

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 121.072 du 27 juin 2003

A.125.874/VI-16.344

En cause : **LE CENTRE PUBLIC D'AIDE SOCIALE
DE LENS,**

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse, 24,
1060 Bruxelles,

contre :

L'ETAT BELGE, représenté par le Vice-Premier
Ministre et Ministre du Budget, de l'Intégration
sociale et de l'Economie sociale,

ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et Nathalie
VAN LAER, avocats,
rue Capitaine Crespel, 2-4,
1050 Bruxelles.

LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,

Vu la requête introduite le 23 août 2002 par le Centre public d'aide sociale de Lens qui demande la suspension de l'exécution de "la circulaire du Ministre de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale du 24 juin 2002 relative à la prise en charge par l'Etat de l'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu le dossier administratif et la note d'observations de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} CARLIER, Auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base des articles 12 et 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 13 juin 2003 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 25 juin 2003 à 9.30 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANSE, Conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Nathalie VAN LAER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme CARLIER, Auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen des requêtes se présentent comme suit :

1. La circulaire du 24 juin 2002 attaquée est libellée comme suit et adressée "aux Présidents des Centres Publics d'Aide Sociale" :

" Concerne: Prise en charge par l'Etat de l'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile.

Mesdames et Messieurs les Présidents,

L'article 5 de la loi du 2 avril 1965 prévoit au §2 que l'Etat prend en charge 50 % de l'aide sociale pour un étranger attribué à un CPAS et qui ne séjourne pas sur le territoire de la commune concernée.

Exceptionnellement, l'intervention peut s'élever à 100 % si le CPAS prouve qu'il a offert un logement privé ou public décent et adapté.

Dans la circulaire du 16 février 1995, un formulaire-type qui peut servir de preuve a été envoyé. La pratique nous a appris que l'on abusait de ce formulaire-type. Il ne peut dès lors plus être considéré comme une preuve suffisante.

C'est la raison pour laquelle cette possibilité est supprimée et que le CPAS doit, pour tout dossier pour lequel il demande un remboursement à 100 %,

- . soit fournir la preuve du logement dans la commune-même
- . soit présenter un dossier individualisé qui constitue une preuve convaincante des efforts effectifs du CPAS.

Conformément à la loi, l'administration partira du principe qu'il y a une présomption d'absence d'offre lorsqu'un demandeur d'asile n'habite pas dans la commune, présomption qui devra être infirmée de façon individuelle et convaincante. Cette preuve ne peut être acceptée qu'après approbation. Les preuves doivent être transmises au «Service Finances et Frais d'Entretien», boulevard Anspach, 1, 13^e étage, 1000 Bruxelles.

En ce qui concerne l'application du § 2 bis du même article, le fait qu'un grand nombre de demandeurs d'asile n'habitent pas dans la commune ou qu'aucune offre n'est faite pour un grand nombre de demandeurs sera également considéré comme une indication réfutable que le CPAS incite directement ou indirectement le demandeur à habiter ailleurs. Ici aussi, seul un dossier détaillé et convaincant pourra lever cette présomption.

Ces instructions entrent immédiatement en vigueur, en ce qui concerne l'aide, à partir du mois de juin 2002. La circulaire du 16 février 1995 est annulée."

2. Le 4 juillet 2002, le Ministre de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale écrit ce qui suit au requérant :

" Objet: Prise en charge par l'Etat de l'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile.

En application de la circulaire du 24 juin 2002, dont vous trouverez une copie ci-jointe, et sur la base des états de frais de 2001 introduits par votre CPAS, je me vois obligé de vous communiquer ceci:

Etant donné qu'aucun des demandeurs d'asile qui vous sont attribués ne réside sur le territoire de votre commune, ce qui doit être considéré comme une indication réfutable que le CPAS les incite directement ou indirectement à habiter ailleurs, l'art. 5§2 bis de la loi du 02.04.1965 est appliqué pour votre CPAS et la subvention de l'Etat fédéral est ramenée à 0% à partir du mois de juillet.

La présomption que votre CPAS incite directement ou indirectement les demandeurs d'asile à habiter ailleurs, ne peut être infirmée que sur la base d'un dossier individualisé, détaillé et convaincant. Ce dossier doit être transmis au Service Finances et Frais d'Entretien, Boulevard Anspach 1, 13^{ème} étage, 1000 Bruxelles.

(...)"

Considérant que la partie adverse excipe de l'irrecevabilité "ratione materiae" du recours, dès lors que, selon elle, la circulaire attaquée "est dépourvue de toute portée normative et ne constitue, dès lors, pas un acte attaquant", puisqu'elle "se contente d'annoncer des lignes directrices ou d'exposer des indications relatives à une situation juridique";

Considérant que, de son côté, le requérant soutient que la circulaire attaquée a manifestement une portée réglementaire, qu'elle ajoute à la loi, notamment en instaurant "une présomption d'avoir incité ou forcé lorsqu'un nombre de demandeurs d'asile n'habitent pas dans la commune ou qu'aucune offre n'est faite pour un grand nombre de demandeurs"; qu'il en conclut qu'elle est susceptible de recours;

Considérant que cette exception est liée au premier moyen examiné ci-après;

Considérant que ce premier moyen est pris par le requérant "de la violation de l'article 5, § 2bis, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique, de l'article 108 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir"; qu'il reproche à la circulaire attaquée de décider "que le fait qu'un grand nombre de demandeurs d'asile n'habitent pas dans la commune ou qu'aucune offre n'est faite pour un grand nombre de demandeurs constitue une présomption qu'un membre ou un membre du personnel du centre concerné ou de la commune concernée a systématiquement incité ou forcé le candidat réfugié pour lequel le centre est compétent, directement ou indirectement, soit par des promesses, des menaces, un abus d'autorité ou de pouvoir, soit en n'intervenant pas ou d'une autre manière, à quitter le territoire de la commune ou à s'établir dans une autre commune, de sorte que, sauf pour le CPAS à renverser la présomption, l'Etat prendra en charge 0 % de l'aide sociale octroyée à l'étranger qui s'est déclaré réfugié ou qui a demandé à être reconnu en tant que tel"; qu'il souligne qu'"il ne peut appartenir au Ministre de modifier la loi en instaurant une présomption qui renverse la charge de la preuve à son profit", et que, "en tout état de cause, le Ministre ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire en l'espèce";

Considérant que, en réponse, la partie adverse soutient que "la circulaire du 24 juin 2002 querellée rappelle ces principes directement issus de l'interprétation de l'article 5, § 2bis, de la loi du 2 avril 1965 précitée", qu'"elle n'apporte, dès lors, aucune modification à la réglementation applicable" et, plus particulièrement, qu'"elle ne renverse pas davantage le mécanisme de charge de la preuve relatif à l'attitude des CPAS"; que ces principes sont :

- qu'il résulte de l'article 5, § 2bis, précité et des travaux parlementaires, que l'Etat peut refuser de prendre en charge l'aide sociale lorsqu'il y a, par exemple, abstention systématique d'assistance matérielle du candidat réfugié;
- que, tenant compte de la difficulté d'administrer la preuve de cette abstention systématique, fait négatif, et de la présomption établie par le § 2 dudit article 5, la seule preuve de la vraisemblance d'une abstention systématique suffit à obliger l'autre partie à détruire cette vraisemblance par la preuve du fait positif contraire;

que, selon la partie adverse, la circulaire attaquée annonce que, en application de ces principes, le fait qu'un grand nombre des demandeurs d'asile qui sont "attribués" à un C.P.A.S. résident en dehors de son territoire, ou le fait qu'aucune offre n'est faite pour un grand nombre de demandeurs, par exemple par le biais d'institutions locales d'accueil, constitueront aux yeux du Ministre autant d'éléments lui permettant d'établir la

vraisemblance d'une abstention systématique, vraisemblance qu'il appartiendra au C.P.A.S. concerné de détruire par la preuve du fait positif contraire; qu'elle ajoute que le Ministre, incontestablement compétent pour accorder ou refuser le remboursement de l'aide sociale, était bien compétent pour adopter une circulaire dont l'objet est précisément de donner des indications relatives aux dispositions légales applicables à ces décisions d'octroi ou de refus de remboursement;

Considérant que l'article 5, § 2bis, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique dispose comme suit :

" Par dérogation au § 1^{er}, 2°, l'Etat prend 0 p.c. de l'aide sociale à charge dans les limites fixées en vertu de l'article 11, § 2, octroyée en espèces ou en nature à l'étranger qui s'est déclaré réfugié ou qui a demandé à être reconnu en tant que tel lorsqu'un membre ou un membre du personnel du centre concerné ou de la commune concernée a systématiquement incité ou forcé le candidat réfugié pour lequel le centre est compétent, directement ou indirectement, soit par des promesses, des menaces, un abus d'autorité ou de pouvoir, soit en n'intervenant pas ou d'une autre manière, à quitter le territoire de la commune ou à s'établir dans une autre commune.";

Considérant que cette disposition requiert l'examen, au cas par cas, de la prise en charge de l'aide sociale octroyée par le C.P.A.S. à chaque étranger; qu'elle met à charge de l'Etat la preuve du fait positif que quelqu'un, au sein du C.P.A.S. ou de la commune, a systématiquement incité ou forcé ledit étranger, d'une quelconque manière, à s'établir dans une autre commune;

Considérant que la circulaire attaquée se concrétise par la décision notifiée le 4 juillet 2002 au requérant, décision qui refuse en bloc la prise en charge par l'Etat de l'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile "attribués" à la commune de Lens; que, force est de constater que l'Etat, "en application de la circulaire du 24 juin 2002", n'a pas procédé à un examen au cas par cas, tel que requis par l'article 5, § 2bis, visé au moyen, même s'il impose au requérant d'"infirmer" la "présomption" par un dossier "individualisé"; qu'il apparaît bien ainsi que la circulaire a modifié le prescrit de la loi;

Considérant encore que l'application de la circulaire attaquée aboutit à renverser la charge de la preuve: ce n'est plus la partie adverse qui doit prouver, dans chaque cas particulier, que l'étranger concerné a été "systématiquement incité ou forcé" à s'établir dans une autre commune; qu'il ressort bien de la lettre du 4 juillet 2002 que le Ministre, confronté à une preuve qu'il qualifie lui-même d'"extrêmement lourde à apporter" (note d'observations, page 12), s'est contenté, en application de la circulaire

attaquée, de constater qu'aucun des demandeurs d'asile "attribués" à la commune de Lens n'y résidait, ce qui montre que ce qui lui était difficile en vertu de la loi lui est devenu très facile en application de ladite circulaire, ce qui prouve aussi que la circulaire, à cet égard, a bien modifié la loi; que, du reste, dans la lettre du 4 juillet 2002, le Ministre lui-même parle de "la présomption que votre CPAS incite directement ou indirectement les demandeurs d'asile à habiter ailleurs", reconnaissant ainsi que cette présomption, qui n'est pas prévue par la loi, existe bien dorénavant en application de la circulaire;

Considérant enfin que le système prévu par le § 2bis de l'article 5 précité met à charge de l'Etat la preuve de divers faits positifs, preuve qui, une fois rapportée, ne peut plus être renversée par le C.P.A.S., alors que, le système prévu par la circulaire attaquée instaure une présomption qui, elle, peut être réfutée par le C.P.A.S.;

Considérant qu'ainsi, manifestement, la circulaire attaquée a une portée normative; qu'il faut en déduire que l'exception d'irrecevabilité "ratione materiae" soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie; qu'il faut en déduire également que le moyen qui invoque la violation de l'article 5, § 2bis, de la loi du 2 avril 1965 précitée est fondé, de même que celui qui évoque l'incompétence de l'auteur de l'acte, le Ministre n'ayant évidemment aucune compétence normative;

Considérant que dans l'intérêt de la sécurité juridique, il y a lieu d'annuler "in globo" la circulaire querellée,

D E C I D E :

Article 1^{er} .

Est annulée la circulaire prise le 24 juin 2002 par le Vice-Premier Ministre, Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, et relative à la prise en charge par l'Etat de l'aide sociale accordée aux demandeurs d'asile.

Article 2 .

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés en débet à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-sept juin deux mille trois par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.