

Droit de la sécurité sociale – Aide sociale et matérielle – Etranger en séjour illégal – Famille avec enfant mineur à charge – Droits de l'enfant – Refus d'hébergement par Fedasil pour cause de saturation du réseau – Absence de force majeure opposable à l'assuré social – Conséquences – Respect des droits de l'enfant – Intervention du C.P.A.S. aussi longtemps que FEDASIL n'intervient pas – Loi du 8/7/1976, art.1^{er}, 57, §2 et 57^{ter} ; Loi du 2/4/1965, art.5 ; Loi du 12/1/2007, art. 11, 55 et 60, A.R. du 24/6/2004, art.2, 3 et 4 ; C.E.D.H., art.3 ; Convention relative aux droits de l'enfant, art. 2, 3, 24, 26 et 27 ; Loi du 11/4/1995, art.9

Responsabilité de FEDASIL – Mission d'accueil confiée à l'Agence – Aide matérielle – Charge de l'accueil des enfants mineurs avec leur famille – Incidence d'une défaillance de l'Agence – Preuve du dommage – Condamnation – Loi du 8/7/1976, art. 57 ; Code civil, art. 1382

COUR DU TRAVAIL DE LIEGE

Section de NAMUR

Audience publique du 21 décembre 2012

R.G. n° 2012/AN/94

13^{ème} Chambre

Réf. Trib. trav. Namur, 7e ch., R.G. n°12/286/A

EN CAUSE DE :

Le CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE, en abrégé C.P.A.S., de NAMUR dont les bureaux sont sis à 5100 JAMBES (NAMUR), rue de Dave, 165

appelant, comparaisant par Me Olivier Gravy, avocat.

CONTRE :

- 1. Monsieur Selami A et son épouse Madame Gezime H**
- 2. agissant tant en leur nom personnel qu'en leur qualité de représentants légaux de leur enfant mineur, Sarah A**

1^{ers} intimés, comparaisant par Me Philippe Versailles, avocat.

2. L'AGENCE FEDERALE POUR L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE, en abrégé FEDASIL, dont les bureaux sont situés à 1000 BRUXELLES, rue des Chartreux, 21

seconde intimée, comparaisant par Me Aurore Dewulf qui remplace Me Alain Detheux, avocats.

MOTIVATION

L'arrêt est fondé sur les motifs suivants :

1. Quant à la recevabilité de l'appel.

Le jugement dont appel a été notifié le 8 mai 2012. La requête d'appel a été déposée au greffe de la Cour le 25 mai 2012.

L'appel, régulier en la forme, est recevable.

2. Les faits.

- Les conjoints A, ci-après les 1^{ers} intimés, sont originaires de Macédoine.
- Le 16 février 2010, ils introduisent une demande d'asile.
- Le 17 mai 2010, le C.G.R.A. refuse l'octroi du statut de réfugié ainsi que de la protection subsidiaire.
- Le 13 août 2010, le C.C.E. confirme la décision du C.G.R.A. Un ordre de quitter le territoire est notifié le 10 septembre 2010.
- Une demande d'autorisation de séjour est introduite le 4 octobre 2010.
- Le 22 novembre 2010, les 1^{ers} intimés formulent une seconde demande d'asile. Le C.P.A.S. intervient à nouveau car FEDASIL ne leur a pas désigné de centre d'accueil (cf. décision du 22 novembre 2010).
- Les recours dirigés contre le C.P.A.S. qui avaient précédemment mis fin à son intervention à la suite de l'ordre de quitter le territoire sont rejetés par jugement du 14 octobre 2011, en l'absence de force majeure médicale avérée.
- Le 25 février 2011, le C.G.R.A. rejette la seconde demande d'asile.
- Le recours introduit n'aboutit pas puisque le C.C.E. confirme la décision le 11 mai 2011.
- Le 30 mai 2011, la demande d'autorisation de séjour fondé sur l'article 9^{ter} (raisons de santé : pathologie psychiatrique) de la loi du 15 décembre 1980 est également rejetée.
- Un ordre de quitter le territoire est notifié le 20 décembre 2011 avec effet au 27 décembre 2011.
- Le 9 janvier 2012, le C.P.A.S. introduit une demande de prise en charge par FEDASIL.
- Celui-ci invoque la saturation du réseau d'accueil pour décliner la demande d'hébergement (décision du 25 janvier 2012).
- Une nouvelle demande d'autorisation de séjour a été introduite le 17 janvier 2012. La Cour n'a pas été informée des suites données à cette demande.

3. La décision.

Par décision du 11 janvier 2012, le C.P.A.S. refuse de prendre en compte une facture d'électricité et retire, avec effet au 27 décembre 2011, l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration au motif que les 1^{ers} intimés sont en séjour illégal et que c'est à FEDASIL d'intervenir pour les héberger dans un centre d'accueil avec leur enfant mineur.

Il refuse également de prendre en charge une facture d'électricité (non produite) car le non-paiement est dû au fait que les 1^{ers} intimés doivent régler des frais médicaux qui n'ont pas été pris en charge par l'organisme assureur et que le C.P.A.S. a refusé de les prendre à sa charge. Il considère que le paiement par le C.P.A.S. de cette facture reviendrait à intervenir pour les frais médicaux ce qui serait contraire à sa décision précédente (non produite également).

4. Le jugement.

Le tribunal reçoit le recours et la demande incidente du C.P.A.S. diligentée contre FEDASIL.

Il distingue la première période (27 décembre 2011 – 8 janvier 2012) pour laquelle le C.P.A.S. est tenu d'intervenir dès lors qu'il n'a pas respecté la procédure en introduisant une demande auprès de FEDASIL, et la période subséquente pour laquelle le C.P.A.S. ne doit intervenir que suite au manquement de FEDASIL dans sa mission d'hébergement des familles avec enfant mineur à charge.

Il réserve à statuer sur la facture d'électricité ainsi que sur la demande de condamnation de FEDASIL à un euro à titre provisionnel.

5. L'appel.

Le C.P.A.S. relève appel au motif que seul FEDASIL a pour mission légale d'intervenir en faveur des familles avec enfant mineur sans pouvoir invoquer un cas de force majeure. A titre subsidiaire, il demande la condamnation de FEDASIL à un euro à titre provisionnel.

Les 1^{ere} intimés entendent voir confirmer le jugement et demande la condamnation du C.P.A.S. à prendre en charge la facture d'électricité.

Quant à FEDASIL, elle demande que les actions dirigées contre elle soient rejetées.

6. Fondement.

6.1. Quant à l'intervention en faveur d'une famille avec enfant mineur.

Les textes.

L'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 énonce :

§1^{er}. Sans préjudice des dispositions de l'article 57ter, le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Il encourage la participation sociale des usagers.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

§2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action sociale se limite à :

1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume ;

2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume.

Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

L'article 57ter de la même loi précise :

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

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

Selon la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale :

Article 5 :

§ 1^{er}. Sans préjudice des dispositions de l'article 4, sont à la charge de

l'Etat les frais de l'assistance accordée :

1° [...].

2° à un indigent, qui ne possède pas la nationalité belge, et ce jusqu'au jour de son inscription au registre de population.[...].

La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers prévoit :

Article 11 :

§ 1^{er}. Aux demandeurs d'asile visés à l'article 10, 1° et 2°, une structure d'accueil est désignée comme lieu obligatoire d'inscription :

[...].

§ 2. Aux étrangers visés à l'article 10, 3° et 4°, est désigné comme lieu obligatoire d'inscription, un centre public d'action sociale qui leur délivre l'aide sociale à laquelle ils peuvent prétendre conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

§ 3. Lors de la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, l'Agence veille à ce que ce lieu soit adapté au bénéficiaire de l'accueil et ce, dans les limites des places disponibles.

Elle tient compte :

[...].

Dans des circonstances particulières, l'Agence peut déroger aux dispositions du § 1^{er} en ne désignant pas de lieu obligatoire d'inscription.

§ 4. Dans des circonstances exceptionnelles liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil, l'Agence peut, après une décision du Conseil des ministres sur la base d'un rapport établi par l'Agence, pendant une période qu'elle détermine, soit 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, désigner à un demandeur d'asile un centre public d'action sociale comme lieu obligatoire d'inscription.

Tant la modification que la désignation d'un lieu obligatoire d'inscriptions en application du présent paragraphe ont lieu sur la base d'une répartition harmonieuse entre les communes, en vertu des critères fixés selon les modalités visées au paragraphe 3, deuxième alinéa, 2°, de cet article.

Article 55, alinéa 1^{er} :

Il est créé, sous la dénomination « Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile », un organisme public doté de la personnalité juridique, classé dans la catégorie A telle que visée dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Article 60 :

L'Agence est chargée de l'octroi de l'aide matérielle aux mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.

Cette aide matérielle est octroyée dans les structures d'accueil gérées par l'Agence.

Le Roi détermine les modalités d'octroi de cette aide matérielle.

L'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume précise :

Article 2 :

En vue d'obtenir une aide matérielle visée à l'article 57, § 2, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, une demande doit être introduite auprès du C.P.A.S. de la résidence habituelle du mineur, soit par le mineur lui-même, soit au nom de l'enfant par au moins un de ses parents ou par toute personne qui exerce effectivement l'autorité parentale.

Article 3 :

Le C.P.A.S. vérifie sur la base d'une enquête sociale si toutes les conditions légales sont remplies. Il vérifie notamment si :

- l'enfant a moins de 18 ans ;*
- l'enfant et ses parents, ou les personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale, séjournent illégalement sur le territoire ;*
- le lien de parenté ou l'autorité parentale existe ;*
- l'enfant est indigent ;*
- les parents ou les personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.*

Article 4 :

Le C.P.A.S. prend sa décision au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande.

Lorsque les conditions sont remplies le C.P.A.S. informe le demandeur qu'il peut obtenir une aide matérielle dans un centre fédéral d'accueil. Cette aide tient compte de sa situation spécifique et comprend l'hébergement en centre communautaire, la nourriture, l'accompagnement social et médical, l'aide au retour volontaire et garantit le droit à l'enseignement.)

Le demandeur s'engage par écrit sur le fait qu'il souhaite ou non l'aide matérielle proposée.

Le C.P.A.S. notifie la décision au mineur ou aux parents (ou aux personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale sous pli recommandé ou contre accusé de réception dans les meilleurs délais et au plus tard dans les 8 jours suivant la décision.

Lorsque le demandeur s'engage par écrit à accepter une proposition d'hébergement dans un centre, l'Agence est informée, dans le même délai, par le C.P.A.S. de la décision d'octroi du droit visé à l'article 2.

Afin de se voir désigner un centre d'accueil, le demandeur doit se présenter à l'Agence.

Leur interprétation.

Sur le fondement de la législation antérieure, la question s'est posée de savoir si, dès lors que les parents ne disposaient plus d'un droit personnel à l'aide sociale à la suite de l'illégalité de leur séjour, l'interdiction donnée aux C.P.A.S. d'intervenir alors que les parents ne

pouvaient plus subvenir aux besoins élémentaires de leur(s) enfant(s) mineur(s) n'était pas contraire aux dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

Le 22 juillet 2003¹, la Cour constitutionnelle a répondu par la positive.

A la suite de cet arrêt, la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale a été modifiée et les C.P.A.S. se sont vus confier la mission d'informer les parents d'enfants mineurs de leurs droits et celle d'introduire la demande d'hébergement auprès de FEDASIL.

Si l'agence FEDASIL s'est vue confier la mission d'héberger dans un centre d'accueil les familles avec enfants mineurs en séjour illégal, elle doit cependant être saisie d'une demande de prise en charge. Celle-ci va émaner du C.P.A.S. auquel la personne concernée s'adresse, le C.P.A.S. ayant à cet égard un rôle proactif à jouer conformément aux dispositions de la Charte de l'assuré social.

L'arrêté royal du 24 juin 2004 lie en effet l'octroi d'une aide - conforme à celle due sur la base du nouvel article 57, §2, al.2, de la loi - à l'introduction d'une demande émanant du mineur ou, en son nom, de l'un de ses parents (article 2). Il incombe alors au C.P.A.S. de proposer au mineur de se rendre dans un centre d'accueil (article 4) et l'Agence établit un projet individualisé d'accueil dans lequel une aide matérielle est assurée, aide adaptée aux besoins du mineur et indispensable à son développement (article 7).

La circulaire ministérielle du 16 août 2004 rappelle que la demande doit être introduite par le biais du C.P.A.S. de la résidence habituelle et que le C.P.A.S. doit informer les parents de la possibilité qu'ils ont d'accompagner leur enfant lorsque leur présence est nécessaire à son développement.

Force est de constater que le législateur n'a pas pris de mesures transitoires applicables lorsqu'un mineur étranger (ou ses parents en son nom) bénéficie d'une aide servie par un C.P.A.S.

De même, il n'a pas prévu la manière de faire face à la légitime demande d'aide entre le moment où le mineur étranger s'adresse au C.P.A.S. et celui où il reçoit effectivement une proposition d'hébergement dans un centre.

Il a été jugé que lorsque le C.P.A.S. reste en défaut de veiller à l'introduction d'une demande d'hébergement dans un centre fédéral, l'octroi d'une aide doit se poursuivre selon les modalités en vigueur avant la date de prise de cours de l'arrêté royal et ce tant que la demande n'a pas été formulée et qu'une proposition d'hébergement n'a pas été notifiée

¹ C.Arb., n°106/2003, 22 juillet 1993, *J.T.T.*, 2003, p.501.

au mineur (et à ses parents)², le refus de l'aide n'étant justifié que si les intéressés ont, sans motifs particulièrement pertinents, refusé une proposition d'hébergement dans un centre d'accueil³. Le C.P.A.S. a à cet égard un devoir général d'information, de guidance et de conseil même à l'égard de demandeurs en séjour illégal⁴.

L'aide reste donc due tant que le C.P.A.S. n'a pas pris de décision conforme à la procédure déterminée par l'arrêté royal⁵ ou n'a pas informé les demandeurs d'aide de leurs droits et notamment du droit de solliciter l'aide matérielle auprès de FEDASIL via son intermédiaire. Il ne peut dès lors être considéré que depuis le 11 juillet 2004, le C.P.A.S. n'est plus compétent pour accorder toute aide⁶. Tout est fonction des démarches effectuées conformément aux dispositions réglementaires. Il s'impose d'aménager une situation d'attente afin de permettre au C.P.A.S. de mettre en œuvre la nouvelle procédure⁷. La mission légale du C.P.A.S. prend fin lorsque FEDASIL prend le relais et accepte l'hébergement. En ce cas, l'aide matérielle succède sans interruption à l'aide sociale garantissant ainsi le respect des droits de l'enfant.

Par contre, il a été jugé que les parents qui refusent par principe toute aide dans un centre d'accueil perdent tout droit pour leurs enfants⁸. L'article 4, alinéa 5, de l'arrêté royal lie, comme il a été vu ci-dessus, la transmission de la demande par le C.P.A.S. à FEDASIL à l'engagement d'accepter un séjour en centre d'accueil.

Le C.P.A.S. n'a donc pas à introduire une demande auprès de FEDASIL si les parents s'y opposent expressément⁹.

Il faut se garder d'assimiler un refus de prise en charge avec un refus justifié motivé notamment par le fait que la demande doit être prioritairement examinée sur la base d'un autre fondement (comme pour des raisons médicales qui justifieraient le non-placement dans un centre communautaire d'accueil). Il faut en effet admettre que l'étranger doit d'abord voir examiner sa demande en regard de son droit au séjour puis

² Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 26 octobre 2004, R.G. n°7.625/2004 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 16 décembre 2004, R.G. n°7.691/2004 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 28 novembre 2006, *Chron.D.S.*, 2010, p.114 et *J.D.J.*, 2007, p.35.

³ Cour trav. Anvers, 16 décembre 2004, *Chron.D.S.*, 2005, p.174.

⁴ Cour trav. Liège, 8^e ch., 13 décembre 2005, R.G. n°33.162/05.

⁵ Trib. trav. Hasselt, 21 janvier 2005, *Chron.D.S.*, 2005, p.153 ; Trib. trav. Liège, 9^e ch., 26 mai 2005, R.G. n°344.197 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 28 novembre 2006, R.G. n°7.822/05.

⁶ Contra : Cour trav. Gand, sect. Bruges, 24 juin 2005, *J.T.T.*, 2005, p.435.

⁷ Cour trav. Liège, 5^e ch., 16 novembre 2005, R.G. n°32.797/04.

⁸ Cour trav. Liège, 5^e ch., 20 juin 2005, R.G. n°32.908/04 ; même chambre, 22 juin 2005, R.G. n°33.002/05 et 33.005/05 ; même chambre, 21 décembre 2005, R.G. n°33.262/05 ; Cour trav. Liège, 8^e ch., 28 février 2006, R.G. n°33.018/05 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 12^e ch., 16 octobre 2006, R.G. n°8.026/06 et Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 11 janvier 2007, R.G. n°8.132/06.

⁹ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 27 mars 2007, R.G. n°8.118/06 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 8 janvier 2008, R.G. n°8.087/06 ; Cass., 15 juin 2009, *Chron.D.S.*, 2010, p.71 ; *J.T.T.*, 2009, p.324 et *Rev.rég.dr.*, 2008, p.450..

en fonction de l'existence d'un cas de force majeure (médicale ou administrative) et enfin seulement, conformément au §2 de l'article 57, en fonction du droit dont disposent les enfants mineurs à un hébergement dans un centre.

Par ailleurs, le refus de principe non motivé peut à tout moment être retiré en telle sorte qu'alors le C.P.A.S. doit veiller à introduire la demande d'hébergement auprès de FEDASIL.

Le C.P.A.S. qui, après avoir dûment informé l'étranger de ses droits et des conséquences d'un refus d'hébergement dans un centre d'accueil, n'introduit pas de demande auprès de FEDASIL ne commet pas une faute si l'étranger ne veut pas de cet hébergement dans un centre : il ne fait que respecter à la lettre l'article 57, §2, et l'arrêté royal du 24 juin 2004 qui exige une demande, suivie d'une enquête sociale et d'une décision du C.P.A.S. avec information et à ce moment, remise d'un engagement de bénéficiaire de l'accueil ciblé.

Par contre, lorsque la demande est introduite – et le C.P.A.S. doit expressément selon les dispositions de l'arrêté royal poser la question aux demandeurs d'aide – et qu'à la suite de l'enquête sociale, l'étranger remet l'engagement écrit d'accepter un hébergement en centre d'accueil, le C.P.A.S. doit alors prendre contact avec FEDASIL afin que cette agence fasse une proposition d'accueil. Le demandeur d'aide en est informé par le C.P.A.S.

La question se pose alors de savoir qui doit intervenir et selon quelles modalités dans trois hypothèses distinctes :

1. lorsque le C.P.A.S. ne remplit pas sa mission ;
2. tant que le demandeur d'aide ne se voit pas proposer un séjour en centre d'accueil ;
3. lorsque l'Agence ne remplit pas sa mission, notamment en invoquant une situation de saturation du réseau.

Si le C.P.A.S. omet soit de compléter le dossier par un engagement de séjour en centre d'accueil, soit de faire suivre le dossier à FEDASIL avec l'enquête sociale établissant l'état de besoin, il commet une erreur dans la procédure qui a pour effet que l'Agence ne peut pas prendre position.

C'est ainsi qu'il a été jugé que : « Il incombe au C.P.A.S. de veiller à ce qu'une demande d'accueil dans un centre soit introduite auprès de FEDASIL faute de quoi et tant qu'une proposition concrète n'est pas formulée, l'aide sociale reste due¹⁰. Il ne peut y avoir exception que si

¹⁰ Cour trav. Liège, sect. Namur, 12^e ch., 24 avril 2006, R.G. n°7.999/2006: la Cour précise même en l'espèce que l'aide devra être maintenue à tout le moins jusqu'au 30 juin pour ne pas compromettre la scolarité de l'enfant ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 28 novembre 2006, R.G. n°7.822/2005.

les parents y renoncent expressément¹¹ »¹².

Si le C.P.A.S. s'abstient d'exécuter la mission particulière que lui confie l'article 57, §2 de la loi et l'arrêté royal du 24 juin 2004, il reste tenu vis-à-vis du mineur en séjour illégal avec ses parents d'allouer une aide sociale due en vertu des articles 1^{er} et 57, §1^{er} de la loi car il doit veiller à ce que le mineur puisse mener une vie conforme à la dignité humaine. Comme le relève la Cour du travail de Bruxelles, « En décider autrement reviendrait à méconnaître la convention internationale relative aux droits de l'enfant ainsi que l'enseignement de la Cour constitutionnelle du 22 juillet 2003 ayant reconnu, sous certaines conditions, le droit à l'aide sociale en faveur des enfants mineurs de parents en séjour illégal. Le C.P.A.S. qui n'a pas rempli les missions préalables que lui imposent l'article 57, §2 de la loi et l'arrêté royal du 24 juin 1994 restait donc tenu d'accorder l'aide sociale financière »¹³.

Si la demande est transmise à FEDASIL sans l'accord écrit de l'étranger en séjour illégal avec enfant mineur et que cet étranger ne s'oppose pas à la poursuite de la procédure administrative et *a fortiori* s'il introduit un recours contre la décision négative de FEDASIL, il faut en déduire qu'il entérine la demande introduite d'initiative et régularise ainsi la procédure. L'erreur commise par le C.P.A.S., en ne respectant pas le prescrit de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 juin 2004 et en introduisant d'initiative la demande sans l'accord préalable de l'étranger et sans information de celui-ci sur ses droits, n'a pas pour effet de rendre nulle la demande. Celle-ci ne deviendra sans objet que si l'étranger en séjour illégal, parent d'un enfant mineur, s'oppose à une prise en charge dans un centre. Le texte de l'arrêté royal ne précise pas que la demande introduite sans l'accord préalable de l'étranger est nulle ; il ne prévoit en effet pas que l'absence de cet accord préalable est une cause de nullité.

Par contre, si l'absence de demande écrite ou d'enquête sociale empêche FEDASIL de prendre une décision, FEDASIL doit alors informer le C.P.A.S. que le dossier reçu est incomplet au lieu de prendre une décision de refus fondée sur la saturation du réseau. En ce cas, le C.P.A.S. reste tenu d'intervenir tant qu'il ne transmet pas à FEDASIL les éléments dont il doit disposer pour statuer sur la demande. En prenant une décision de refus fondée sur la saturation du réseau, FEDASIL admet implicitement mais certainement que les éléments manquants qui devaient figurer dans le dossier qui lui est transmis ne lui sont d'aucune utilité pour

¹¹ Cour trav. Liège, 5^e ch., 20 juin 2005, R.G. n°32.908/04 ; même chambre, 22 juin 2005, R.G. n°33.002/05 et 33.005/05 ; même chambre, 21 décembre 2005, R.G. n°33.262/05 ; Cour trav. Liège, 8^e ch., 28 février 2006, R.G. n°33.018/05 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 12^e ch., 16 octobre 2006, R.G. n°8.026/06 et Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 11 janvier 2007, R.G. n°8.132/06.

Pour la Cour du travail de Bruxelles, le demandeur a droit à une aide sociale jusqu'au moment où il manifeste son refus d'hébergement: Cour trav. Bruxelles, 8^e ch., 2 avril 2009, R.G. n°50.574.

¹² Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 4 novembre 2008, R.G. n°8.555/08 et Cour trav. Mons, 7^e ch., 4 novembre 2009, R.G. n°21.275.

¹³ Cour trav. Bruxelles, 8^e ch., 5 septembre 2012, R.G. n°2011/AB/324.

prendre sa décision. Il ne peut ultérieurement soutenir le contraire¹⁴.

Entre le moment où le demandeur d'aide introduit sa demande auprès du C.P.A.S. et celui où il se voit offrir un séjour par FEDASIL (ou refuser un tel droit en l'absence de places disponibles), le législateur n'a pas organisé la prise en charge. Il faut dès lors en revenir au principe qui est la prise en charge par le C.P.A.S. compétent territorialement durant cette période transitoire.

La prise en charge par le C.P.A.S. ne prend fin que lorsque l'enfant et sa famille sont invités à se présenter auprès d'un centre d'accueil.

Qu'en est-il si FEDASIL refuse la prise en charge, non pas parce que les intéressés ne réunissent pas les conditions mais par exemple pour des raisons matérielles, telle que la saturation du réseau ?

Si la législation actuelle ne peut être respectée parce que FEDASIL ne dispose pas des capacités d'accueil suffisantes pour faire face aux demandes, les enfants mineurs récupèrent un droit à l'aide sociale afin que leur dignité humaine soit respectée de même que la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁵.

Le droit à une aide sociale doit en effet être reconnu en faveur d'enfants mineurs en cas de défaillance de FEDASIL dans sa mission d'hébergement¹⁶.

Il ne peut en effet être toléré que la saturation du réseau invoquée par FEDASIL, qu'elle soit réelle ou non, laisse sur le carreau des familles avec enfants mineurs. Ceux-ci ont droit à la protection offerte par la Convention relative aux droits de l'enfant laquelle s'impose et prime le droit interne. Faut-il rappeler qu'à la suite de l'arrêt du 22 juillet 2003, la législation belge a été modifiée en vue précisément de s'y adapter ? L'absence de prise en charge dans un centre - qui constitue une entorse à la législation belge ainsi modifiée - permet à l'enfant mineur, représenté par ses parents, de se prévaloir d'un retour à l'état antérieur et lui ouvre le droit à l'aide sociale à charge du C.P.A.S. sans que la problématique de la prise en charge finale du coût le concerne. Cette question doit se régler entre le C.P.A.S., FEDASIL et l'Etat belge.

Il ne s'agit nullement de refuser d'appliquer un texte légal pour des raisons d'opportunité. Il est question beaucoup plus

¹⁴ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 6 novembre 2012, R.G. n°2012/AN/23 et Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 20 novembre 2012, R.G. n°2011/AN/163.

¹⁵ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 17 janvier 2012, R.G. n°2011/AN/158.

¹⁶ Voir Trib. trav. Charleroi, 5^e ch., 1^{er} juillet 2009, R.G. n°09/943/A ; Trib. trav. Bruxelles, 15^e ch., 19 janvier 2007, R.G. n°12.798/06 et 16.618/06 ; Trib. trav. Bruxelles, 15^e ch., 29 octobre 2009, R.G. n°9533/09 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 7 janvier 2010, *Chron.D.S.*, 2010, p.94 ; Cour trav. Mons, 7^e ch., 2 juin 2010, R.G. n°2009/AM/21710 ; Trib. trav. Liège, 10^e ch., 25 janvier 2011, R.G. n°391.062 ; Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 5 avril 2011, R.G. n°2010/AN/139.

fondamentalement d'assurer le respect des obligations internationales prises par la Belgique et de veiller au respect de la dignité humaine d'enfants mineurs qui autrement seraient laissés dans la nature sans moyens minima de subsistance.

A l'égard du demandeur d'aide, la question ne se pose pas en termes de force majeure ou de circonstances exceptionnelles dérogatoires.

D'une part, la saturation du réseau FEDASIL ne peut constituer un cas de force majeure dans le chef de FEDASIL et du C.P.A.S. qui permettrait et justifierait d'empêcher tout octroi d'une aide, sous quelle que forme que ce soit et à charge de quelque organisme public que ce soit, à une famille en séjour illégal avec enfant mineur.

Par contre, ce refus émanant de l'Agence constituée pour l'étranger qui en est victime, un cas de force majeure (fait du Prince) qui empêche à son égard la mise en œuvre de l'article 57, §2, et la prise en charge dans un centre, ce qui lui ouvre le droit à une autre forme d'aide.

D'autre part, les circonstances exceptionnelles, dont il est question à l'article 11, §4, de la loi du 12 janvier 2007, ne concernent que les seuls demandeurs d'asile et non les familles avec enfants séjournant illégalement en Belgique (l'article 60 de la loi ne comporte en effet pas de dispositions similaires à celles de l'article 11, §4) et de telles circonstances existeraient-elles même que l'absence de toute prise en charge serait contraire notamment à la Convention relative aux droits de l'enfant.

Il faut donc conclure que l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 doit être écarté lorsque FEDASIL ne remplit pas sa mission et ne veille pas au respect de la Convention des droits de l'enfant lequel enfant mineur est alors victime d'un fait du Prince. Dans ce cas, il faut en revenir à l'article 57, §1^{er} et à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage du 22 juillet 2003 pour assurer au mineur et à sa famille une aide momentanée la plus adaptée aux besoins du mineur mais qui implique logement, nourriture, soins, habillement, scolarité, etc.

Au surplus, l'article 57, §2 de la loi ne règle pas la question de la prise en charge avant que l'étranger avec enfant mineur soit hébergé dans un centre. Comme il a été vu ci-dessus, la prise en charge par le C.P.A.S. ne peut prendre fin que lorsque l'enfant et sa famille sont invités à se présenter auprès d'un centre d'accueil. La continuité de la prise en charge des mineurs¹⁷ doit être assurée eu égard aux obligations de la Belgique du fait des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁸.

¹⁷ Voir M. DALLEMAGNE, P. LAMBILLON et J.-Ch. STEVENS, « Les écueils de la loi accueil, ou de Charybde en Scylla... », in *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Commission Université-Palais, Anthémis, 2012, p.731, spéc. p.766, n°73 et s., p.802, n°158 et p.842, n°263 et s.

¹⁸ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 6 novembre 2012, R.G. n°2012/AN/23.

La prise en charge du C.P.A.S. est enfin par essence temporaire. Dès que FEDASIL disposera de la possibilité d'héberger l'étranger en séjour illégal avec enfants mineurs, la mission supplétive du C.P.A.S. prendra fin.

Leur application en l'espèce.

Il n'est pas douteux que les conditions d'octroi d'une aide sociale, l'état de besoin et la dignité humaine, sont établies.

Les premiers intimés sont sans revenus et vivent avec un enfant mineur.

Le couple a été pris en charge par le C.P.A.S. depuis le jugement dont appel et l'était déjà précédemment.

Dès lors que l'agence FEDASIL ne peut héberger les premiers intimés et l'enfant dans un centre d'accueil, il incombe au C.P.A.S. de prendre le relais. La défaillance de FEDASIL ne peut entraîner une situation de non-droit. Seule la prise en charge par FEDASIL dans un centre met un terme à l'intervention du C.P.A.S. En attendant, et quelle que soit l'interprétation donnée à l'article 57, §2 de la loi, c'est le C.P.A.S. qui doit prendre en charge l'étranger en séjour illégal avec enfants mineurs du fait des engagements internationaux de l'Etat belge¹⁹.

L'aide doit correspondre au revenu d'intégration pour une personne ayant une famille à charge, majorée des prestations familiales garanties.

Comme la Cour de céans l'a rappelé, « FEDASIL ne peut se retrancher derrière la saturation de son réseau pour invoquer la force majeure et échapper à ses obligations légales de prise en charge des familles avec enfants séjournant illégalement en Belgique. Il n'y a là aucun cas de force majeure²⁰ mais une situation exceptionnelle. Les besoins peuvent être rencontrés par une majoration des moyens financiers ou encore par une maîtrise du flux migratoire. Dans les deux hypothèses, il y va d'une question de volonté politique et non d'un cas de force majeure. Il incombe dès lors à l'Etat, et à travers lui, à FEDASIL de trouver des solutions et s'il n'existe plus de possibilités d'hébergement, d'assumer le coût de la prise en charge par les C.P.A.S. qui doivent, comme indiqué ci-dessus, pallier aux manquements constatés dans le chef de FEDASIL. Il appartiendra par conséquent le cas échéant au C.P.A.S. compétent de faire valoir ses droits au remboursement de ses débours auprès de FEDASIL »²¹.

FEDASIL ne peut être condamné à verser directement aux premiers intimés l'aide sociale en lieu et place du C.P.A.S.

¹⁹ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 24 juillet 2012, R.G. n°2011/AN/175.

²⁰ Cour trav. Bruxelles, 4 décembre 2009, *Chron.D.S.*, 2010, p.91.

²¹ Cour trav. Liège, sect. Namur, 13^e ch., 5 avril 2011, R.G. n°2010/AN/139.

En effet, la mission légale de FEDASIL consiste à assurer la prise en charge dans un centre étant conçue comme une aide matérielle et non à verser une aide sociale financière équivalente à un revenu d'intégration (pour couvrir le logement et les frais divers de la vie quotidienne) qui requiert pour ce faire des moyens (enquête sociale) dont seul le C.P.A.S. dispose.

Le jugement doit être confirmé en ce qu'il reconnaît le droit à une aide sociale au profit des premiers intimés en leur qualité de représentants de leur enfant mineur et en ce qu'il opère une distinction entre deux périodes, la première étant celle durant laquelle c'est au C.P.A.S. d'intervenir tant que la procédure d'intervention de FEDASIL n'est pas enclenchée par lui – ce sur quoi le C.P.A.S. marque son accord - et la seconde étant celle au cours de laquelle le C.P.A.S. doit, temporairement, suppléer l'Agence.

6.2. La responsabilité de FEDASIL à l'égard du C.P.A.S.

Le C.P.A.S. a introduit une double demande dirigée contre FEDASIL, d'une part, afin que l'Agence soit condamnée à le garantir de toute condamnation (en principal, intérêts et dépens) depuis le 9 janvier 2012 et, d'autre part, afin que l'Agence soit, à titre subsidiaire et sur la base d'un comportement fautif, condamnée à des dommages et intérêts équivalents au montant du préjudice par répercussion qu'il subit du fait de la prise en charge des intimés.

FEDASIL conteste tant la recevabilité de la demande que son fondement.

Le C.P.A.S. est recevable à agir contre FEDASIL dont la mission est de prendre en charge les familles en séjour illégal avec enfants mineurs. La saturation du réseau ne dégage pas FEDASIL de ses obligations et l'institution qui intervient en ses lieux et place par suite de sa défaillance est en droit de récupérer ses débours.

La question ne se pose pas en termes de responsabilité civile, hormis pour les « dommages collatéraux » (besoin en personnel, coûts supplémentaires), mais de partage des devoirs. L'accueil des familles avec enfants en séjour illégal repose sur FEDASIL et en cas de manquement, qu'il y ait faute ou non, le coût de l'intervention doit être assumé par FEDASIL qui est l'organisme désigné par le législateur pour assumer l'aide matérielle, même si le C.P.A.S. doit intervenir pour pallier la défaillance de l'Agence.

Le C.P.A.S. est légalement chargé d'instruire le dossier, de rédiger un rapport social et d'envoyer le dossier à FEDASIL. L'accomplissement de ces tâches relève en toute hypothèse de sa mission légale.

L'aide sociale à laquelle le C.P.A.S. est condamné par suite de la défaillance de FEDASIL est récupérée par le C.P.A.S. à charge de l'Etat belge. Elle ne peut être récupérée deux fois et l'aide due par FEDASIL ne prend cours qu'à la date de la réponse donnée à la demande d'intervention adressée par le C.P.A.S. à FEDASIL (en l'espèce le 9 janvier 2012). Ce n'est qu'à partir de ce moment que FEDASIL ne remplit pas sa mission ; entretemps, c'est le C.P.A.S. qui doit intervenir afin d'éviter un hiatus dans l'octroi d'une aide.

En ce qui concerne les dommages collatéraux dont il peut réclamer directement à FEDASIL le remboursement sur la base du manquement commis, le C.P.A.S. ne chiffre pas son dommage.

La Cour rappelle au C.P.A.S. que l'ouverture du dossier incombe légalement au C.P.A.S. qui est l'interlocuteur de FEDASIL puisque la demande d'aide matérielle doit obligatoirement passer par son intermédiaire.

Les dommages sont donc plutôt liés à la procédure judiciaire (ou à sa poursuite) nécessitée par le rejet de la demande d'hébergement (qui ici n'intervient qu'après la décision de refus de prise en charge) et au fait que la défaillance de FEDASIL va, en complément à sa mission légale, engendrer une prise en charge par le C.P.A.S. laquelle ne peut qu'engendrer des coûts en personnel et en frais administratifs, sans qu'il importe de tenir compte de ce que le personnel est en toute hypothèse engagé et rémunéré par le C.P.A.S. dès lors que ce personnel est distrait de ses tâches habituelles pour prendre en charge d'autres missions qui incombent légalement à FEDASIL.

Un dommage existe donc de façon incontestable et ce n'est pas au pouvoir communal de le couvrir mais à son auteur²².

Il y a donc lieu de condamner FEDASIL à un euro à titre provisionnel, les parties étant invitées à refixer le dossier lorsqu'il sera en état.

6.3. Quant à la prise en charge d'une facture d'électricité.

La demande d'intervention date du 8 décembre 2011 mais la facture n'est pas déposée et la Cour ignore si, à l'heure présente, cette facture a ou non été réglée. Il conviendrait de produire la preuve qu'à ce jour, la société d'électricité n'a pas été honorée du paiement de la facture dont question, laquelle n'est pas autrement déterminable.

Il y a lieu de surseoir à statuer sur ce chef de demande que les parties ont négligé d'instruire.

²² Cf. Cour trav. Liège, sect. Namur, 4 décembre 2012, R.G. n°2012-AN-83.

Lorsqu'elles seront en état, elles solliciteront une fixation.

INDICATIONS DE PROCÉDURE

Vu les pièces du dossier de la procédure et notamment le jugement contradictoirement rendu le 27 avril 2012 par la 7^{ème} chambre du tribunal du travail de Namur (R.G. n°12/286/A),

Vu l'appel formé par requête déposée au greffe de la Cour du travail le 25 mai 2012 et régulièrement notifiée à la partie adverse le jour même,

Vu l'ordonnance rendue le 19 juin 2012 sur la base de l'article 747 du Code judiciaire aménageant les délais pour conclure et fixant la date de plaidoiries au 4 décembre 2012,

Vu le dossier de l'auditorat du travail de Namur, dossier contenant le dossier administratif, figurant dans le dossier de procédure du tribunal,

Vu les conclusions déposées par l'appelant au greffe le 15 octobre 2012,

Vu les conclusions des 1^{ers} intimés reçues au greffe le 4 septembre 2012,

Vu les conclusions de la 2^e intimée reçues au greffe le 25 septembre 2012,

Entendu les parties en l'exposé de leurs moyens à l'audience du 4 décembre 2012.

DISPOSITIF

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

après en avoir délibéré,

statuant publiquement et contradictoirement,

vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré,

entendu Madame Corinne LESCART, Substitut général, en son avis oral donné en langue française et en audience publique le 4 décembre 2012,

reçoit l'appel,

le déclare non fondé en ce qui concerne la prise en charge par le C.P.A.S. de l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration tant depuis le 27 décembre 2001 que depuis le 9 janvier 2012,

confirme le jugement dont appel en toutes ses dispositions,

pour le surplus, ordonne la réouverture des débats aux fins susénoncées, afin que le C.P.A.S. et FEDASIL s'expliquent sur le dommage subi par le C.P.A.S. et sur le fondement de l'action dirigée par le C.P.A.S. contre FEDASIL et également afin que le C.P.A.S. et les 1^{ers} intimés s'expliquent sur la prise en charge de la facture d'électricité,

renvoie à cette fin la cause au rôle général à charge pour les parties de mettre la cause en état et, pour la plus diligente, de solliciter fixation de la cause,

réserve à statuer sur le surplus, dépens y compris.

Ainsi arrêté par

M. Michel DUMONT, Président,
M. Daniel PIGNEUR, Conseiller social au titre d'employeur,
M. Philippe DELBASCOURT, Conseiller social au titre d'employé,
qui ont assisté aux débats de la cause,
assistés lors de la signature de M. Frédéric ALEXIS, Greffier,
qui signent ci-dessous

Le Greffier

Les Conseillers sociaux

Le Président

et prononcé en langue française, à l'audience publique de la **TREIZIEME CHAMBRE** de la **COUR DU TRAVAIL DE LIEGE**, section de Namur, au palais de justice de NAMUR, Place du Palais de Justice, 5, le **VINGT-ET-UN DECEMBRE DEUX MILLE DOUZE** par le Président et le Greffier.

Le Greffier

Le Président

M. Frédéric ALEXIS

M. Michel DUMONT