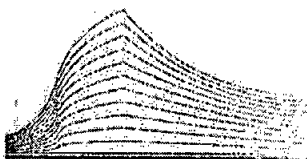


Copie
Délivrée à: tribunal du travail de Bruxelles
art. Autres
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.



Numéro du répertoire 2016 / 285
Date du prononcé 27 janvier 2016
Numéro du rôle 2014/AB/265

Expédition

Délivrée à

le
€
JGR

Tribunal du Travail

09 FEV. 2016

francophone de Bruxelles

Cour du travail de Bruxelles

huitième chambre

Arrêt

COVER 01-00000369845-0001-0012-01-01-1





Vu la citation à comparaître devant la cour du travail de Bruxelles, signifiée le 12 mars 2014¹, à la requête de FEDASIL,

Vu l'ordonnance de mise en état judiciaire du 22 mai 2014,

Vu les conclusions déposées pour le CPAS de VERVIERS, le 27 novembre 2014 et pour FEDASIL, le 2 mars 2015,

Vu les conclusions de synthèse déposées pour le CPAS de VERVIERS, le 1^{er} septembre 2015,

Vu les dossiers des parties,

Entendu les conseils des parties à l'audience du 23 décembre 2015, Madame D. n'étant ni présente, ni représentée,

Entendu Madame G. COLLOT, avocat général, en son avis oral auquel il n'a pas été répliqué, les conseils des parties présentes renonçant à leur droit de réplique.

* * *

I. FAITS ET ANTECEDENTS DU LITIGE

1. Madame D., née le 1964, est originaire de Guinée. Elle est arrivée en Belgique en 2009 et a introduit une demande d'asile le 28 décembre 2009.

2. Le centre accueil de BULLANGE a été désigné comme lieu d'inscription obligatoire.

Madame D. a résidé dans ce centre d'accueil jusqu'en juin 2011.

Le 21 juin 2011, FEDASIL a pris la décision de supprimer le lieu obligatoire d'inscription en application de l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007.

Cette décision était motivée comme suit :

« Vu que vous avez introduit une demande d'asile auprès de l'Office des étrangers le 28 décembre 2009 ;

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

Vu que cette demande est en cours de traitement depuis au moins 6 mois ;

Vu que vous résidez actuellement dans une structure d'accueil collective ;

¹ Signification à parquet en ce qui concerne Madame

D.



*Vu que vous avez introduit une demande de modification de votre lieu obligatoire d'inscription (...);
Vu le fait que vous avez présenté une preuve démontrant une solution concernant votre hébergement;
Vu que vous démontrez donc que vous disposez d'un degré d'autonomie suffisamment élevé et en vue de stimuler votre autonomie et intégration;
Pour ces motifs vous démontrez l'existence de circonstances particulières conformément à l'article 13 de la loi précitée du 12 janvier 2007 et votre lieu obligatoire d'inscription est donc supprimé le 28 juin 2011.... ».*

Cette décision précisait que Madame D pourrait bénéficier d'une aide sociale auprès du CPAS de la commune de son inscription au registre d'attente ou au registre des étrangers, soit en l'espèce le CPAS de BULLANGE

Madame D s'est installée à VERVIERS où elle a été inscrite à partir du 23 juin 2011.

3. Madame D s'est adressée au CPAS de VERVIERS.

Le 26 septembre 2011, le CPAS a refusé la demande d'aide sociale, pour les motifs suivants :

« Refus de l'aide mensuelle équivalente au revenu d'intégration catégorie personne isolée....

Motif: Vous sortez volontairement d'un Centre où votre dignité humaine était garantie via une aide en nature, conformément à la Loi du 12 janvier 2007. Par ailleurs, la décision de Fedasil vous autorisant à quitter la structure d'Accueil est illégale (et par conséquent, l'éventuelle suppression de votre code 207 également).

En effet, l'article 13 de la Loi du 12 janvier 2007, prévoit que la procédure permettant à Fedasil de supprimer le lieu obligatoire d'inscription pour des circonstances particulières, doit être prévue par le Roi (soit un Arrêté Royal). Actuellement, cet Arrêté Royal n'existe pas. C'est sans fondement juridique adéquat que Fedasil a donc autorisé votre sortie. Vu l'illégalité manifeste de la suppression du lieu obligatoire d'inscription, celui-ci n'est pas valablement supprimé. Nous sommes sans compétence pour intervenir à votre bénéfice ».

4. Madame D a contesté la décision du CPAS par une requête déposée au greffe du tribunal du travail de VERVIERS, le 2 novembre 2011.

Elle a également dirigé son recours contre FEDASIL et l'ETAT Belge.



5. Dans le cadre de son recours devant le tribunal du travail, Madame D demandait la condamnation solidaire du CPAS et de l'ETAT Belge à lui verser une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration au taux isolé, à dater du 22 septembre 2011, outre un montant de 2.500 Euros à titre de dommage moral.

Elle demandait aussi la condamnation solidaire de FEDASIL et de l'ETAT Belge.

Madame D a été radiée du registre d'attente, le 11 octobre 2013.

6. Par jugement du 31 janvier 2012, le tribunal du travail a déclaré le recours non fondé en tant que dirigé contre le CPAS et partiellement fondé en tant que dirigé contre FEDASIL.

FEDASIL a ainsi été condamnée à exécuter par équivalent son obligation d'accueil en payant une aide financière d'un montant équivalent au revenu d'intégration au taux catégorie personne isolée à partir du 22 septembre 2011.

7. FEDASIL a fait appel du jugement par une requête déposée au greffe de la cour du travail de Liège, le 1^{er} mars 2012.

L'agence FEDASIL faisait, notamment, valoir que le recours dirigé contre elle visait, en réalité, sa décision du 21 juin 2011 et qu'en tant qu'il visait cette décision, le recours introduit le 2 novembre 2011, était tardif.

Par arrêt du 6 février 2013, la cour du travail de Liège, a dit recevable le recours introduit par Madame D contre la décision de FEDASIL du 21 juin 2011 et a, pour le surplus, ordonné la réouverture des débats.

Pour conclure à la recevabilité du recours, la cour du travail a considéré que FEDASIL n'était pas une institution de sécurité sociale visée par la Charte de l'assuré social de sorte que le recours prévu contre ses décisions n'est pas soumis au délai de 3 mois prévu par l'article 23 de la Charte.

8. FEDASIL a introduit un pourvoi en cassation contre l'arrêt du 6 février 2013.

Par arrêt du 16 décembre 2013, la Cour de cassation a cassé l'arrêt du 6 février 2013 et a renvoyé la cause devant la cour du travail de Bruxelles.

La Cour de cassation a, pour l'essentiel, décidé :

« FEDASIL est une institution de sécurité sociale qui accorde, directement ou à l'intervention de partenaires, une prestation de sécurité sociale consistant en l'aide matérielle, c'est-à-dire l'une des formes de l'aide sociale prévue à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976. »



L'article 23, alinéa 1^{er}, de la charte de l'assuré social s'applique dès lors au délai de recours du bénéficiaire de l'aide matérielle contre les décisions de FEDASIL » (Cass. 16 décembre 2013, S.13.0057.F).

II. OBJET DE L'APPEL et DES DEMANDES

9. FEDASIL demande à la cour du travail de réformer le jugement et de déclarer le recours original dirigé contre elle, irrecevable ou à tout le moins non fondé.
10. Le CPAS demande à être mis hors de cause.

III. DISCUSSION

A. Les dispositions légales pertinentes

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

Elle précise, notamment, en son article 13 § 2 que les États 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 précisé l'obligation pour les États 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, des normes minimales établies par cette directive » (C.J.U.E., aff. Saciri, C-79/13, du 27 février 2014, point 35)

12. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, toute personne a droit à l'aide sociale. Ce droit est aussi garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

Il résulte de l'article 57, § 2, alinéa 4, de la loi du 8 juillet 1976 qu'au sens de cette loi, un étranger qui s'est déclaré réfugié est en séjour légal tant que sa demande n'a pas été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire ne lui a pas été notifié.

En d'autres termes, un demandeur d'asile a en principe droit à l'aide sociale.



En ce qui concerne les modalités de l'aide sociale, il résulte de l'article 57^{ter} 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.

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 de FEDASIL et des CPAS est un trait fondamental de l'exécution par la Belgique de la directive européenne.

13. Pour savoir quand il y a lieu à désignation d'un centre d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription et quand il peut être mis fin à cette désignation, il s'impose de se référer à la loi du 12 janvier 2007.

En vertu de l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007, « tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.... ».

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

L'article 10 de la loi précise que FEDASIL désigne le lieu obligatoire d'inscription.

Par cette disposition, le législateur a entendu imposer une obligation de désigner un lieu obligatoire d'inscription, sauf les cas où la loi autorise l'Agence à déroger à cette obligation, dans des circonstances particulières (Exp. motifs, chambre, Doc. n°51-2565/001 p.20).

L'article 11, § 3, *in fine*, de la loi du 12 janvier 2007 précise que :

« dans des circonstances particulières, l'Agence peut déroger aux dispositions du § 1er en ne désignant pas de lieu obligatoire d'inscription ».

Selon l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007,

« 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 ».

14. A propos de la notion de circonstances particulières déposées à l'article 11, § 3, les travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 2007 précisent :



« Le risque de saturation de la capacité d'accueil est également envisagé par cette possibilité de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription. Selon l'exposé des motifs de l'article 57 ter 1 précité, «dans des circonstances exceptionnellement graves, le ministre ou son délégué peut négliger l'obligation de désigner un centre d'accueil (...). Des circonstances particulières sont aussi des circonstances où les capacités d'accueil seraient insuffisantes et où une alternative qualitativement comprenant l'aide matérielle devra être offerte (référence à Projet de loi-programme, Doc. Ch. Rep., sess. ord. 2000- 2001, N°0950/001, pp. 38-39.) L'absence de places disponibles autorisant de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription, est rencontrée quand le réseau d'accueil est saturé, en ce compris les places disponibles en structure d'accueil d'urgence, telle que visée par l'article 18 de l'avant-projet. Dans l'hypothèse où, suite à l'existence de circonstances particulières, un lieu obligatoire d'inscription n'est pas désigné par 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'action sociale. » (Exp. des motifs, Doc. parl., ch., 51-2265/001, p.23-24).

Il résulte ainsi de l'exposé des motifs de la loi du 12 janvier 2007, que l'absence de places disponibles peut constituer un motif valable de non-désignation.

Ainsi, sous réserve des conditions de mise en œuvre de cette faculté, la saturation du réseau d'accueil peut aussi constituer un motif valable de suppression de la désignation.

15. A propos des circonstances particulières pouvant justifier, en vertu de l'article 13 de la loi, la suppression du lieu obligatoire d'inscription, la Cour de cassation 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.(...)

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 » (Cass. 7 janvier 2013, S.11.0111.F).

Il est exact que l'article 11, de la loi du 12 janvier 2007 a été complété par un § 4 précisant que « dans des circonstances exceptionnelles liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil », l'agence FEDASIL peut être autorisée sur base d'une décision du conseil des ministres, soit à modifier le lieu obligatoire d'inscription d'un demandeur d'asile en tant qu'il vise une structure d'accueil pour désigner un centre public d'action sociale, soit, en dernier recours, à désigner à un demandeur d'asile un centre public d'action sociale comme lieu obligatoire d'inscription.



La Cour de cassation a décidé :

« Les circonstances liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil, visées par cette disposition, sont exceptionnelles en ce sens qu'elles justifient l'adoption, par un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, d'un plan de répartition harmonieuse des demandeurs d'asile entre les communes.

L'article 11, § 4, précité n'exclut pas que des circonstances liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil constituent également, (...), une des circonstances particulières visées aux articles 11, § 3, alinéa 4, et 13, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 » (Cass. 30 mars 2015, S.14.0017.F)².

B. Appréciation dans le cas d'espèce

16. La contestation porte essentiellement sur la validité de la décision de FEDASIL de supprimer le lieu obligatoire d'inscription; ainsi se pose la question de savoir si les motifs invoqués constituaient une circonstance particulière au sens de l'article 13 de la loi du 10 janvier 2007.

Corrélativement, il résulte des principes rappelés ci-dessus que si la suppression du lieu obligatoire d'inscription est justifiée, l'aide sociale est en principe due par le CPAS du lieu d'inscription dans le registre d'attente.

17. Compte tenu de la saturation du réseau d'accueil et dans le but d'assurer une rotation des places disponibles, FEDASIL a par une circulaire du 26 avril 2011³ prévu la possibilité pour les demandeurs d'asile résidant de manière ininterrompue depuis plus de 6 mois dans le réseau d'accueil et qui justifient d'une solution de logement en-dehors du réseau, de demander la suppression de leur lieu obligatoire d'inscription.

L'hypothèse ainsi visée est constitutive d'une circonstance particulière au sens de l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007.

La Cour du travail a décidé en ce sens :

² L'arrêt ayant décidé qu'« il doit être tenu compte de l'évolution du texte de la loi... » et qu'il faut faire une distinction « entre la circonstance particulière visée aux articles 11, § 3, et 13 de la loi » et la « circonstance exceptionnelle visée à l'article 11, § 4, de la même loi », en fonction du « caractère individualisé, c'est-à-dire particulier, ou du caractère généralisé de ce manque de disponibilité », pour en déduire que la « situation généralisée de saturation (du) réseau d'accueil » n'est pas « une circonstance particulière relative à la situation personnelle » du demandeur d'asile et n'est donc pas « la circonstance particulière visée aux articles 11, § 3, et 13 de la loi du 12 janvier 2007 » a donc été cassé.

³ L'annulation d'une instruction ultérieure comparable a été vainement poursuivie par le CPAS de Bruxelles devant le Conseil d'Etat; son recours a été rejeté par un arrêt n° 224.068 du 25 juin 2013.



« la démarche de Fedasil tendant à la suppression volontaire d'un lieu obligatoire d'inscription dans le cadre d'une saturation des centres d'accueil, trouve une assise légale à l'article 13 de la loi du 12 janvier 2007, et cette démarche est conforme à celle envisagée par le législateur lors du vote de cette loi. L'absence d'un arrêté royal fixant la procédure de suppression d'un lieu obligatoire d'inscription n'a pas pour effet que le droit de prendre une telle décision n'a pas de fondement légal (cf. C.T. Bruxelles, 13 juillet 2011, RG 2010/AB/434, 16^e feuillet) » (Cour trav. Bruxelles, 8^{ème} ch., 17 novembre 2011, RG n° 2010/AB/831; Cour trav. Bruxelles, 8^{ème} ch., 26 février 2014, RG n° 2012/AB/828 et 851; Cour trav. Bruxelles, 8^{ème} ch., 21 mai 2014, RG n° 2011/AB/82.....).

Au regard des exigences européennes rappelées par l'arrêt *Saciri* du 27 février 2014 (cfr ci-dessus), une décision de suppression du lieu obligatoire d'inscription en centre d'accueil n'est acceptable que pour autant que FEDASIL s'occupe de manière effective d'assurer la continuité de l'aide due au demandeur d'asile.

18. C'est dans le contexte rappelé au point précédent que le 21 juin 2011, Madame D a obtenu de FEDASIL que la désignation du centre d'accueil de BULLANGE comme lieu obligatoire d'inscription soit supprimée.

Ce serait ajouter à la loi que de considérer que la compétence de suppression du lieu obligatoire d'inscription ne peut être exercée qu'en vue de prévenir une atteinte à la dignité humaine ou, exclusivement, pour des motifs tenant à la situation individuelle du demandeur d'asile et non en raison de la saturation du réseau d'accueil.

Les diverses restrictions que le CPAS entend apporter à la notion de circonstance particulière ne tiennent pas compte de ce qu'a décidé la Cour de cassation (voir ci-dessus n° 15) et ne sont pas conformes à l'économie générale de la loi telle qu'elle se dégage notamment de ses articles 3 et 9.

Cette loi vise, en effet, à ce qu'en vue de satisfaire aux exigences de la directive européenne (ce qui doit, en l'espèce, être la principale préoccupation de la Cour du travail⁴), les demandeurs d'asile bénéficient, dans tous les cas, d'un accueil conforme à la dignité

⁴ De manière constante, la Cour de Justice de l'Union européenne, décide que lorsqu'une situation relève du champ d'application d'une directive, la juridiction nationale est tenue, en appliquant le droit national, d'interpréter ce dernier dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci (voir en ce sens, notamment, arrêts du 10 avril 1984, *von Colson et Kamann*, 14/83, Rec. p. 1891, points 26 et 28; du 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89, Rec. p. I-4135, point 8; du 10 mars 2005, *Nikoloudi*, C-196/02, Rec. p. I-1789, point 73, ainsi que du 28 janvier 2010, *Uniplex (UK)*, C-406/08, Rec. p. I-817, points 45 et 46).



humaine et prévoit, à cette fin, une coopération entre FEDASIL et les CPAS : elle n'organise pas une Incompétence de principe des CPAS. C'est ainsi que ces derniers sont compétents lorsque la désignation d'un Centre d'accueil prend fin.

La suppression du lieu obligatoire d'inscription est donc intervenue en vertu de circonstances particulières dûment établies.

19. L'appel de FEDASIL, en ce qu'il vise à réformer sa condamnation « à exécuter par équivalent son obligation en payant une aide financière d'un montant équivalent au revenu d'intégration au taux catégorie personne isolée à partir du 22 septembre 2011 », est fondé.

L'agence FEDASIL, dont la décision de suppression d'un lieu obligatoire d'inscription était légale et qui n'a dès lors commis aucune faute, doit être déchargée de cette condamnation.

Tenant compte de cette réformation, il est sans intérêt de se prononcer sur l'éventuelle tardiveté du recours originaire dirigé par Madame D contre FEDASIL.

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après avoir entendu le représentant du CPAS, l'avocat de FEDASIL et le Ministère public,

Dit l'appel de FEDASIL recevable et fondé,

Décharge FEDASIL de sa condamnation à exécuter par équivalent son obligation d'accueil,

Réforme, en conséquence, le jugement du tribunal du travail de VERVIERS du 31 janvier 2012,

Condamne FEDASIL et le CPAS de VERVIERS, chacun à la moitié des dépens de Madame D non liquidés jusqu'à présent.



Ainsi arrêté par :

Jean-François NEVEN, conseiller,

Dominique DETHISE, conseiller social au titre d'employeur,

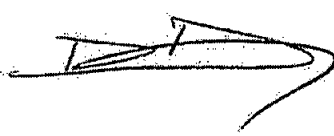
Serge CHARLIER, conseiller social au titre d'employé,

Assistés de :

Alice DE CLERCK, greffier



Jean-François NEVEN,



Dominique DETHISE,



Alice DE CLERCK,

Monsieur S. CHARLIER qui était présent aux 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 sera signé par Monsieur J.-F. NEVEN, Conseiller et Monsieur D. DETHISE, Conseiller social au titre d'employeur,

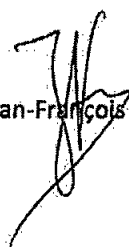
et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 8ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 27 janvier 2016, où étaient présents :

Jean-François NEVEN, conseiller,

Alice DE CLERCK, greffier



Alice DE CLERCK,



Jean-François NEVEN,

