

Chronique des juridictions du travail

UNIS PAR LE CPAS, POUR LE MEILLEUR ET POUR LE PIRE

Sandra, maman de cinq enfants mineurs dont un bébé, poursuit des études d'assistante de pharmacie. Las ! Le CPAS de Bruxelles la menace de la priver de toute aide si elle poursuit ses études, en plus de la sanctionner pour une faute de son conjoint.

Judith Lopes Cardozo (CSCE)

Quand Sandra (prénom d'emprunt) arrive au service Infor Droits du CSCE, le CPAS ne lui a pas encore coupé toutes ses aides mais elle est déjà fort endettée : le budget de la famille est très serré malgré les aides du CPAS qui restent en deçà du seuil de pauvreté. Par ailleurs, depuis peu, le CPAS applique une retenue pour quinze jours sur l'ERIS (équivalent au revenu d'intégration sociale) du ménage, motivée par le fait que son mari, dont elle était séparée pour le temps d'une dispute, a été hébergé pendant un mois et demi par un ami, en France, et qu'il avait donc séjourné hors de Belgique pendant une durée supérieure à un mois. En outre, une suppression de l'ERIS était proposée suite à « l'échec partiel » de son année d'études, correspondant en réalité uniquement au fait qu'elle n'avait pas trouvé de stage de fin d'année. Comme elle souhaitait poursuivre malgré tout son cursus, le CPAS la menaçait de considérer qu'elle ne remplissait plus la condition de « disposition au travail ». Guidée par l'un de ses assistants sociaux jugeant les décisions du CPAS trop sévères, Sandra décide de se battre, accompagnée du service Infor Droits, pour faire valoir ses droits auprès des instances décisionnelles du CPAS et les faire changer d'avis.

Demande de révision et d'audition

En cas de contestation, le service Infor Droits du CSCE a l'habitude, après avoir exposé les éléments litigieux, les principes légaux et les preuves des personnes, de demander la révision pure et simple de la décision et/ou d'exiger, si cela s'avère nécessaire, une audition préalable auprès du CPAS. En principe, dans l'attente de cette audition, le CPAS doit continuer à verser les précieuses et vitales aides sociales aux personnes qui n'ont pas encore pu faire entendre leur point de vue ni faire valoir leurs justificatifs. Le CPAS a donc décidé de procéder à l'organisation de l'audition, comme la loi le prévoit. Mais voilà : Sandra a été prévenue de la date de l'audi-



tion... le jour même, et en plein durant une semaine de fermeture du service Infor Droits, et ce alors même que le service avait explicitement demandé que l'audition ne soit pas fixée à ce moment-là. Par ailleurs, sa demande explicite, en dépit de la loi (1) et des principes généraux de droit à la défense et de bonne administration, Sandra n'a pas eu d'accès préalable à son dossier social.

L'audition capitale n'aura jamais lieu

Infor Droits envoie alors plusieurs e-mails pour contester la validité de la date de l'audition man-

quée, et demander une nouvelle date en urgence, qui soit cette fois-ci notifiée dans un délai raisonnable. Mais le CPAS ne répond plus à Infor Droits. Pire, il décide d'exécuter unilatéralement sa décision de retrait de toutes les aides sociales pour l'ensemble du ménage. Infor Droits fait alors une ultime tentative de demande d'audition, espérant ainsi éviter le recours au tribunal (même si celui-ci est déjà introduit en parallèle, à titre conservatoire). Tenu par cette procédure, le CPAS envoie alors une deuxième notification à Sandra, censée l'avertir, au préalable, de la date d'une nouvelle audition. Mais le courrier, envoyé par recommandé (alors qu'il aurait été si simple et efficace d'envoyer également une notification par mail à Infor Droits !) arrive à nouveau trop tard chez Sandra. Une fois de plus, elle ne peut se rendre à l'audition pour se défendre.

Au tribunal, Sandra s'écroule

Sandra passe alors par toute la gamme des émotions : la peur de perdre définitivement ses droits, le doute quant à la possibilité de poursuivre ses études, la fatigue accumulée suite aux stages effectués dans le cadre de sa formation, et le stress lié à sa propre survie et à celle de ses cinq enfants alors que, depuis près de deux mois, elle est privée de ressources. Sandra arrive au tribunal du travail avec le sentiment de n'avoir été ni écoutée, ni respectée, par son CPAS. Lorsqu'elle entend son avocat relater aux juges l'enfer qu'elle vit depuis des mois, elle s'effondre.

Elle n'est pas certaine de comprendre tous les échanges de plaidoiries mais elle comprend bien les risques encourus par son ménage, avec toutes les graves conséquences qui pourraient encore en découler. Heureusement, elle sera bien conseillée et défendue par son avocat *pro deo* qui la rassurera de son mieux, sans toutefois, à ce stade, pouvoir lui garantir une quelconque aide du CPAS pour le passé, comme pour l'avenir.

Un jugement concis mais juste

Au cours de l'audience au tribunal, conseillée par Infor Droits et son avocat, Sandra contestera toutes les décisions du CPAS : celle de la retenue effectuée sur l'ERIS motivée par les quinze jours « en trop » d'absence de son mari du territoire, ainsi que celle de la suppression totale de l'ERIS « motivée » par la poursuite de ses études. Le jugement retracera brièvement les conditions du droit à l'intégration sociale (art. 3 de la loi du 26 mai 2002) et insistera davantage sur celles considérées, par le CPAS, comme non remplies : l'absence de résidence en Belgique de son partenaire pour la première période litigieuse, et sa propre disposition au travail pour la seconde période, condition obligatoire à moins que des raisons de santé ou d'équité (la poursuite d'études par exemple) l'en empêchent. (2)

Droit à l'échec

Le jugement rappelle que la condition de la disposition au travail doit s'apprécier de manière raison-

nable, compte tenu de la situation sociale concrète du demandeur du droit à l'intégration sociale : « La disposition au travail est en ce sens une notion relative. Elle doit être examinée en appréciant la personnalité, les capacités et les possibilités du demandeur du droit à l'intégration sociale. Pour pouvoir prétendre au revenu d'intégration sociale, le conjoint ou le partenaire de vie du demandeur, qui vit avec ce demandeur, doit également remplir notamment la condition de disposition au travail (conformément à l'article 2bis de l'arrêté royal portant règlement général en matière de DIS). »

Certains juges se distancient, grâce à des subterfuges, de la jurisprudence qui sanctionne les deux conjoints pour le comportement fautif d'un des deux

En l'espèce, poursuit le jugement, Sandra « peut se prévaloir de sa formation qualifiante en assistante de pharmacie afin d'obtenir un certificat de qualification (diplôme de secondaire), pour se prévaloir d'une raison d'équité la dispensant de la condition d'être disposée au travail. En effet, dans les circonstances de la cause, son échec partiel en deuxième année de cette formation ne permet pas de déduire qu'elle n'a pas l'aptitude à terminer cette formation qui sera de nature à augmenter certainement ses chances de s'insérer socialement. Le travailleur social qui suit Madame était d'ailleurs de cet avis et il semble apparaître du dossier administratif que si le CPAS de Bruxelles a pris une décision négative de retrait du revenu d'intégration sociale au 1^{er} novembre 2017, ce fut suite au fait que Madame ne s'est pas présentée pour son audition (alors que Mme expose avec crédit qu'elle fut avertie tardivement de cette audition) ». Le juge considère donc que les décisions qui se fondent sur l'absence de disposition au travail de Sandra – et ayant valu le retrait de toutes les aides sociales du ménage - doivent être annulées. Le juge analysera ensuite les pièces déposées concernant le mari de Sandra, et considérera qu'il remplit également de façon satisfaisante la condition de la disposition au travail, et ce tant en vertu des formations ou stages suivis et à suivre en janvier 2018, que par ses recherches d'emploi.

Les juges chargés de réinterpréter les faits

Un bref rappel des conditions d'octroi, à un ménage (fût-il seulement ménage « de fait »), du revenu d'intégration sociale (RIS) permettra de mieux comprendre la situation. La loi précise que, pour pouvoir prétendre au revenu d'intégration, le conjoint ou le partenaire de vie du demandeur doit également remplir l'ensemble des conditions du RIS prévues à l'article 3 de la loi DIS (3). La jurisprudence a également tenté de préciser l'appréciation des conditions qui doivent être réunies lorsqu'il s'agit d'un couple, avec ou sans enfant. La jurisprudence se plie à la loi et semble considérer, majoritairement, que les conditions - principalement celles de la disposition

⇒ au travail, de l'âge et de la résidence en Belgique - doivent être remplies *par les deux* conjoints. Si l'un des conjoints ne les remplit pas, ou pas en suffisance, le tribunal estimera, de façon générale, que les deux conjoints peuvent se voir retirer le RIS pour l'ensemble du ménage et ce, même en cas d'enfants à charge.

Heureusement, certains juges se distancient de cette jurisprudence qui sanctionne les deux conjoints ou partenaires de vie (ainsi que les éventuels enfants du ménage) pour le comportement considéré fautif de l'un des deux, en ayant recours à certains subterfuges. Exemple : le juge peut décider de retirer au demandeur le droit au RIS pour une certaine période, durant laquelle il estimera que les conditions du droit ne sont pas remplies (pas assez de démarches relatives à l'emploi par exemple), tout en décidant, de l'autre côté, d'octroyer au ménage des aides sociales financières et/ou en nature limitées à l'état de besoin bien établi, de manière à compenser la perte et ne pas faire sombrer définitivement le ménage.

Un autre subterfuge, utilisé dans notre cas d'espèce : le juge doit, lorsque cela s'avère nécessaire, requalifier l'appréciation de la situation familiale faite par le CPAS. En effet, le CPAS de Sandra avait estimé que les deux époux formaient un ménage durant la période où le mari avait séjourné en France, sans en avoir averti ni sa femme, ni le CPAS. Le juge a

Le droit à l'aide sociale est le dernier filet de la Sécurité sociale : après, c'est le vide

La requalification des faits effectuée par certains juges permet de rééquilibrer, en faveur des usagers, un système ne pénalisant pas les CPAS qui ne respectent pas leurs propres obligations

estimé, pour sa part que, comme les époux étaient alors séparés et ne résidaient plus sous le même toit, ils ne formaient par conséquent plus un ménage de fait. Le conjoint qui, durant cette période, séjournait en France a bien, lui, perdu l'ensemble de ses droits à l'ERIS pour toute la période. Par contre, sa femme et ses enfants, restés en Belgique, continuaient bien de répondre à l'ensemble des conditions.

Conséquences de l'absence d'individualisation des droits

Ainsi, le jugement confirmera, sans trop de développements, que Sandra « ne peut subir de conséquence de l'absence de Monsieur (...) sur le territoire belge, notamment en ce qu'elle ne peut se voir imposer la condition que son conjoint soit disposé à travailler alors que ce dernier ne vivait pas temporairement sous le même toit qu'elle ». Le jugement réduira donc également à néant les décisions qui supprimaient le revenu d'in-

tégration dû à Sandra pour toute la période du mois où son mari était absent de Belgique, et condamnera le CPAS à reverser toutes les sommes retirées au ménage endetté.

Nous saluons cette analyse et la créativité des juges. Comment le CPAS, au regard de l'ensemble de ses

missions légales, pouvait-il considérer que Sandra et ses cinq enfants mineurs devaient être punis pour l'absence de leur père, parti sans prévenir personne de la destination, ni de la durée de son absence ?

L'auditeur du travail, dans son avis oral prononcé à la fin de l'audience, jugea également que l'analyse de la situation du ménage, opérée par le CPAS, était très sévère. Le droit à l'aide sociale est, souvent, le dernier filet de la Sécurité sociale : après, c'est le vide. Il doit donc s'apprécier de manière différente que dans les autres matières. Il semble d'ailleurs assez grave, dans un Etat de droit où chacun cotise personnellement et où l'individualisme est érigé en vertu, que l'on continue à sanctionner les gens en fonction de leurs choix de vie personnels. Nous connaissions bien le cas des personnes financièrement pénalisées car elles décidaient de vivre ensemble par choix ou par manque de choix : le taux « cohabitant » est déjà minoré par rapport au taux « isolé », il est encore diminué, voire même réduit à néant si le conjoint cohabitant dispose de certaines ressources. Nous connaissions encore peu les sanctions exercées à l'endroit d'une

personne qui réunit toutes les conditions du droit à l'aide sociale au niveau des ressources, mais qui se la voit refuser ou retirer parce que son conjoint ne réunit pas les autres conditions, telles que sur base de la disposition au travail ou de la présence en Belgique. Pour parler plus clairement encore : prenons un couple avec deux enfants, qui ne dispose d'aucune ressource.

Si l'un des deux conjoints ne cherche pas du travail de façon suffisamment active, la famille entière peut se voir retirer tout son droit au RIS (soit 1.190,27 euros, le taux prévu pour les personnes avec famille à charge ou pour deux cohabitants), et ce alors que l'autre conjoint, lui, réussit ses études et/ou cherche activement un travail ! Une personne (et, par conséquent, ses enfants également) peut se voir punie par un CPAS, avec validation du tribunal, pour le manquement ou le comportement fautif de son partenaire « boulet » qui refuse de se plier aux exigences du CPAS ! Ce genre d'ineptie provoque un sentiment d'injustice assez compréhensible au sein des ménages.

On n'est pas responsable pour autrui

En droit pénal, une telle situation ne pourrait jamais se justifier. En vertu du principe fondamental du caractère personnel de la responsabilité pénale, seul

l'auteur d'une infraction peut être sanctionné. Qui, en effet, songerait à punir la femme et les enfants de l'auteur d'une infraction ?! Ce principe exclut donc la responsabilité pénale collective ou encore la responsabilité du fait d'autrui. Par extension, ce principe devrait également s'appliquer au droit social qui dispose aujourd'hui de son propre code de droit pénal social... Cela rejoint, par ailleurs, toutes les revendications qui existent déjà depuis que le statut cohabitant a été artificiellement créé, statut qui renforce les injustices et les dépendances entre individus déjà vulnérables, et touchant principalement les femmes.

Heureusement, l'administration de l'Intégration sociale (SPP IS), dans ses rapports d'inspection, se distancie également de l'interprétation des lois consistant à analyser le droit des ménages à l'aune du respect des conditions légales par les deux conjoints pour refuser le droit en totalité au ménage (au lieu d'éventuellement considérer que l'un d'eux remplit les conditions et a donc droit, au minimum, au RIS prévu pour les personnes cohabitantes). Mais, jusqu'ici, seuls les ménages avec enfants bénéficient de cette « largesse ». Ainsi, nous pouvons lire, au sujet des sanctions dans des dossiers de « personnes vivant avec charge de famille » :

« L'inspecteur a fait le constat dans certains dossiers inspectés cette année que votre Centre avait sanctionné financièrement des bénéficiaires avec charge de famille ; nous vous rappelons que si le demandeur cohabite avec un enfant mineur qui est à sa charge et un partenaire qui ne satisfait pas aux conditions, le droit au revenu d'intégration de catégorie 3 est maintenu. Toutefois, dans ce cas, le paiement n'est plus réparti et le partenaire qui ne satisfait pas aux conditions ne peut plus jouir des avantages découlant du droit. » (4).

Sanctions antipédagogiques et unilatérales

Pourquoi le CPAS n'a-t-il pas considéré, à l'instar du tribunal, que le conjoint - qui ne remplissait plus les conditions d'octroi - ne formait plus un couple avec Sandra durant la période litigieuse ? Pourquoi, donc, n'a-t-il pas considéré que Sandra était, durant cette période, seule avec cinq enfants à charge, et remplissait bien l'ensemble des conditions d'octroi de l'aide sociale ? Pour la même raison, sans doute, que l'on a décidé, en 1981, de ne plus privilégier l'individualisation des droits sociaux alors que chacun cotise de façon identique : par souci d'économies. Cela dit, lorsque le CPAS constate qu'un ménage ne remplit plus les conditions du droit à l'intégration sociale mais qu'il est bien dans un état de besoin contraire à la dignité humaine - avec toutes les conséquences que l'on peut facilement imaginer, *de facto*, pour les enfants également -, il doit compenser avec le système de l'aide sociale au sens strict (aides sociales financières et/ou en nature, en fonction de l'état de besoin). Enfin, les sanctions qui existent en matière de droit à l'aide sociale n'ont pas vocation à couler sous l'eau la tête des ménages : c'est, normalement,

tout le contraire. Les sanctions qui existent sont limitées à quelque cas bien spécifiques, et les CPAS peuvent toujours éviter d'y recourir. L'objectif du CPAS est bien (et il doit continuer de l'être), avant tout, exclusivement un objectif social : permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Une sanction éventuelle ne peut être, dans ce cadre, qu'une exception à valeur pédagogique. Elle doit être proportionnelle. Et elle ne peut, en aucun cas, susciter un sentiment d'humiliation : son objectif doit être de permettre à la personne de rebondir, pas de la casser (5).

Malheureusement, dans les faits, peu nombreux sont les CPAS qui octroient des aides sociales compensatoires lorsque les personnes ne remplissent pas les conditions d'un RIS ou qu'elles sont sanctionnées par ce même centre. L'argument justifiant ces refus fait souvent référence au fait que ces compensations en aides sociales diminueraient l'impact

Le statut cohabitant renforce les injustices et les dépendances entre individus déjà vulnérables, et touchant principalement les femmes

des sanctions appliquées en matière de RIS. Par ailleurs, les CPAS ont une fâcheuse tendance à moins respecter les lois lorsque les aides qui y sont liées doivent être financées sur leurs fonds propres ou ceux des communes, car insuffisamment subsidiées par le gouvernement fédéral, comme c'est souvent le cas en matière d'aide sociale au sens strict. Et oui, encore une histoire de sous. Cependant, lorsqu'un bénéficiaire perd son droit au RIS, mais que cette perte est compensée par d'autres aides sociales, cela revient à rééquilibrer quelque peu, en faveur de ces usagers vulnérabilisés, un système qui ne pénalise pas, ou qu'exceptionnellement, les CPAS qui ne respectent pas leurs propres obligations en faveur des citoyens... □

(1) Loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, M.B., 19 décembre 1997, page 34253.

(2) T.T. Bxl (14^e Ch.), 22 décembre 2017, RG n°17/6488/A, Mme X & Mr Y c. CPAS de Bruxelles.

(3) Article 2bis, Arrêté royal portant règlement général en matière de DIS, 11.07.2002, M.B., 31.07.2002, n°2002022564, p. 33622 ; Article 3, Loi concernant le DIS, 26 mai 2002, M.B., 31.07.2002. ; Fiche info ocmw-cpas de la Région de Bxl-Capitale, Le revenu d'intégration sociale (RIS), http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FT_fr/le_revenu_dintegration_sociale_ris_ft#m8a

(4) SPP IS, Rapport d'inspection 2015, CPAS de Verviers, page 6, https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/verviers_2015.pdf

(5) R. CHERENTI, *La collaboration CPAS-bénéficiaires, sur le chemin de la dignité humaine, trente-trois nuances de clés*, Ed. Vanden Broele, Wauthier-Braine, 2017, pages 93-97.