

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE DU 3 MAI 2012

8ème Chambre

C.P.A.S. - revenu d'intégration sociale
Not. 580, 8° CJ
Arrêt contradictoire
Définitif

En cause de:

AGENCE FEDERALE POUR L'ACCUEIL DES
DEMANDEURS D'ASILE, en abrégé FEDASIL, dont les bureaux
sont situés à 1000 Bruxelles, Rue des Chartreux, 21 ;

Partie appelante au principal, représentée par Maître DEWULF
Aurore loco Maître DETHEUX Alain, avocat à 1050 BRUSSEL,
Maliestraat 13

Contre :

1. D D, élisant domicile chez Me
GELEYN Franz, avocat, domicilié à 1060 BRUXELLES, Rue
Berckmans 104,

Partie intimée au principal, appelante sur incident, représentée
par Maître HALBARDIER Lore loco Maître GELEYN Franz, avocat
à 1060 BRUXELLES, rue Berckmans 104

2. CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE BRUXELLES,
dont les bureaux sont établis à 1000 Bruxelles, Rue Haute, 298 A ;

Partie intimée, représentée par Maître LEGEIN Marc, avocat à
1030 BRUXELLES, Av. P. Deschanel 181 B11

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

Le présent arrêt est rendu en application essentiellement de la législation suivante :

- le Code judiciaire,
- la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,
- la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers

La Cour a pris connaissance des pièces de la procédure légalement requises et notamment :

- de la requête d'appel, reçue au greffe de la Cour du travail de Bruxelles le 25 octobre 2010, dirigée contre le jugement prononcé le 23 septembre 2010 par la 15^{ème} chambre du Tribunal du travail de Bruxelles,
- de la copie conforme du jugement notifié par pli remis à la poste le 30 septembre 2010,
- l'ordonnance du 2 décembre 2010 ayant, conformément à l'article 747, §1, du Code judiciaire, aménagé les délais de mise en état de la cause,
- des conclusions des parties.

La cause a été plaidée le 19 janvier 2010.

Monsieur M. Palumbo, Avocat général, a déposé un avis écrit au greffe le 16 février 2012 auquel les parties ont renoncé à répliquer. La cause a été prise en délibéré le 19 mars 2012.

I. Les antécédents

Le 27 avril 2010, Monsieur D. D. , se déclarant né au Togo en 1962 et de nationalité togolaise, a introduit une demande d'asile en Belgique. Il se présente le même jour auprès de l'Agence Fedasil. L'Agence décide de ne pas lui désigner de lieu obligatoire d'inscription, au motif que le réseau d'accueil est saturé, qu'il n'y a plus de place disponible adaptée aux besoins du demandeur ; elle se réfère à l'art 11 §3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. L'Agence le renvoie vers le C.P.A.S. de la commune où il est inscrit au registre d'attente ou au registre des étrangers, en vue de bénéficier d'une aide sociale.

Il déclare sa résidence principale sur le territoire de Bruxelles, par déclaration du 3 mai 2010 auprès de la Ville de Bruxelles. Il introduit une demande d'aide sociale auprès du C.P.A.S. de Bruxelles (ses pièces 2) le 4 mai 2010. Le C.P.A.S. n'a pas pris de décision.

Le 16 juin 2010, Monsieur D. D. introduit un recours contre Fedasil et contre le C.P.A.S. de Bruxelles. Il demande de condamner les défendeurs à lui payer une aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale et ce, depuis le 27 avril 2010.

Par exploit d'huissier signifié le 20 août 2010, le C.P.A.S. cite l'Etat belge en intervention forcée.

II. Le jugement

Par le jugement du 23 septembre 2010, la 15^e chambre du tribunal du travail de Bruxelles décide :

- la demande de Monsieur D D (demandeur originaire) est fondée à l'égard de Fedasil ;
 - o l'Agence Fedasil est condamnée à payer à Monsieur I D une somme mensuelle égale au revenu d'intégration sociale au taux isolé depuis le 27 avril 2010 et ce, tant que l'Agence Fedasil n'aura pas désigné à Monsieur D: D une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription, où il puisse être accueilli ;
- la demande de Monsieur D D est non fondée à l'égard du C.P.A.S. de Bruxelles ;
- Fedasil est condamné aux dépens, liquidés à 109,32 € pour Monsieur D D ;

Le tribunal du travail autorise l'exécution provisoire du jugement, sans caution ni cantonnement.

Il réserve à statuer sur l'action en intervention introduite par le C.P.A.S. contre l'Etat belge.

III. L'appel – les demandes des parties

L'Agence Fedasil, partie appelante au principal, demande, à titre principal, de réformer le jugement et de déclarer l'action originaire de Monsieur D:

D recevable mais non fondée à son égard et, à titre subsidiaire, de limiter à un euro symbolique la demande de dommages et intérêts formée par Monsieur D D

Monsieur D: D demande :

- En toute hypothèse, lui accorder l'assistance judiciaire pour l'exécution de la décision ;
- À titre principal, condamner le C.P.A.S. de Bruxelles :
 - o à lui payer une somme mensuelle égale au revenu d'intégration sociale au taux isolé depuis le 27 avril 2010 jusqu'au 7 février 2011,
 - o à lui payer des dommages et intérêts équivalent à 1500 € au titre de préjudice moral ;
- à titre subsidiaire, condamner Fedasil
 - o à lui payer une somme mensuelle égale au revenu d'intégration sociale au taux isolé depuis le 27 avril 2010 jusqu'au 7 février 2011,
 - o à lui payer des dommages et intérêts équivalent à 1500 € au titre de préjudice moral ;
- en tout état de cause, condamner Fedasil aux dépens (liquidés à 109,32 € en première instance et à 320,65 € en appel).

Le C.P.A.S. de Bruxelles demande :

- à titre principal, de mettre le C.P.A.S. hors cause,
- à titre subsidiaire, de confirmer le jugement,
- à titre plus subsidiaire, de constater que Monsieur D
D n'établit pas son état de besoin dans un contexte où il a été entièrement pris en charge par une ASBL en matière telle que l'absence d'hébergement par Fedasil ou l'absence d'octroi d'une aide sociale financière ne lui a causé aucun préjudice.

IV. Moyens des parties

En appel, l'Agence Fedasil défend la validité de sa décision. Elle relève avoir pris sa décision sur la base de l'article 11 §3, de la loi du 12 janvier 2007. Elle fait valoir, en substance, que : la loi de décembre 2009 n'a pas modifié cette possibilité ; l'article 11, §4, de la loi du 12 janvier 2007 est inapplicable actuellement ; l'article 11, §3, subsiste, même si la saturation apparaît plus systématique ; l'Agence n'a commis aucun abus de droit ni erreur manifeste à fonder sa décision sur l'article 11, §3 de la loi ; l'application de cette disposition n'est pas seulement individuelle ; la saturation du réseau existe et est établie. Le C.P.A.S. de Bruxelles est compétent.

Monsieur D; E soutient, comme le premier juge, que l'article 11, §3, ne peut pas servir de fondement à la décision de Fedasil. Le C.P.A.S. de Bruxelles estime que l'accueil des demandeurs d'asile est exclusivement à prendre en charge par Fedasil et ce, aussi longtemps que l'Etat belge n'aura pas mis en place un plan de répartition entre les différents C.P.A.S.

V. Avis du ministère public

Le ministère public conclut à la recevabilité et au fondement de l'appel de l'Agence Fedasil dans les termes suivants (les caractères soulignés le sont dans l'avis). Il n'y a pas eu de répliques à cet avis.

« La place de l'étranger est, par hypothèse, dans la nuit du droit (article 5 de la loi du 15 décembre 1980 dispose que pour l'application de la présente loi, il faut entendre par étranger : quiconque ne fournit pas la preuve qu'il possède la nationalité belge).

Son statut sera différencié. Le droit des étrangers est un droit d'exclusion. La principale exclusion vise l'accès au territoire et le séjour. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que « d'après un principe de droit international, les Etats ont le droit de contrôler l'entrée des non-nationaux sur leur territoire » (C.E.D.H., 18 octobre 2006, ÜNER c. Pays-Bas, point 54).

Selon les principaux textes de protection internationale des droits de l'homme, toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (P.I.D.C.P., art 12.2 ; C.E.D.H., Prot.4, art.2.2), aucun texte n'en déduit un droit parallèle d'entrer sur le territoire d'un Etat autre que son propre pays (P.I.D.C.P., art 12.4).

Les distinctions entre étrangers et nationaux demeurent mais l'évolution des droits de l'homme façonne progressivement le droit des étrangers (v. CHARLIER, J-Y, Stranger in the Night of Law, Revue de la Faculté de droit de l'université de Liège 2011/2, p.254).

Le droit des étrangers devient un droit d'inclusion.

Le droit à l'immigration a évolué.

L'immigration est un droit quand des droits fondamentaux sont en cause.

C'est le fondement du droit d'asile qui permet de protéger la personne contre le risque de traitement inhumain ou dégradant en lui accordant une protection subsidiaire (v. Directive 2004/83 CE du Conseil, du 29 avril 2004, J.O., 2004, L.304/12 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants du pays tiers ou les apatrides, pour pouvoir prétendre au statut de réfugié).

C'est également le fondement du droit familial qui autorise le migrant à vivre en famille (Directive 2003/86 du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, J.O., 2003, L.251/12/ ; C.J., 4 mars 2010, All. CHAKROUN).

Une autre évolution réside dans les multiples condamnations de traitements différenciés comme étant discriminatoires.

Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, « seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité » (C.E.D.H., 16 septembre 1996, GAYGUSUZ c. Autriche, point 42).

De même, selon l'article 191 de la Constitution, tout étranger qui se trouve sur le territoire belge jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.

Comment l'accueil est-il organisé dans notre pays ?

C'est la directive n° 2003/9 du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (J.O., 6 février 2003), qui est la clef de voûte de l'arsenal législatif belge en la matière.

L'article 13 § 2 de cette directive dispose 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.

Au niveau belge, la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale s'appuient sur le principe de la dignité humaine garanti par l'article 23, alinéa 3, 2° de la Constitution.

La référence à l'article 23 n'est absolument par nécessaire pour réaliser le but du législateur dans la mesure où la référence au droit matériel qui l'applique suffit au juge, même si une invocation conjointe n'est pas exclue (v. H. FUNCK, l'article 23 de la Constitution à travers la jurisprudence des cours et tribunaux (1994-2008) : un droit en arrière fond ou l'ultime recours du juge in Stroobant met Pauws W. Les droits économiques et sociaux. Article 23 de la Constitution : état des lieux après deux décennies, Anthémis, p.71).

Le principe de l'octroi de l'aide sociale aux étrangers est consacré par l'article 1^{er} de la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976. Selon cet article :

« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Aucune distinction n'est faite selon la nationalité du demandeur d'aide.

Ce principe est cependant contrebalancé par l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976, inséré par la loi du 30 décembre 1992.

Selon cet article, le droit à l'aide sociale de l'étranger en séjour illégal est limité à l'aide médicale urgente. C'est l'arrêté royal du 12 décembre 1996 (M.B. 31 décembre 1996) qui définit l'aide médicale urgente comme une aide qui revêt un caractère strictement médical, pouvant couvrir des soins de nature tant préventive que curative. Il ne peut donc s'agir d'une aide financière, d'une aide sociale en nature (CASS., 17 février 1997, C.D.S. 1997, p.498).

La Cour constitutionnelle a, par un arrêt du 29 juin 1994, validé le principe de pareille limitation au droit à l'aide sociale (C.A., 29 juin 1994, n° 51/1994).

Il découle 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 n'est en séjour illégal qu'une fois que sa demande a été rejetée et qu'un ordre de quitter le territoire lui a été notifié.

Un demandeur d'asile n'est pas en séjour illégal au sens de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976.

Il a droit à l'aide sociale. Les modalités de l'aide sociale sont précisées à l'article 57 ter de la loi du 8 juillet 1976 qui a été modifié par la loi du 12 janvier 2007.

Les demandeurs d'asile, qu'ils soient mineurs ou majeurs n'ont plus droit à l'aide sociale à charge d'un C.P.A.S. mais à l'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil chargée de leur assurer l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

La loi du 12 janvier 2007 transpose en partie la directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003.

La loi « accueil » a été modifiée par la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses.

Cette loi vise à limiter le droit d'accueil à partir de la troisième demande d'asile, elle fixe de nouveaux délais pour quitter les structures d'accueil pour les demandeurs d'asile déboutés. Elle autorise l'exclusion temporaire du droit à l'accueil à titre de sanction.

La Cour constitutionnelle a, par un arrêt du 27 juillet 2011 (C.C. n° 135/2011 du 27 juillet 2011) considéré le système comme conforme aux dispositions constitutionnelles.

L'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 garantit aux demandeurs d'asile un accueil devant leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. L'alinéa 2 de cet article précise que cet accueil est l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale conformément à la loi du 8 juillet 1976.

C'est l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) qui a pour mission d'organiser l'accueil des demandeurs d'asile.

Conformément aux articles 10 et 11, § 1^{er} de la loi du 12 janvier 2007, un centre d'accueil est désigné par FEDASIL aux demandeurs d'asile lors de l'introduction de leur demande (le lieu obligatoire d'inscription est désigné au Registre national par le Code 207).

Lors de cette désignation, FEDASIL doit s'assurer que le lieu obligatoire d'inscription soit adapté au bénéficiaire de l'accueil, dans la limite des places disponibles.

L'article 11, § 3 de la loi du 12 janvier 2007 prévoit aussi que, dans des circonstances particulières, FEDASIL peut déroger aux dispositions du §1^{er} en ne désignant pas de lieu obligatoire d'inscription.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2009, l'article 11 §3 de la loi a été complété par un article 11 § 4 qui prévoit que, dans des circonstances exceptionnelles liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures l'accueil, FEDASIL peut, après une décision du Conseil des ministres, pendant une période qu'il 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 C.P.A.S. soit en dernier recours, désigner à un demandeur d'asile un C.P.A.S. comme lieu obligatoire d'inscription. Il s'agit de la remise en œuvre du « plan de répartition » des demandeurs d'asile.

Enfin, l'article 13 de la loi prévoit que FEDASIL peut supprimer le lieu obligatoire d'inscription désigné conformément aux articles précédents, toujours dans des circonstances particulières.

Un arrêté royal doit déterminer la procédure applicable à cette suppression.

En ce qui concerne les circonstances particulières qui justifient l'absence de désignation du lieu obligatoire d'inscription ou sa suppression, les travaux

préparatoires de la loi du 12 janvier 2007 indiquent qu'elles s'apprécient par rapport à la notion de dignité humaine.

« Le respect du principe de la dignité humaine, tel que rappelé à l'article 3, nécessite de prévoir la possibilité de supprimer le lieu obligatoire d'inscription préalablement désigné.

La situation particulière du demandeur d'asile est en effet susceptible d'évoluer tout au long de l'examen de sa demande d'asile. Il pourrait notamment s'agir de la situation du demandeur d'asile ayant un membre de sa famille en Belgique dont le statut est plus favorable, lui garantissant ainsi la possibilité de bénéficier de l'aide sociale délivrée par un centre public d'action sociale et le respect de son droit à vivre en famille.

Un demandeur d'asile qui se marie à une personne en séjour régulier bénéficiant d'une aide sociale selon le régime général de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale doit pouvoir également voir son lieu d'inscription supprimé.

Il peut s'agir également d'une personne qui, s'étant vue désigner une structure d'accueil mais n'y résidant pas, tombe gravement malade et ne peut bénéficier de l'aide du centre public d'action sociale de la commune dans laquelle elle réside alors qu'elle y bénéficie d'un réseau social et d'une solidarité. Dans pareil cas, l'hébergement dans une structure ne pouvant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, le lieu obligatoire d'inscription doit pouvoir être supprimé par l'Agence »
(Exp. des motifs, Doc.Parl.,chr.,51-2265-001, p.25).

La saturation du réseau d'accueil a également été envisagée comme pouvant constituer les circonstances particulières justifiant l'absence de désignation d'un lieu obligatoire d'inscription mais pas suppression.

Depuis l'été 2008, FEDASIL a vu ses capacités d'accueil saturées, ce qui a amené l'Agence à ne plus désigner de code 207, renvoyant certains vers les C.P.A.S..

Après avoir invoqué devant les juridictions du travail que la saturation qui justifiait la non-désignation d'un code 207 était constitutive d'une situation de force majeure, l'Agence a invoqué le fait que la saturation n'était une circonstance particulière au sens de l'article 11 §3 de la loi d'accueil.

L'Agence a développé la même argumentation à propos de la suppression du code 207.

La jurisprudence de la 8^{ème} chambre de la Cour du travail de Bruxelles est unanime à ce sujet.

Elle estime que la notion de circonstances particulières figurant à l'article 13 et à l'article 11 § 3 de la loi du 12 janvier 2007 doit être interprétée de la même manière. Selon la Cour du travail de Bruxelles, la saturation du réseau peut constituer un motif valable de suppression de la désignation. La saturation du réseau peut, dans certains cas, compromettre les possibilités de mener une vie conforme à la dignité humaine (v. C. trav. Bruxelles, 16 novembre 2011, R.G. n° 2010/AB/755 ; C. trav. Bruxelles, 17 novembre 2011 ; R.G. n° 2010/AB/831 ; C. trav. Bruxelles, 4 janvier 2012, R.G. n° 2010/AB/833).

La jurisprudence de la Cour du travail concernant la lecture en parallèle des deux dérogations (article 11§3 et article 13) vise la version de la loi applicable avant sa modification par la loi du 31 décembre 2009.

Nous partageons cette jurisprudence. Le C.P.A.S. fait une lecture stricte des articles 11 et 13.

Les travaux parlementaires peuvent laisser croire que la notion de circonstances particulières serait différente selon qu'on envisage l'article 11§3 ou l'article 13.

Les extraits de l'exposé des motifs en rapport avec l'article 11 mentionnent explicitement la saturation ou le risque de saturation comme motif de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription alors qu'il a illustré les circonstances particulières permettant de supprimer un code 207, le législateur s'est limité à citer comme exemples que des situations propres à la personne sans mentionner la problématique de la saturation.

Les exemples repris dans les travaux parlementaires à propos de l'article 13 ne sont pas limitatifs.

Ils visent notamment et non exclusivement la situation du demandeur d'asile.

On ne peut en tirer argument que le législateur aurait voulu autoriser la suppression du code 207 uniquement lorsque la situation personnelle du demandeur d'asile est concernée. Si tel avait été la volonté du législateur, il aurait été plus précis quant aux termes utilisés dans le texte législatif lui-même. On ne peut tirer argument d'exemples cités dans les travaux parlementaires pour en dégager une règle d'interprétation restrictive.

Le recours aux travaux parlementaires est toujours très utile surtout quand les textes sont obscurs.

Ici, ils ne le sont pas même si les dérogations se rapportent à des hypothèses particulières.

En conséquence, FEDASIL pouvait, sans méconnaître l'article 13 de la loi, invoquer la saturation du réseau. La suppression de la désignation d'un centre d'accueil n'est pas illégale.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2009, l'article 11 § 3 de la loi a été complété par un article 11 § 4 qui prévoit que, dans des circonstances exceptionnelles liées à la disponibilité des places d'accueil dans les structures d'accueil FEDASIL peut, après une décision du Conseil des ministres, 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 C.P.A.S., soit en dernier recours, désigner à un demandeur d'asile un C.P.A.S. comme lieu obligatoire d'inscription.

L'article 11 § 4 n'a pas supprimé l'article 11 § 3.

L'article 11 § 4 n'ayant pas reçu de mesure d'exécution, il y a lieu d'en revenir à la « case de départ » (article 11 § 3).

Dans l'hypothèse de l'article 11 § 3, il y a lieu de considérer que FEDASIL a agi légalement (voir C. trav. 12 octobre 2011, RG n° 2010/AB/638), la saturation du réseau étant une circonstance particulière. (...)»

VI. Discussion et position de la cour

1 La contestation a pour origine la non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription à un demandeur d'asile, selon une décision prise par l'agence Fedasil le 27 avril 2010, et l'absence de prise en considération, par le C.P.A.S. de Bruxelles, d'une demande d'aide de ce demandeur d'asile.

Le premier juge a considéré qu'il incombait à Fedasil d'assumer une aide financière tant qu'elle ne lui désignait par un lieu obligatoire d'inscription dans un lieu où il pourrait être accueilli.

L'appel principal est introduit par Fedasil (A).

Monsieur D D formule en appel des demandes à l'égard du C.P.A.S. et à l'égard de Fedasil, ainsi qu'une demande d'assistance judiciaire (B).

La période litigieuse court à partir du 27 avril 2010, date de la décision de Fedasil de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription, jusqu'au 7 février 2011 (inclus) date à laquelle l'intéressé a été accueilli par Fedasil dans un centre d'accueil.

A. Appel principal : Fedasil

2 Cet appel répond aux conditions légales. Il est recevable.

3 L'Agence Fedasil a défendu en première instance qu'elle pouvait fonder sur l'article 11, § 3, de la loi du 12 janvier 2007 (« loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ») sa décision en l'espèce de ne pas désigner au demandeur une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription tenant compte de la saturation du réseau d'accueil. Selon elle, la décision qu'elle a prise est légale et le C.P.A.S. de Bruxelles est donc compétent.

Le tribunal du travail n'a pas suivi cette position.

4 La cour partage la position du ministère public selon laquelle Fedasil pouvait fonder sa décision sur l'article 11§3, de la loi du 12 janvier 2007 (loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers) et ce, notamment, pour les motifs suivants.

5 L'accueil auquel le demandeur d'asile a droit pour lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine est l'aide matérielle octroyée conformément à la loi du 12 janvier 2007 ou l'aide sociale octroyée par les C.P.A.S. conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (loi du 12 janvier 2007, art. 3).

L'accueil visé à l'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 est octroyé par la structure d'accueil ou le C.P.A.S. désigné comme lieu obligatoire d'inscription, « *sans préjudice de l'application de l'article 11, § 3, dernier alinéa, ou de l'article 13* ».

L'article 11, §3 de la loi prévoit que 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* ».

L'article 11, §3, dernier alinéa, dispose que, dans des circonstances particulières, l'Agence peut déroger aux dispositions du §1er en ne désignant pas de lieu obligatoire d'inscription.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que si, en principe, l'agence Fedasil doit désigner un lieu obligatoire d'inscription dans un centre d'accueil, le législateur a prévu une dérogation à la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription dans des circonstances particulières. L'alternative d'une aide sociale octroyée par un C.P.A.S. est prévue par la loi.

La conception du C.P.A.S. de Bruxelles selon laquelle, depuis la loi du 12 janvier 2007, l'agence Fedasil est exclusivement compétente, en toutes circonstances, pour assurer l'aide due aux demandeurs d'asile, résulte d'une lecture erronée de la loi.

Ainsi que la cour du travail de Bruxelles l'a déjà décidé, cette interprétation n'est pas conforme 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 que les demandeurs d'asile bénéficient, dans tous les cas, d'un accueil conforme à la dignité humaine et prévoit, à cette fin, une coopération entre Fedasil et les C.P.A.S. Il ne résulte pas

des principes généraux de la loi qu'elle organise une incompétence de principe des C.P.A.S. vis-à-vis des demandeurs d'asile (C.T. Bruxelles, 17 novembre 2011, précité).

6 La saturation du réseau peut constituer un motif valable de non-désignation d'un lieu obligatoire d'inscription (v. C.T. Bruxelles, 16 novembre 2011, R.G. n° 2010/AB/755 ; C. T. Bruxelles, 17 novembre 2011 R.G. n° 2010/AB/831 ; C. T. Bruxelles, 4 janvier 2012, R.G. n° 2010/AB/833). La cour l'a déjà relevé à plusieurs reprises, en se référant aux travaux préparatoires à la loi :

« 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 équivalente 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).

Fedasil ne faillit pas à sa mission légale (loi du 12 janvier 2007, art. 56, §2) lorsqu'elle ne désigne pas un lieu obligatoire d'inscription dans le respect des dérogations prévues par la loi, en particulier dans le respect de la dérogation prévue par l'article 11, §3, dernier alinéa.

7 La loi du 30 décembre 2009 n'a pas supprimé la possibilité de ne pas désigner un centre d'accueil en vertu de l'article 11, §3, lorsque la saturation du réseau constitue une circonstance particulière, au sens de cette disposition. L'ajout d'un article 11, §4, à la loi du 12 janvier 2007, n'a pas supprimé le droit de l'Agence Fedasil de fonder sa décision sur l'article 11, §3. En outre, l'article 11, §4, n'a pas reçu la mesure d'exécution (plan de répartition, arrêté royal délibéré en conseil des Ministres) nécessaire pour permettre à Fedasil d'appliquer cette nouvelle disposition.

Par ailleurs, l'idée d'un hébergement d'urgence (hôtel, tente, etc.) ne répond pas à une notion d'accueil lorsque cet hébergement d'urgence dépasse, en raison de la saturation du réseau d'accueil, une mesure d'exception strictement nécessaire pour déterminer le centre d'accueil qui pourra accueillir le demandeur d'asile. Un tel hébergement d'urgence ne constitue pas une mesure acceptable et conforme à la dignité humaine lorsqu'il ne se limite pas à une mesure d'exception destinée à pallier à un problème occasionnel. La saturation du réseau d'accueil peut, dans certains cas, compromettre les possibilités pour Fedasil de proposer un accueil –y compris un accueil d'urgence- répondant aux nécessités d'une vie conforme à la dignité humaine.

8 Dans la présente instance, la saturation du réseau est celle constatée en avril 2010. La cour ne constate aucune contestation sérieuse des éléments apportés par l'Agence Fedasil pour établir la saturation du réseau au moment de sa décision de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription à Monsieur D

Notamment, il convient d'admettre qu'avec une moyenne de 900 à 1000 personnes logées à l'hôtel depuis début 2010, Fedasil a pu valablement décider de ne pas désigner de code 207 à Monsieur D.

D
eu égard à la saturation avérée de son réseau d'accueil traditionnel ainsi qu'à la saturation de son réseau d'urgence. Par ailleurs, la saturation générale des places d'accueil résulte aussi du fait que certains demandeurs d'asile ont dû loger plusieurs semaines dans des structures d'urgence (cf. hôtel), ce qui constitue un accueil inadéquat.

Dans ces circonstances, il ne peut pas être reproché à Fedasil d'avoir usé de la dérogation prévue par l'article 11, §3, à l'égard de Monsieur D

D, dès lors que l'Agence établit, comme en l'espèce, une saturation de son réseau d'accueil au moment où la décision a été prise, y compris l'incapacité d'y répondre adéquatement via une structure d'urgence.

9 En conséquence, l'appel de Fedasil est fondé.

Le jugement sera réformé en ce qu'il considère que n'est pas légale la décision de l'Agence Fedasil de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription et en ce qu'il condamne l'Agence à payer à Monsieur D une somme mensuelle à partir du 27 avril 2010.

B. Demandes de Monsieur D **D** **en**
appel

1. A l'égard du C.P.A.S.

10 Monsieur D D demande, à titre principal, de condamner le C.P.A.S. de Bruxelles à lui payer une aide sociale financière depuis le 27 avril 2010 jusqu'au 7 février 2011, et à lui payer des dommages et intérêts équivalents à 1500 € au titre de préjudice moral.

Ce faisant, Monsieur D D forme, contre le jugement, un appel incident (aide sociale financière) dont le sujet passif est le C.P.A.S. de Bruxelles, et forme une nouvelle demande en appel (dommages et intérêts).

11 Le C.P.A.S. y oppose en vain l'irrecevabilité de cette demande en appel au motif qu'il n'aurait pas été valablement mis à la cause en appel.

En effet :

- L'Agence Fedasil a formé appel en précisant que la cause en appel l'oppose à Monsieur D D (demandeur originaire) et au C.P.A.S. (premier défendeur originaire) ;
- Cet appel principal est recevable ;
- Il a pour objet de déclarer le recours originaire de Monsieur D D non fondé à l'égard de Fedasil. Monsieur D D est une partie intimée au principal. A ce titre, Monsieur D D peut légalement former un appel incident contre toutes les parties en cause devant le juge d'appel (Code judiciaire, article 1054, alinéa 1er) ;

- Le CPAS était à l'instance d'appel lorsque Monsieur D D , intimé, a formé sa demande en appel ;
- Il y avait, devant le tribunal du travail, une instance liée entre Monsieur D D et le C.P.A.S.

L'appel incident est recevable. La demande de dommages et intérêts l'est également.

12 Le C.P.A.S. conteste le fondement de la demande d'aide sociale.

La période litigieuse est limitée. L'octroi d'une aide financière suppose que Monsieur D D établisse le besoin à rencontrer au cours de cette période.

Comme seule information (cf. dossier de première instance), la cour constate que Monsieur D D était hébergé 1020 Bruxelles, lieu auquel il a demandé son inscription le 3 mai 2010, et auquel il a été effectivement inscrit (cf. extrait registre national).

La période litigieuse appartient au passé. Un état de besoin et son évaluation doivent être établis dans les circonstances propres à l'espèce. Monsieur D D ne dépose pas les pièces dont l'inventaire est repris en annexe aux conclusions dont la cour dispose. Les éléments dont dispose la cour ne permettent pas de constater que l'intervention financière du C.P.A.S. est nécessaire pour rencontrer un état de nécessité au cours de la période litigieuse. La demande d'aide financière à charge du C.P.A.S. sera en conséquence déclarée non fondée.

13 Monsieur D E fonde sa demande de dommages et intérêts sur l'attitude fautive du C.P.A.S. consistant à ne pas avoir adopté de décision à son égard. Le C.P.A.S. conteste la demande.

La cour relève que Monsieur E D a exercé un recours, prévu par la loi, contre cette décision implicite de refus. Il n'établit pas en quoi l'absence de décision a provoqué un dommage spécifique en l'espèce, matériel ou moral, alors qu'il ne justifie pas avoir droit à une aide sociale financière à charge du C.P.A.S. au cours de la période litigieuse.

2. A l'égard de Fedasil

14 La demande de Monsieur D D d'enjoindre à Fedasil de lui fournir une place dans un centre d'accueil, à peine d'astreinte (ses conclusions, p.13) est devenue entretemps sans objet.

15 La demande (subsidaire) de Monsieur D D de condamner Fedasil à lui payer une aide financière pour la période entre le 27 avril 2010 et le 7 février 2011 n'est pas fondée, vu la validité de la décision de Fedasil de ne pas lui désigner de lieu obligatoire d'inscription et de l'adresser vers un C.P.A.S. pour obtenir l'aide nécessaire (cf. ci-dessus). En l'occurrence, le C.P.A.S. de Bruxelles était compétent vu la résidence de l'intéressé sur le territoire de son ressort et la demande d'y être inscrit (le 3 mai 2010).

16 La décision de Fedasil étant légale, Monsieur D E n'établit pas le fondement de sa demande de dommages et intérêts à l'égard de l'Agence.

Il s'est adressé au C.P.A.S. de Bruxelles, lieu de sa résidence, ainsi que la décision l'y invitait, dès le 4 mai. La contestation générale apportée par le C.P.A.S. de Bruxelles aux décisions de Fedasil en cas de saturation du réseau est à l'origine de la présente procédure.

17 Les dépens d'appel de Monsieur D D sont à charge de Fedasil (Code judiciaire, art. 1017, al.2). Ils sont liquidés à 160,36 €.

3. Assistance judiciaire

18 Vu le sort de ses demandes en appel, la demande de Monsieur D E de lui accorder en urgence l'assistance judiciaire pour l'exécution de la présente décision n'est pas justifiée.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire,

Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Vu l'avis écrit de Monsieur M. Palumbo, Avocat général,

Reçoit l'appel principal et le déclare fondé,

En conséquence, réforme le jugement en ce qu'il déclare fondée la demande de Monsieur E D (demandeur originaire) à l'égard de l'Agence Fedasil et en ce qu'il condamne l'Agence Fedasil à payer à Monsieur D E une somme mensuelle égale au revenu d'intégration sociale au taux isolé depuis le 27 avril 2010,

Dit non fondée la demande originaire formée par Monsieur D D à l'encontre de l'Agence Fedasil,

Déboute Monsieur D D de son appel incident et de ses demandes en appel,

Met les dépens d'appel de Monsieur D D à charge de l'Agence Fedasil et fixe ceux-ci à 160,36€ (indemnité de procédure de base).

Délaisse à l'Agence Fedasil et au C.P.A.S. de Bruxelles leurs dépens d'appel respectifs.

Ainsi arrêté par :

M^{me} A. SEVRAIN
M. M. POWIS DE TENBOSCHE
M. R. FRANCOIS
Assistés de
M^{me} M. GRAVET

Conseillère président la 8^{ème} chambre
Conseiller social au titre d'employeur
Conseiller social au titre d'employé

Greffière



R. FRANCOIS



M. POWIS DE TENBOSCHE



M. GRAVET



A. SEVRAIN

et prononcé à l'audience publique de la 8^e chambre de la Cour du travail de
Bruxelles, le 3 mai 2012, par:



M. GRAVET



A. SEVRAIN