mai 1999 qui répartit la charge des demandeurs d'asile entre les CPAS n'a pas été abrogé. Il conclut, défendant la position prise par le premier juge, à la légitimité de sa décision et estime que FEDASIL aurait dû revoir la situation au reçu du courrier du CPAS, tandis que l'intéressée s'est volontairement privée de la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine en refusant de faire valoir ses droits.

Il conteste la légalité de la décision de FEDASIL, prise sur la base de l'article 13 de la loi accueil ; il développe cet argument par rapport à la notion de circonstance particulière, à l'absence d'arrêté royal d'exécution, au non-respect (dans le cas de Mme D.) des conditions posées par l'instruction. Il met en doute le pouvoir de FEDASIL de décider de l'existence d'une saturation du réseau d'accueil. Il met en doute le droit de FEDASIL d'invoquer l'article 13 au lieu de l'article 11, §4 de la loi accueil.

1. La décision de suppression : validité en droit et en fait

5. Pour les motifs qui suivent, la cour partage l'avis du ministère public selon lequel la saturation du réseau d'accueil constitue une circonstance particulière au sens de l'article 13 de la loi accueil en sorte que la décision de FEDASIL est légalement justifiée et qu'il appartenait au seul CPAS d'accorder l'aide due à la demanderesse originaire.

6. La directive n° 2003/9 du Conseil du 27 janvier 2003 prévoit les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. L'article 13/2 de cette directive dispose que les Etats membres prennent des mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil qui garantissent un niveau de vie adéquat pour la santé et qui assurent la subsistance des demandeurs d'asile.

Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, toute personne a droit à l'aide sociale. Ce droit est garanti par l'article 23, alinéa 3, 2° de la Constitution. Un demandeur d'asile n'est pas en séjour illégal, il a droit à l'aide sociale comme toute autre personne résidant légalement en Belgique.



Quant aux modalités de l'aide sociale, il découle de l'article 57ter de la loi du 8 juillet 1976, tel que modifié par la loi du 12 janvier 2007, que le 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 que, en principe, il ne peut pas s'adresser au CPAS normalement compétent. Inversement, l'article 8 de la loi du 12 janvier 2007 dispose 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 de FEDASIL et des CPAS est un trait fondamental de l'exécution par la Belgique de la directive européenne précitée. Le principe de la continuité de l'aide à accorder à un demandeur d'asile est une obligation pour les Etats membres¹ et est ainsi assuré.

La loi accueil du 12 janvier 2007 détermine les cas dans lesquels un centre d'accueil doit être désigné comme lieu obligatoire d'inscription et le moment où cette désignation peut prendre fin.

Selon l'article 3 de cette loi, tout demandeur d'asile doit pouvoir bénéficier d'un accueil qui lui permet de mener une vie conforme à la dignité humaine. L'article 9 précise que l'accueil visé par l'article 3 est octroyé par la structure d'accueil ou par le centre public d'action sociale désigné comme lieu obligatoire d'inscription.

En vertu de l'article 10 de cette loi, il appartient à l'agence FEDASIL de désigner un lieu obligatoire d'inscription.

Dans certains cas, la loi autorise FEDASIL à déroger à cette obligation.

Selon le dernier alinéa de l'article 11, §3 de la loi, l'Agence peut, dans des circonstances particulières, ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription. De même, selon l'article 13 de la même loi, l'Agence peut dans des circonstances particulières, supprimer le lieu obligatoire d'inscription.

Il résulte ainsi de manière claire du texte de la loi que celle-ci autorise FEDASIL à ne pas désigner ou à supprimer un lieu obligation d'inscription dans des circonstances particulières.

7. Concernant la notion de circonstances particulières visées à l'article 11, § 3, les travaux préparatoires indiquent:

« 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.

¹ CJCE, aff. *Saciri*, C-79/13, arrêt du 27 février 2014, point 35 ; voir notamment sur la compétence alternative de FEDASIL et du CPAS, CT Brux. 8 janvier 2014, R.G. n° 2012/AB/451



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

L'absence de places disponibles peut constituer un motif valable de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription. Ainsi, *« Il suit des travaux préparatoires de la loi que, qu'elle qu'en soit la cause, la saturation es 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 »*³

La compétence de FEDASIL de supprimer un lieu obligatoire d'inscription ne se limite pas aux hypothèses qui auraient pour objectif de prévenir une atteinte à la dignité humaine ou qui se limiteraient exclusivement à des motifs propres à la situation individuelle du demandeur d'asile. La saturation du réseau est également un motif valable de suppression de la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription. La notion de circonstances particulières doit être entendue de la même manière selon que FEDASIL exerce sa compétence de non désignation ou de suppression. La Cour de cassation⁴ a tranché en ce sens, et la cour de céans partage la position selon laquelle *« 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. partant à l'article 13, alinéa 1 .de cette loi. »*

Cette position est celle prise de longue date et confirmée à plusieurs reprises par la cour de céans⁵.

Aucun arrêté royal n'est nécessaire pour fixer les circonstances particulières dans lesquelles FEDASIL peut procéder à la suppression d'un lieu obligatoire d'inscription prévue à l'article 13⁶.

8. Les CPAS doivent prendre en charge l'aide sociale due aux demandeurs d'asile lorsque le réseau d'accueil est saturé et que FEDASIL ne désigne pas ou supprime un lieu obligatoire d'inscription pour ce motif.

La validité du système alternatif ainsi instauré par la loi belge, et en particulier la possibilité de recourir aux organismes relevant du système d'assistance publique générale en cas de

² Exposé des motifs, Doc. Parl. ch., 51-2265/001, p.23-24

³ Cass. 26 novembre 2012, S.11.0126 .N, sur Juridat.be

⁴ Cass. 7 janvier 2013, S.11.0111.F. et concl. J.M. Genicot, sur Juridat.be

⁵ Cf notamment CT Bruxelles, 16 novembre 2011, RG 2010/AB/755 ; CT Bruxelles, 17 novembre 2011, RG 2010/AB/831

⁶ Cass. 7 janvier 2013, déjà cité



saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile a été jugée conforme à la directive 2003/9 par la Cour de Justice⁷.

Aucun des moyens ou arguments invoqués par le CPAS n'est retenu par la cour pour aboutir à une autre conclusion. Ni le fait que certains juges de première instance ne se rallient pas à cette position majoritaire de la cour du travail de Bruxelles –confirmée par la cour de cassation – ni les arguments développés par le CPAS d'Ixelles, ne convainquent la cour de céans qu'il lui faudrait modifier sa position.

Notamment :

- L'argumentation du CPAS d'Ixelles a pour conséquence de restreindre la notion de circonstances particulières ;
- La loi de 2007 ne prévoit pas une incompétence de principe des CPAS ;
- Lorsque la désignation d'un centre d'accueil prend fin, les CPAS sont seuls compétents même s'ils doivent subir des « dommages collatéraux ». La loi accueil, en conformité avec la directive européenne, a prévu une compétence alternative des CPAS et ce, même si certains CPAS doivent supporter davantage de demandes de demandeurs d'asile ; l'absence ou l'existence d'une mesure de répartition générale de la charge administrative de ces demandes entre les différents CPAS du pays constitue –et le CPAS lui-même y fait allusion dans ses conclusions- « une question de volonté politique » ;
- La décision de FEDASIL se fonde sur l'article 13 de la loi accueil et c'est au regard de cette disposition que la validité de la décision doit être vérifiée par le juge ;
- Cette disposition ne se réfère pas à un plan de répartition ; l'argument fondé sur le non-respect d'un plan de répartition est ici sans incidence sur la validité de la décision de FEDASIL ;
- L'absence d'un arrêté royal d'exécution fixant la procédure de suppression d'un lieu obligatoire d'inscription n'a pas pour effet que le droit de FEDASIL de prendre une telle décision de suppression n'a pas de fondement légal ;
- L'adoption de l'article 11, §4 de la loi accueil ne supprime pas la possibilité qu'a FEDASIL de fonder sur l'article 13 de la loi une décision de suppression d'un lieu obligatoire d'inscription au motif de la saturation (temporaire) du réseau ;
- FEDASIL dispose d'un pouvoir d'appréciation de la notion de circonstances particulières ;
- La continuité de l'aide accordée à Mme D. a été rompue par le CPAS d'Ixelles (voir infra) et non par FEDASIL.

9. Etant donné la saturation du réseau d'accueil et pour assurer la rotation des places disponibles, FEDASIL a par une circulaire prise en avril 2011 prévu la possibilité pour les demandeurs d'asile résidant de manière ininterrompue depuis plus de 6 mois dans le réseau d'accueil et qui disposent d'une solution de logement en dehors du réseau, de solliciter la suppression de leur lieu obligatoire d'inscription.

⁷ CJCE, 27 février 2014, déjà cité



Cette instruction se situe dans le contexte d'une saturation démontrée des places d'hébergement en centre d'accueil et répond à la préoccupation légitime de FEDASIL de libérer des places occupées par les demandeurs d'asile disposant d'une possibilité de logement individuel et présentant certaines garanties d'autonomie, au profit de demandeurs d'asile récemment arrivés ou présentant un niveau de vulnérabilité plus grand.

Cette hypothèse est constitutive d'une circonstance particulière au sens de l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007⁸. Une instruction ultérieure similaire de FEDASIL, contestée par le CPAS de Bruxelles, n'a pas été déclarée illégale par le Conseil d'Etat⁹.

10. C'est dans le cadre de l'instruction précitée de FEDASIL –et non dans le cadre d'une demande fondée sur l'article 12 de la loi accueil- que, le 22 juin 2011, Madame L a demandé à FEDASIL de supprimer son lieu obligatoire d'inscription. FEDASIL a pris une décision favorable le 28 août 2011. L'intéressée résidait depuis le 22 novembre 2010 dans des centres d'hébergement.

La décision de FEDASIL est adéquatement motivée et énonce les circonstances particulières justifiant la décision de supprimer le « code 207 » (code correspondant à un lieu obligatoire d'inscription) : demande d'asile introduite le 29 novembre 2010 et toujours en cours, résidence actuelle dans une structure d'accueil collective, inscription depuis minimum deux mois sur une liste d'attente en vue de recevoir une place d'accueil individuelle, preuve d'une solution d'hébergement, degré d'autonomie suffisant. Les conditions constatées répondent à celles prévues par l'instruction de FEDASIL.

Suite à la suppression du lieu obligatoire d'inscription, Madame D a résidé sur le territoire de Koekelberg. Elle a effectivement bénéficié d'une aide du 1^{er} juillet 2011 au 30 septembre 2011, aide accordée par le CPAS de Koekelberg. Elle a ensuite déménagé vers le territoire d'Ixelles et le CPAS d'Ixelles est devenu compétent pour accorder l'aide sociale, ainsi qu'il l'a d'ailleurs fait dans un premier temps.

La suppression de cette aide par le CPAS d'Ixelles au motif que cette aide devait être accordée par FEDASIL et en raison de l'absence de recours introduit par l'intéressée contre la décision de FEDASIL, est une décision illégale du CPAS. Mme L était en séjour légal ; elle ne bénéficiait plus de l'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil et la décision de suppression de FEDASIL répond aux conditions légales. Mme D pouvait donc invoquer cette décision de FEDASIL pour obtenir l'aide d'un CPAS. Par application de l'article 57, §1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, l'aide sociale devait lui être assurée par le CPAS d'Ixelles, territorialement compétent.

⁸ Cf. C. T. Bruxelles., 8 janvier 2014, RG n° 2012/AB/ 451 ; C. T. Bruxelles, 17 novembre 2011, RG n° 2010/AB/831

⁹ CE, 25 juin 2013, n° 224.068



Le fait que le CPAS d'Ixelles ait interpellé FEDASIL afin que l'Agence réattribue un lieu obligatoire d'inscription à l'intéressée ne modifie pas cette conclusion. La cour déplore une nouvelle fois que les conflits entre institutions, et en particulier la polémique relative à l'application de la loi accueil qui oppose certains CPAS (dont le CPAS d'Ixelles) à FEDASIL et, selon les cas, certains CPAS à l'Etat belge, priment sur la préoccupation essentielle (conditions minimales d'existence) prévue par la directive européenne. Ils aboutissent, in fine, ainsi que l'illustre le présent dossier, à priver un demandeur d'asile de la continuité de l'aide à laquelle lui donne droit la législation européenne.

2. Demandes à l'égard du CPAS

11. Mme D sollicite de la cour de condamner le CPAS à payer toutes les sommes dues à son (ex-) bailleur. Elle précise les montants qu'elle réclame à ce titre.

Elle n'établit toutefois pas en quoi l'existence de cette dette menace sa capacité actuelle de mener une vie digne.

12. Mme D sollicite de la cour de condamner le CPAS à payer 250 € de dommages et intérêts pour le préjudice subi.

Le paiement de dommages et intérêts suppose d'établir une faute, de préciser le préjudice qui en a résulté et dont il est demandé réparation, ainsi qu'une explication relative au montant réclamé à ce titre. La cour ne lit rien, dans les dernières conclusions de Mme D, établissant les éléments de la demande qu'elle formule. Cette demande sera déclarée non fondée.

3. Demandes à l'égard de FEDASIL

13. À supposer qu'elle soit recevable (aucun lien d'instance entre Mme D et FEDASIL en première instance), la demande (subsidaire) formée en appel par Mme D de condamner FEDASIL est non fondée. La décision de suppression du lieu obligatoire d'inscription prise par FEDASIL est valide et la fin de l'aide accordée par FEDASIL a été immédiatement relayée par l'aide accordée par le CPAS de Koekelberg.

C. Appel et demandes en appel du CPAS d'Ixelles

14. En première instance, le CPAS a demandé la condamnation de FEDASIL et de l'Etat belge à des dommages et intérêts correspondant, d'une part, aux montants d'aide sociale octroyés à Mme D et, d'autre part, aux frais administratifs et de gestion de son dossier.

A l'égard de FEDASIL, tenant compte que l'Etat belge remboursait les montants d'aide sociale pour écarter cette demande (dommage inexistant), le premier juge a considéré que le lien de causalité entre la faute commise par FEDASIL (décision de suppression illégale) et



les frais administratifs encourus par le CPAS était établi tout en estimant la quantification du dommage non établie.

À l'égard de l'Etat belge, le premier juge a constaté que la demande de remboursement de l'aide sociale relève de la loi du 2 avril 1965 et a écarté la compétence des juridictions pour en connaître. Il a déclaré la demande de dommages et intérêts irrecevable.

Le CPAS d'Ixelles maintient en appel ses demandes à l'encontre de FEDASIL et de l'Etat belge.

1. À l'égard de FEDASIL

15. Formant appel incident, FEDASIL demande de déclarer irrecevable et à tout le moins non fondée l'action en intervention forcée formée par le CPAS à son égard. Le CPAS conteste notamment le moyen de FEDASIL fondé sur le défaut d'intérêt. Il invoque la faute de FEDASIL, et estime le dommage à réparer égal à 3000 € (gestion du dossier) à titre principal ou, à titre subsidiaire, à un euro provisionnel sur un dommage restant à fixer.

16. La cour constate que l'analyse qu'elle a effectuée ci-dessus concernant la validité de la décision de suppression du « code 207 » permet de conclure en tout état de cause au non fondement d'une demande en dommages et intérêts du CPAS à l'égard de FEDASIL, vu la légalité de la décision de suppression du lieu obligatoire d'inscription et l'absence de faute commise par FEDASIL.

Ceci suffit, d'une part, pour confirmer (mais pour d'autres motifs) le non fondement de la demande du CPAS visant au remboursement de l'aide sociale par FEDASIL et, d'autre part, pour débouter le CPAS de sa demande en appel relative au remboursement de frais administratifs sans qu'il y ait lieu de se prononcer plus avant sur les moyens d'irrecevabilité soulevés par FEDASIL.

Les demandes du CPAS en appel à l'égard de FEDASIL seront donc déclarées, si recevables, en toute hypothèse non fondées.

2. À l'égard de l'Etat belge

17. Le CPAS invoque plusieurs fautes de l'Etat belge, fautes qu'il estime en lien direct avec le préjudice subi par lui (paiement d'une aide sociale, frais administratifs). Ainsi, il relève (en substance) : l'absence de mesures d'exécution de la loi accueil, en particulier l'absence de plan de répartition (violation de l'article 108 de la Constitution), l'absence de vote d'un budget suffisant destiné à FEDASIL et/ou la carence de FEDASIL dans la gestion de ce budget,



En ce qui concerne le dommage, le CPAS prend acte du remboursement de l'aide par application de la loi du 2 avril 1965 et réduit sa demande à ce qui n'est pas pris en charge dans ce cadre. Il réclame les frais de gestion du dossier social et du dossier contentieux. Il invoque, à titre subsidiaire, la possibilité de fonder sa demande sur d'autres bases juridiques (gestion d'affaires, enrichissement sans cause,...).

L'Etat belge soulève que la cour est sans juridiction pour connaître de l'appel en garantie et qu'elle est incompétente *ratione materiae* pour connaître d'une demande fondée sur l'article 1382 du Code civil ; il rejette, en particulier, la thèse que cette demande serait en l'espèce connexe à la demande principale et rappelle, notamment que les juridictions sociales n'ont que des compétences spéciales. A titre infiniment subsidiaire, il conteste que les conditions pour engager sa responsabilité civile soient réunies.

18. La cour relève que :

- l'actuelle répartition de la charge de l'accueil des demandeurs d'asile entre le réseau d'accueil (FEDASIL) et les CPAS du lieu de résidence répond au droit européen¹⁰ ;
- ainsi que le souligne le ministère public, une compétence alternative entre FEDASIL et les CPAS permet d'éviter qu'en cas de saturation du réseau d'accueil les demandeurs d'asile soient privés de tout interlocuteur, ce qui répond à la préoccupation essentielle de la directive européenne ;
- le choix des moments respectifs où l'un et l'autre –FEDASIL ou les CPAS- prennent les demandeurs d'asile à leur charge a varié dans le temps, et relève de décisions politiques ;
- le législateur, en adoptant l'article 11, §4, de la loi accueil, n'a pas supprimé la possibilité prévue par l'article 11, §3 de la même loi de supprimer un lieu d'inscription en cas de circonstances particulières, en particulier en cas de saturation du réseau (cf. ci-dessus) ; ce faisant, l'Etat belge n'a commis aucune faute ;
- la charge (certes lourde) qui résulte pour les CPAS d'une prise en charge de demandeurs d'asile—qu'il s'agisse de l'aide octroyée ou des frais administratifs engendrés par l'examen des dossiers individuels- relève de leur mission légale et de l'application de la loi accueil ;
- l'absence d'un arrêté royal de répartition de la charge de cet accueil entre les CPAS du pays est sans incidence en l'occurrence, puisque l'article 13 de la loi n'impose pas de prévoir un tel arrêté royal ;
- l'absence d'un arrêté royal fixant la procédure de suppression du lieu obligatoire d'inscription ne paralyse pas la possibilité pour FEDASIL d'appliquer l'article 13¹¹.

Aucun des éléments avancés par le CPAS n'est retenu comme démontrant une faute de l'Etat belge engageant sa responsabilité à son égard et ce, en particulier, que ce soit sous l'angle de l'adoption par l'Etat belge d'une mesure méconnaissant des règles (constitutionnelles ou légales) lui imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée, ou sous l'angle d'une erreur ou imprudence commise par l'Etat belge en

¹⁰ CJUE, 27 février 2014, déjà cité

¹¹ Cf. Cass. 7 janvier 2013, déjà cité



référence au critère de l'autorité normalement prudente et placée dans les mêmes circonstances.

En conséquence, l'action en responsabilité à l'égard de l'Etat belge est non fondée, ce qui rend sans intérêt l'examen des moyens d'irrecevabilité de cette action soulevés par l'Etat belge.

3. Dépens

19. Les dépens de Mme D sont à charge du CPAS d'Ixelles (Code judiciaire, art.1017, al.2.)

Le CPAS d'Ixelles, qui succombe dans ses demandes à leur égard, supportera les dépens d'appel de FEDASIL et de l'Etat belge. La procédure et l'important développement de conclusions complexes justifient que le montant des indemnités de procédure ne soit pas réduit à l'indemnité de procédure minimale. L'indemnité est fixée au montant de base.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant contradictoirement,

Après avoir pris connaissance de l'avis écrit du ministère public et des répliques à cet avis déposées par le CPAS d'Ixelles,

Dit les appels recevables,

Statuant sur ces appels et évoquant la cause pour le surplus,

Dit l'appel de l'agence FEDASIL et ses demandes en appel fondés dans la mesure suivante :

- Réforme le jugement en ce qu'il écarte la décision de FEDASIL du 28 juin 2011,
- Déboute le CPAS d'Ixelles de ses demandes à l'encontre de FEDASIL,

Dit non fondées les demandes formées en appel par Mme E que ce soit à l'encontre du CPAS d'Ixelles (demandes principales) ou de l'agence FEDASIL (demandes subsidiaires),

Dit non fondées les demandes formées en appel par le CPAS d'Ixelles, que ce soit à l'encontre de l'agence FEDASIL ou de l'Etat belge,

Délaisse au CPAS d'Ixelles ses propres dépens d'appel et le condamne aux dépens d'appel

- De Mme D, non liquidés,
- De l'Etat belge, liquidés à 1.430 €,
- De FEDASIL, non liquidés.



Ainsi arrêté par :

- . A. SEVRAIN Premier Président
 - . D. DETHISE Conseiller social au titre d'employeur
 - . R. PARDON Conseiller social au titre de travailleur employé
- et assisté de B. CRASSET Greffier



B. CRASSET



R. PARDON



A. SEVRAIN

*

Monsieur D. DETHISE, conseiller social ^{employeur} ~~ouvrier~~, qui était présent lors des débats et qui a participé au délibéré de la cause est dans l'impossibilité de signer.

Conformément à l'article 785 du Code judiciaire, l'arrêt est signé par Madame A. SEVRAIN, Premier Président et Monsieur R. PARDON, Conseiller social au titre d'employé.



B. CRASSET

*

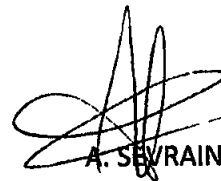
Et prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le onze septembre deux mille quatorze, par :

A. SEVRAIN Premier Président,
et assistée de B. CRASSET Greffier

Diffuse d'un (1) mot approuvé p



B. CRASSET



A. SEVRAIN

