

Chronique des juridictions du travail à Bruxelles

Section CPAS

Les conditions d'accès au revenu d'intégration sociale (RIS), alloué par les centres publics d'action sociale (CPAS), sont aujourd'hui de plus en plus restrictives... Qu'en est-il concrètement? Les dernières modifications législatives confirment cette limitation tandis que les acquis font toujours l'objet d'éternels combats. Ana en a récemment fait les frais.

DES NOUVELLES LOIS VISANT LES EUROPÉENS...

Début 2012, une nouvelle loi - dont l'un des objectifs est de restreindre les droits à l'aide sociale des citoyens européens et aux membres de leur famille - est entrée en vigueur **A**. Après déchiffrement de la loi, lecture des circulaires et des travaux préparatoires **B**, on comprend que les Européens qui ne disposent pas d'un droit de séjour permanent (matérialisé par la carte E +/F+) peuvent se voir retirer ce droit lorsque celui-ci n'est plus considéré comme légal, suite au non-respect des conditions d'octroi liées au séjour. Pour subvenir à ses besoins, on permet encore au citoyen européen de requérir l'aide d'un CPAS, pendant les premières années de son arrivée sur le territoire, mais le centre ne sera pas tenu de la lui accorder. S'il décide de l'accorder, l'aide ne sera alors octroyée qu'au péril de son titre légal de séjour sur le territoire belge, condition qui est évidemment tout aussi indispensable pour obtenir un quelconque droit à

CETTE NOUVELLE RUBRIQUE A POUR OBJECTIF DE RENDRE COMPTE DES TENANTS ET ABOUTISSANTS DE CERTAINES AFFAIRES, RÉVÉLATRICES DES QUESTIONNEMENTS ACTUELS, QUI PARCOURENT LES JURIDICTIONS DU TRAVAIL. À TRAVERS L'HISTOIRE D'ANA, CETTE PREMIÈRE CHRONIQUE SERA DÉDIÉE AUX RÉCENTES MODIFICATIONS VISANT LES RESSORTISSANTS EUROPÉENS ET À LA CONDITION DE LA DISPONIBILITÉ AU TRAVAIL.

Judith Lopez Cardozo
CSCE

l'aide sociale (hormis l'aide médicale urgente) **C**.

Par ailleurs, depuis cette modification législative, les CPAS ne sont

leur séjour permanent, des aides sociales complémentaires au RIS (ou à l'aide sociale financière équivalente), appelées "aides d'entretien". Il n'est pas même

pouvoir discrétionnaire d'appréciation au cas par cas. Si en théorie, il peut décider d'octroyer ces aides, l'hypothèse reste théorique, vu que tous les frais seront alors supportés sur base de ses fonds propres, sans possibilité de bénéficier des précieux remboursements du Fédéral.

La pratique qui se met doucement en place consiste à obliger le citoyen européen qui introduit une demande d'aide à signer des documents l'informant du risque de la perte de son séjour légal suite à la transmission de l'information à l'Office des étrangers qu'il ne possède pas de ressources suffisantes, condition nécessaire au renouvellement de son titre. Là où ça devient absurde, c'est que le retrait du

“ LE CITOYEN EUROPÉEN QUI OBTIENT L'AIDE SOCIALE RISQUE DE PERDRE SON DROIT AU SÉJOUR. OR, LE RETRAIT DE SON TITRE DE SÉJOUR LE PRIVE DU DROIT À L'AIDE SOCIALE...”

plus tenus non plus d'accorder d'aide sociale aux Européens (sauf au citoyen UE travailleur) durant les trois premiers mois de leur séjour, ni, après ce délai jusqu'à

prévu d'exception en matière d'aide médicale urgente – aide pourtant indispensable et accordée à tous les autres étrangers, même "sans-papiers". Le CPAS garde un



titre de séjour aura pour conséquence de le priver du droit à l'aide sociale, conditionnée elle-même par la légalité du séjour. C'est le serpent qui se mord la queue. La Belgique se protège derrière une vitrine de droits que l'on pourrait éventuellement obtenir – surtout si l'équité s'impose – mais qui, en pratique, si on les requiert devient une arme, contre soi-même, et à double tranchant : la perte de son séjour et de toute aide.

Le cas d'Ana (40 ans), citoyenne européenne, présente sur le territoire belge depuis une vingtaine d'années, sans contacts avec sa famille depuis son jeune âge, est révélateur de ces nouvelles pratiques. Suite à l'interruption des versements de son RIS par le

CPAS, elle a repris contact avec son assistante sociale dès le mois de février dans le but de renouveler cette aide jusqu'à la remise de son travail de fin d'études, cinq mois plus tard. On lui présente alors les fameux documents d'avertissement concernant les citoyens européens à signer. Ne saisissant pas directement leur portée, elle demande la permission d'emporter ces documents afin d'obtenir davantage d'explications à leur sujet. La situation s'envenime : l'assistante refuse que les documents quittent la pièce, l'usagère s'oppose à les signer, le ton monte et elle quitte le local. Son RIS est coupé et le CPAS lui notifie - quatre mois plus tard - une décision de refus de prolongation du RIS à cause d'un manque de collabora-

tion de sa part à l'enquête sociale. À la lecture de la décision, on découvre également que le CPAS lui reproche une prétendue déclaration de ressources suffisantes. Cet argument n'avait cependant jamais été soulevé et toutes les enquêtes sociales confirmaient indéniablement son état de besoin.

Avec ses maigres moyens, Ana tente de comprendre la situation et de trouver une solution à sa détresse. Elle vient trouver l'asbl InforDroits – Solidarité Contre l'Exclusion qui l'informe de ses droits et l'aide à introduire un recours contre la décision de refus du renouvellement de son RIS. Sans revenus depuis trois mois déjà, la dame a dû s'endetter de tous côtés et n'a pu compter que

sur la générosité de quelques connaissances pour pouvoir se nourrir et subvenir à ses besoins les plus urgents.

... À LA DISPOSITION AU TRAVAIL

Trois mois plus tard, fin octobre, l'affaire arrive devant les juges du Tribunal du Travail. Comme cette matière relève de l'"ordre public" $\text{\textcircled{D}}$, le Tribunal est saisi de l'ensemble du dossier et il revient à la partie demanderesse, l'usagère du CPAS dans ce cas-ci, de prouver qu'elle remplissait et continue de remplir l'entièreté des conditions permettant d'avoir droit à l'aide sociale. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de prouver que le centre a pris une décision illégale (hors délai), fausse (élé- ➔

ments de faits incorrects), et/ou incomplète (défaut de motivation) mais de prouver que toutes les conditions donnant droit au revenu d'intégration sont remplies, même celles que le CPAS - chargé par la loi de réaliser l'enquête sociale auprès des allocataires - n'a jamais remises en cause.

L'objet du recours était de juger de la légalité de la décision du CPAS motivée par son statut d'Européen (sur base d'une mauvaise interprétation de la nouvelle loi), son manque de collaboration et une déclaration de ressources suffisantes auprès de la Commune dont l'intéressée n'a aucune trace ni souvenir. Cependant, le juge n'a pas cherché à sanctionner les manquements, les illégalités, le traitement injuste qu'avait subis la demanderesse, ni la mauvaise interprétation de la loi par le centre. Comme il a été prouvé à suffisance que la dame n'était pas concernée par les modifications législatives et qu'elle était en état de besoin, le Tribunal ne s'est pas attardé sur le sujet et a soulevé une des autres conditions légales d'octroi, celle de la "disposition au travail".

À 40 ans, les juges estiment probablement que ce n'est plus la peine d'essayer de se former dans l'espoir de trouver un emploi convenable et que cette démarche va même à l'opposé de la disponibilité au travail. Cela, même si durant les dix dernières années, aucune des démarches effectuées n'a porté ses fruits, aucune offre d'emploi ne lui a été proposée et que la formation entreprise (achevée au mois de juin) vise un secteur d'emploi en pénurie... Elle a, par ailleurs, suivi à la lettre le peu de recommandations reçues de la part de son assistante sociale, à savoir de s'enregistrer tant auprès du service d'insertion socio-professionnelle qu'auprès de la Mission Locale pour l'Emploi avec sa présence à chaque rendez-vous obtenu. Elle n'a cependant plus reçu de suivi, ni de rendez-

vous, depuis l'interruption de son aide sociale par le centre.

Dans le jugement rendu par le Tribunal **B**, on précise pourtant, "qu'en droit, la condition de la disposition au travail dans le chef de la demanderesse doit s'apprécier de manière raisonnable, compte tenu de la situation sociale concrète de l'intéressée, au moment et à partir de la demande. La demanderesse doit apporter la preuve de la disposition au travail qui s'entend non pas d'une occupation effective dans un emploi rémunéré mais bien des démarches actives entreprises par l'intéressée en vue de parvenir à augmenter ses chances de réinsertion professionnelle".

“LES CAS DANS LESQUELS LE REVENU D'INTÉGRATION EST OCTROYÉ POUR UNE PÉRIODE LIMITÉE DOIVENT RESTER TOUT À FAIT EXCEPTIONNELS.”

Qu'est-ce qu'une manière raisonnable d'apprécier une disposition au travail? Quels sont les éléments de preuve concrets à apporter? Actuellement, il est très difficile pour l'usager, comme pour le chômeur en matière de "recherche active d'emploi", de savoir anticipativement si la condition est remplie. La décision (et le jugement) se fera au cas par cas, laissée au grand pouvoir d'appréciation des autorités décisionnelles.

Face au public précarisé des CPAS, doté de moins d'outils de recherche, et à la mission générale de réinsertion sociale des CPAS, on aurait pu raisonnablement croire que la disposition au travail s'interpréterait de façon moins restrictive qu'en matière de chômage **C**. Pourtant, d'après une partie de la jurisprudence et la doctrine, si les circonstances le justifient, la condition pourra être appréciée avec autant d'exi-

gence qu'elle l'aurait été pour un chômeur, sans pour autant que les règles propres à la réglementation du chômage ne soient transposées **C**. Selon une jurisprudence majoritaire, il y a cependant lieu d'apprécier la disposition au travail de la personne faisant valoir son droit à l'intégration sociale non seulement au regard de ses propres efforts, mais également à l'aune des démarches entreprises par le CPAS en vue de la guider ou de la soutenir dans son insertion professionnelle **D**.

Dans l'affaire d'Ana, le Tribunal relève qu'elle a suivi et achevé deux formations professionnelles qualifiantes, a apporté la preuve de son inscription à Actiris, s'est

présentée à tous les entretiens du service d'insertion professionnelle qu'elle a obtenus, a envoyé environ dix candidatures spontanées dans les six derniers mois. Il considère pourtant que la dame ne satisfait pas à la condition "de ne pas disposer de ressources suffisantes, ni de pouvoir y prétendre ni d'être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens, ni à celle d'être disposée à travailler (article 3, 4° et 5° de la loi du 26 mai 2002)". En effet, le Tribunal considère qu'elle avait la possibilité, pendant la période au cours de laquelle elle n'avait que son travail de fin d'études à remettre et, *a fortiori*, après l'obtention de son diplôme, d'effectuer des recherches d'emploi de manière active. Ce qu'elle n'a, d'après les éléments de preuve rapportés, pas estimé devoir être une priorité. Il poursuit en considérant que "le nombre de preuves de recherche

d'emploi (à savoir, l'envoi de deux candidatures par mois) est infime et révélateur de l'apathie de la demanderesse pendant cette période". Le jugement indique encore "qu'elle n'a ainsi pas mis tous les moyens nécessaires à sa portée pour s'autonomiser financièrement, restant dans une situation d'assistantat prolongée qui ne correspond pas à la ratio legis de la loi du 26 mai 2002".

Le jugement déclare ensuite le recours de la dame non fondé mais indique néanmoins qu' "il appartient au CPAS d'aider la demanderesse dans sa recherche d'emploi et d'autonomie financière, notamment par un contrat de réinsertion professionnelle, considérant que la demanderesse doit être soutenue dans les efforts de formation qu'elle a entrepris", ce qui n'avait jamais été mis en œuvre auparavant. Le Tribunal termine en ordonnant au CPAS "d'apporter l'aide matérielle et le soutien utiles et adéquats à l'insertion professionnelle pour permettre à la demanderesse de pouvoir trouver, si possible, des apurements amiables échelonnés pour l'apurement de ses nombreuses dettes".

CRITIQUES ET ENSEIGNEMENTS DU JUGEMENT

Par ce jugement sévère, le Tribunal avalise la décision de refus d'accorder le RIS à l'usagère depuis le mois de février jusqu'au jour du jugement. Alors qu'il juge qu'aucune aide financière ne doit être versée ni pour le passé ni pour le futur, il condamne néanmoins le CPAS à lui apporter une aide matérielle dans la recherche d'emploi, notamment par la signature d'un contrat et par la négociation de plan de paiement pour apurer ses dettes. La cellule d'emploi du CPAS ne traite pourtant que les dossiers des usagers du centre et avait précédemment refusé la poursuite de l'accompagnement de la dame dans ses démarches lorsque celle-ci s'y était présentée au mois d'avril alors qu'elle n'était plus aidée par le centre.

Ce qui est étonnant, par ailleurs, c'est la volonté du juge de justifier la légalité des aides à durée déterminée accordées par ce CPAS sans qu'il soit nécessaire d'effectuer, à l'échéance de la période, une nouvelle enquête sociale permettant alors de déterminer s'il y a lieu de poursuivre l'octroi de l'aide. D'après le jugement, ce serait à l'usager seul de porter le poids de l'ensemble des démarches à réaliser et de requérir, à chaque fin de période, l'octroi d'une nouvelle aide avec, à l'appui, l'ensemble des documents et preuves actualisés. Pour le Tribunal, à la moindre défaillance de l'usager, le centre serait en droit de refuser toute aide, sans même qu'une notification de la décision dans les délais ne soit nécessaire. Toujours d'après ce jugement, "une interruption d'aide ou un refus de la poursuite de l'aide ne nécessiterait pas de nouvelle décision", alors que, conformément à la loi, toute nouvelle prise de décision doit être notifiée, dans le mois, à l'usager. Pourtant, en matière d'intégration sociale, la décision du CPAS n'est, en principe, pas susceptible d'être limitée dans le temps : aucune disposition légale ne prévoit cette possibilité ❶. Le RIS est dû aussi longtemps que les conditions d'octroi sont réunies et il appartient au CPAS de recourir aux mécanismes de révision qui lui sont offerts par la loi pour évaluer la situation et prendre, si nécessaire, une nouvelle décision. La loi impose d'ailleurs au CPAS d'examiner au moins une fois par an si les conditions d'octroi du revenu d'intégration sont toujours réunies (article 22, § 1er, al. 3, de la loi du 26 mai 2002). Les cas dans lesquels le revenu d'intégration est octroyé pour une période limitée dans le temps (pour permettre au CPAS de procéder ou compléter son enquête sociale en collaboration avec le bénéficiaire) doivent rester, aux yeux de la doctrine et jurisprudence majoritaires, tout à fait exceptionnels ❷.

Bien qu'il ne donne pas droit à la demanderesse en déclarant sa de-

mande infondée - la privant ainsi de neuf mois de revenu d'intégration alors qu'elle était en pleine période de remise de son travail de fin d'études -, il reconnaît qu'elle n'a pas été aidée dans ses recherches d'emploi et d'autonomie financière. Le CPAS n'a par ailleurs jamais indiqué à son usagère le nombre adéquat de preuves de recherches d'emploi qu'elle devait ramener, ni apporté la preuve qu'elle n'avait pas respecté des entretiens ou engagements pris au préalable avec le centre.

UN CALVAIRE QUI AURA DURÉ PRÈS DE NEUF MOIS

Par ce jugement qui, on l'espère, ne donnera pas lieu à une nouvelle jurisprudence en la matière, le Tribunal se veut aussi sévère qu'en matière de chômage en ce qui concerne l'interprétation de la condition de la "disposition au travail". La volonté initiale était, on l'espère, pourtant différente. Les usagers des CPAS seront en effet moins armés encore que les chômeurs pour répondre à l'exigence d'une telle condition. Le public des CPAS sera, en général, composé de personnes moins diplômées et formées que les chômeurs, avec moins de pratique des entretiens d'embauche car encore plus éloignées du monde du travail que les chômeurs, avec souvent davantage de difficultés pour maîtriser l'une des langues nationales, avec moins de soutien psychosocial et davantage de personnes en situation d'extrême vulnérabilité. Parfois, les usagers ne seront jamais aptes à être embauchés ou souffriront plus sévèrement encore du manque de travail disponible dans le marché actuel de l'emploi.

Voyant à l'audience que les juges ne pencheraient pas en faveur de sa version des faits, qu'ils avaient déjà façonné leur vision de la situation et que son recours n'allait, par conséquent, pas aboutir à un résultat satisfaisant au Tribunal, Ana a réintroduit une nouvelle demande auprès du CPAS sans attendre le jugement, avec à l'appui de celle-ci

de multiples nouvelles preuves de recherches d'emploi et de candidatures spontanées qu'elle introduit continuellement auprès de différents employeurs potentiels, ainsi qu'auprès du CPAS lui-même. Elle ne reçoit depuis lors aucune réponse, ni proposition d'emploi, même sous statut particulier (dit "Article 60"). Mais comme elle réunit l'ensemble des conditions avec, cette fois-ci, les preuves irréfutables à l'appui, le CPAS n'a plus d'argument qui lui permettrait d'échapper à sa mission. Le dossier d'Ana - qui s'est battue neuf mois durant, privée de tout revenu - connaît aujourd'hui une relative accalmie... ■

❶ Art. 12, Loi du 19 janv. 2012 (entrée en vigueur le 27 février 2012), insérant le nouvel article 57quinquies dans la loi organique des CPAS.

❷ Ch. des reprès., Séance plénière O52 du 27 octobre 2011 (député Somers, Open Vid), p. 102 et s.

❸ Pour qu'un Européen puisse obtenir une aide sociale, sans risquer de perdre son droit au séjour, il doit actuellement pouvoir justifier d'une période de séjour ininterrompue de 3 ans minimum sur le territoire (5 ans pour les étudiants) pendant laquelle il ne peut avoir commis de fraude déterminante relative aux conditions d'octroi de son séjour (y compris celle de ne pas constituer une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale).

❹ Ensemble de règles obligatoires, édictées dans l'intérêt général, qui permettent l'organisation de la vie en société et qui s'imposent à tous pour des raisons impératives de protection, de sécurité ou de moralité.

❺ T.T. Bxl, 16e CH, 23 novembre 2012, R.G. N°6859/12

❻ Voir un précédent article qui développe déjà les différences entre ces deux conditions : Lopez Cardozo J., "Chômage vs. CPAS : Je t'aime, moi non plus", *Ensemble!* n° 74, avril 2012., p. 28 et s.

❼ H. MORMONT et K. STANGHERLIN, *Aide sociale - Intégration sociale : le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, 2011, p. 318 et s.

❽ H. MORMONT et K. STANGHERLIN, *op cit.*, p. 324 et s. ; C. trav Bxl (8e ch.), 15 juillet 2008, inédit, R.G. N°49.710 et n°49.974

❾ P. VERSAILLES et M. VAN RUYMBEKE, *Guide sociale permanent - Droit de la sécurité sociale : commentaires*, Kluwer, t. 4, Partie III, Livre I, Titre IV, Chapitre IV, n°2060

❿ H. MORMONT et K. STANGHERLIN, *op cit.*, La Chartre, Bruxelles, 2011, p. 552 et s.