

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 / 3027
Date du prononcé 19 novembre 2014
Numéro du rôle 2012/AB/1206

Délivrée à
le
€
JGR

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00000047569-0001-0012-01-01-1



CPAS - demandeurs d'asile L.12.1.2007

Arrêt contradictoire

Définitif

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

En cause de :

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 appelante,

représentée par Maître DE TERWANGNE Nathalie loco Maître DETHEUX Alain, avocat,

contre :

1. **B**

première partie intimée,

qui ne comparait pas à l'audience publique et qui n'est pas représentée,

2. **Le Centre Public d'Action Sociale d'IXELLES,**

dont le siège social est établi à 1050 BRUXELLES, Chaussée de Boondael, 92,

deuxième partie intimée,

représentée par Monsieur CORRA Emmanuel, porteur de procuration,

3. **L'ÉTAT BELGE,**

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

troisième partie intimée,

représentée par Maître MORENO-RODRIGUEZ Olivier, avocat,

★



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,

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

Vu le jugement prononcé le 7 novembre 2012 par le tribunal du travail de Bruxelles,

Vu la notification du jugement du 14 novembre 2012,

Vu la requête d'appel de FEDASIL du 13 décembre 2012,

Vu l'ordonnance de mise en état judiciaire du 20 mars 2013,

Vu les conclusions déposées pour le CPAS le 18 septembre 2013, pour l'Etat Belge le 16 décembre 2013, pour FEDASIL le 17 mars 2013,

Vu les conclusions de synthèse du CPAS du 22 juillet 2014,

Entendu les conseils du CPAS, de l'ETAT Belge et de FEDASIL à l'audience du 8 octobre 2014,

Attendu que Monsieur B n'était ni présent, ni représenté,

Entendu Madame G. COLOT, Substitut général, en son avis auquel il n'a pas été répliqué.

* * *

I. LES ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Monsieur B est de nationalité mauritanienne.

Il a introduit une demande d'asile le 12 décembre 2011. FEDASIL a refusé de lui accorder un accueil et de désigner un lieu obligatoire d'inscription, en invoquant la saturation du réseau.

Monsieur B a pris en location un logement à Ixelles et s'est adressé au CPAS, le 3 janvier 2012.

2. Le CPAS a accordé à Monsieur B une aide sociale. Il a qualifié cette aide de « strictement humanitaire et temporaire » et a subordonné le maintien de l'aide à la condition que Monsieur B introduise un recours contre FEDASIL.

Le 5 janvier 2012, CPAS a écrit à FEDASIL qu'il s'estimait incompetent matériellement et qu'il l'invitait à accorder une aide matérielle à Monsieur B



3. Monsieur B a, le 16 février 2012, introduit un recours, à titre principal, contre FEDASIL et, à titre subsidiaire, contre le CPAS.

Monsieur B demandait au tribunal du travail de condamner FEDASIL à lui accorder une aide matérielle, sous forme d'un hébergement dans un centre d'accueil, ainsi que des dommages et intérêts pour la période pendant laquelle le CPAS cesserait de lui accorder une aide sociale. Il demandait la condamnation du CPAS à lui accorder une aide sociale équivalente au revenu d'intégration.

4. Le CPAS a appelé l'ETAT Belge en garantie par citation du 1^{er} octobre 2012.

Le CPAS demandait au tribunal de 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.

Il demandait aussi à ce que FEDASIL et l'ETAT Belge soient condamnés, solidairement et *in solidum*, l'un à défaut de l'autre, à des dommages et intérêts équivalents à tous les frais engendrés par les procédures administrative et judiciaire.

5. Par jugement du 7 novembre 2012, le tribunal du travail :

- a déclaré partiellement fondée la demande de Monsieur B dirigée contre FEDASIL ; a écarté la décision de FEDASIL du 12 décembre 2011 ; a condamné FEDASIL à héberger Monsieur B dans une structure d'accueil et à lui fournir une aide matérielle telle que définie à l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007 du moins aussi longtemps qu'il remplira les conditions pour l'octroi de cette aide ;
- a débouté Monsieur B de ses autres demandes ;
- a réservé à statuer sur les demandes incidentes formées par le CPAS d'Ixelles contre FEDASIL et l'ETAT Belge.

FEDASIL a fait appel du jugement, par requête déposée au greffe de la Cour du travail le 13 décembre 2012, en mettant à la cause Monsieur B, le CPAS et l'ETAT Belge.

6. La procédure d'asile de Monsieur B s'est clôturée par un arrêt de rejet du Conseil du contentieux des étrangers du 4 février 2013, un ordre de quitter le territoire ayant été notifié à la suite de cet arrêt, le 23 février 2013.



II. OBJET DE L'APPEL ET DES DEMANDES

7. L'Agence FEDASIL demande à la Cour du travail de mettre le jugement à néant et de déclarer non fondée la demande originaire dirigée contre elle.

FEDASIL demande à la Cour du travail de déclarer les demandes du CPAS irrecevables ou à tout le moins non fondées.

8. Le CPAS d'IXELLES demande à la Cour du travail de :

condamner FEDASIL à rembourser l'intégralité des sommes versées, soit 9.401,30 Euros, ou à verser, à titre d'aide sociale,

condamner l'ETAT Belge (le cas échéant solidairement avec FEDASIL) à rembourser 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 rembourser tous les frais engendrés tant par la procédure administrative que judiciaire, soit :

à titre de frais de gestion du dossier social : 3.000 Euros sur une base annuelle ;

à titre de frais de gestion du contentieux : 713,30 Euros.

à titre subsidiaire, condamner l'ETAT Belge à titre provisionnel à 1 Euro sur un préjudice restant à déterminer; ordonner sur cette question la réouverture des débats ;

à titre plus subsidiaire condamner l'ETAT Belge et FEDASIL à 250 Euros ;

limiter sa condamnation éventuelle aux dépens, aux indemnités de procédures.

9. Monsieur B n'a pas introduit d'appel incident.

10. L'ETAT Belge demande à la Cour du travail de confirmer le jugement en ce qu'il a débouté Monsieur B de sa demande dirigée contre le CPAS et demande de déclarer la citation en intervention et garantie, irrecevable ou à tout le moins non fondée.



III. DISCUSSION

A. L'appel de FEDASIL

11. FEDASIL demande à la Cour du travail de réformer le jugement en ce qu'il a écarté sa décision du 12 décembre 2011, l'a condamné à héberger Monsieur B. dans une structure d'accueil et à lui fournir une aide matérielle telle que définie à l'article 2, 6°, de la loi du 12 janvier 2007 aussi longtemps qu'il remplira les conditions pour l'octroi de cette aide.

FEDASIL soutient que, compte tenu de la saturation du réseau, la décision de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription et l'absence d'octroi d'un hébergement, étaient légales.

12. La directive n° 2003/9 du Conseil du 27 janvier 2003 fixe les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

Elle précise, notamment, en son article 13 § 2 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 ».

La Cour de Justice a récemment précisé l'obligation pour les Etats membres d'assurer une continuité de l'aide, dès l'introduction de la demande d'asile :

« 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 » (C.J.U.E., aff. Saciri, C-79/13, arrêt du 27 février 2014, point 35).

C'est en tenant compte de ce principe de continuité qu'il faut, dans la mesure du possible, lire les dispositions belges.

Comme toute autre personne résidant légalement en Belgique, un demandeur d'asile a droit à l'aide sociale en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976.

En ce qui concerne les modalités de l'aide sociale, il résulte de 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, 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.



Dans cette logique, l'article 8 de la loi du 12 janvier 2007 confirme 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.

13. En vertu de l'article 10 de la loi du 12 janvier 2007, c'est à l'Agence FEDASIL qu'il appartient de désigner le lieu obligatoire d'inscription.

Selon le dernier alinéa de l'article 11, § 3, de la loi du 12 janvier 2007, « dans des circonstances particulières, l'Agence peut déroger aux dispositions du § 1er en ne désignant pas de lieu obligatoire d'inscription ».

De même, selon l'article 13, « l'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 ».

Il apparaît ainsi que FEDASIL peut en cas de circonstances particulières ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription ou le supprimer : la notion de circonstances particulières doit être entendue de la même manière selon que FEDASIL exerce sa compétence de non-désignation ou de suppression (en ce sens, Cass. 7 janvier 2013, S.11.0111.F, et concl. J-M GENICOT).

La saturation du réseau constitue une circonstance particulière au sens de la loi du 12 janvier 2007.

La Cour de cassation a décidé en ce sens :

« il s'agit 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) ;

« 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)¹.

¹ A cette occasion, la Cour de cassation a de même confirmé, « 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 ».



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).

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 des demandeurs d'asile si le réseau d'accueil est saturé.

Pour autant que de besoin, on ajoutera qu'en adoptant l'article 11, § 4, le législateur, par la loi du 30 décembre 2009, n'a pas modifié l'article 11, § 3 et n'a donc pas amendé la notion de « circonstance particulière » telle qu'elle pré-existait jusqu'alors.

14. En l'espèce, FEDASIL a, le 12 décembre 2011, pris une décision de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription et a refusé d'accorder à Monsieur B une aide matérielle sous la forme d'un hébergement en centre d'accueil. En ce qui concerne la continuité de l'aide, la décision de FEDASIL précisait que Monsieur B peut « bénéficier de l'aide sociale à charge du CPAS de la commune » où il est (sera) inscrit.

Cette décision est justifiée par le constat de saturation des centres d'accueil à la date du 12 décembre 2011. FEDASIL établit notamment qu'à cette date, 28 places pouvaient être attribuées mais que le même jour, 203 demandeurs d'asile primo-arrivants ont sollicité une place d'accueil.

Par ailleurs, FEDASIL expose de manière pertinente que la saturation, à la fin de l'année 2011 mais aussi au début de l'année 2012 (soit au moment où le CPAS a demandé à FEDASIL de revoir sa décision de non-désignation), s'explique par une augmentation des demandes d'asile dans le courant de l'année 2011 et par un allongement des délais d'examen des demandes par le CGRA.

Au vu des données statistiques probantes et des explications pertinentes de FEDASIL, c'est à juste titre que cette dernière a pu opposer la saturation du réseau, à la demande de Monsieur B et aux demandes subséquentes du CPAS. Un examen plus approfondi de la situation personnelle de Monsieur B ne s'imposait donc pas. L'appel de FEDASIL est fondé.

Comme l'a précisé l'avocat-général Génicot, « la saturation avec son cortège de difficultés qui y sont propres, (...) apparaît tout autant que les raisons familiales, aptes à porter atteinte



au respect d'une dignité humaine qui demeure l'ultime critère de référence » (concl. Précédant Cass. 7 janvier 2013, déjà cité).

FEDASIL doit être déchargé de sa condamnation à l'égard de Monsieur B

B. Les demandes du CPAS

a) Les demandes introduites contre FEDASIL

15. Comme indiqué ci-dessus, la décision de suppression du lieu obligatoire d'inscription était légale de sorte que FEDASIL n'a commis aucune faute en la prenant.

16. Il a été démontré ci-dessus que les CPAS ont vocation à prendre en charge les demandeurs d'asile si le réseau d'accueil est saturé et qu'une décision de non-désignation a, du fait de la saturation, été prise par FEDASIL.

L'argumentation du CPAS (voir, notamment, les pages 6 à 47 de ses conclusions), toute entièrement fondée sur l'affirmation contraire que l'aide matérielle en centre d'accueil constituerait la règle générale tandis que le renvoi vers les CPAS ne serait qu'exceptionnel et sur l'affirmation, pourtant rejetée par la Cour de cassation, que la saturation ne pourrait être une circonstance particulière au sens de l'article 11, § 3 et imposerait de se situer exclusivement sur le terrain de l'article 11, § 4, de la loi, ne peut être suivie.

17. Le CPAS qui n'est pas un assuré social, ne peut se prévaloir de la Charte de l'assuré social à l'égard de FEDASIL.

Du reste, dès lors que la saturation du réseau justifiait, sur la base de l'article 11, § 3, de la loi qu'il ne soit pas fait droit aux demandes du CPAS, il est indifférent que FEDASIL n'ait pas expressément répondu à sa lettre du 5 janvier 2012.

Le tribunal, et en appel la cour du travail, n'ont pas pour mission de se prononcer sur la régularité formelle des décisions (ou des non-décisions) de FEDASIL, mais sur l'existence dans le chef du CPAS d'un droit subjectif méconnu par FEDASIL.

Or, comme indiqué ci-dessus, les décisions de FEDASIL sont légales ; elles s'imposent au CPAS et aucune faute n'a été commise; surabondamment, la prise en charge de l'aide sociale et le suivi d'une procédure administrative ou judiciaire en lien avec l'aide sociale relèvent de la mission légale du CPAS de sorte qu'on n'aperçoit pas comment, cette prise en charge et ce suivi pourraient, en l'espèce, être à l'origine d'un dommage réparable.

18. Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer en outre sur sa recevabilité, la demande du CPAS dirigée contre FEDASIL doit être déclarée non fondée.



b) Les demandes introduites contre l'Etat Belge

19. La répartition de la charge des demandeurs d'asile entre le réseau d'accueil et les CPAS de résidence est conforme au droit européen (voir arrêt du 27 février 2014).

Aucune faute ne peut être retenue dans le chef du législateur qui a agi de manière prudente et diligente en prévoyant, en cas de saturation du réseau d'accueil, le renvoi vers le CPAS de résidence.

Surabondamment, 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.

20. Le CPAS ne peut pas, en l'espèce, faire grief au Roi 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 : aucun plan de répartition n'est nécessaire en cas de décision prise, comme en l'espèce, sur la base de l'article 11, § 3, de la loi du 12 janvier 2007.

En supposant que cette question ne soit pas étrangère au présent litige, Il n'est pas démontré que le délai raisonnable dans lequel une exécution aurait dû être donnée à l'article 11, § 4, par l'adoption ou la confirmation d'un plan de répartition, est en l'espèce dépassé.

21. D'une manière plus générale, les griefs formulés tous azimuts par le CPAS concernent les choix politiques des autorités belges et partant, ne relèvent pas de la compétence des tribunaux.

22. En conclusion, si elle est recevable, l'action dirigée contre l'ETAT Belge n'est pas fondée.

C. Les dépens

23. Il y a lieu de condamner FEDASIL aux dépens éventuels de Monsieur P

Il y a lieu de mettre les dépens de FEDASIL et de l'ETAT belge à charge du CPAS dont l'action en garantie est non fondée ; la demande de réduction des indemnités de procédure n'est pas justifiée : au vu des développements importants donnés à la présente affaire (en particulier par le CPAS), on ne pourrait en l'espèce considérer que la complexité de l'affaire ne justifie pas, à tout le moins, le montant de base des indemnités de procédure.

PAR CES MOTIFS,

PAGE 01-00000047569-0010-0012-01-01-4



LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire,

Après avoir entendu l'avis du ministère public,

Déclare l'appel de FEDASIL fondé,

Décharge FEDASIL de la condamnation prononcée à sa charge en faveur de Monsieur B

Réforme en conséquence le jugement dont appel,

Evoquant pour le surplus, déboute le CPAS de ses demandes,

Condamne FEDASIL aux dépens de Monsieur B

Condamne le CPAS aux dépens de FEDASIL et de l'ETAT Belge liquidés à 1.320 Euros par partie et par instance.

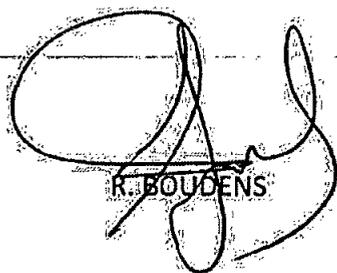
Ainsi arrêté par :

J.-F. NEVEN Conseiller

P. THONON Conseiller social au titre employeur

F. TALBOT Conseiller social au titre de travailleur employé

assistés de R. BOUDENS Greffier



R. BOUDENS



F. TALBOT



P. THONON



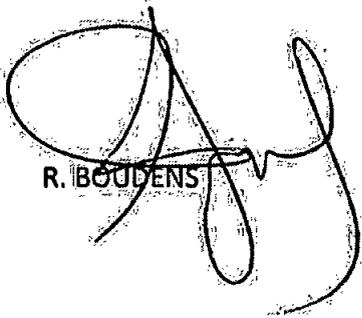
J.-F. NEVEN



L'arrêt est prononcé à l'audience publique de la 8e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le dix-neuf novembre deux mille quatorze, où étaient présents :

J.-F. NEVEN Conseiller

R. BOUDENS Greffier


R. BOUDENS


J.-F. NEVEN

