

# L'enquête sociale du CPAS : pour diagnostiquer nos (vrais) besoins d'aide

La circulaire de mars 2014 du SPP Intégration sociale, à l'époque sous la responsabilité de Maggie De Block, portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale en CPAS (lois du 26 mai 2002 et 2 avril 1965) a reçu son lot de critiques mais reste importante pour saisir les balises de cet outil. Vu l'arrivée de nouveaux-elles conseiller·ère·s et président·e·s (1) de CPAS, il est temps de rappeler quelques bases qui permettront, peut-être, de mieux répondre aux besoins des usager·ère·s.

**Sébastien Gratoir** (enseignant à la Haute école sociale IESSID et membre de la commission DESC de la Ligue des Droits Humains)

**E**n octobre dernier avaient lieu les élections communales, les habituelles négociations et découvertes des nouvelles ou mêmes têtes de bourgmestres et échevin·e·s. Comme développé dans un précédent numéro (2), les résultats des votes ont évidemment des conséquences indirectes sur les (nouveaux-elles) responsables des Centres Publics d'Action Sociale, peu prises en compte dans les programmes de parti et dans les choix des électeur·rice·s. La venue ou le retour de ces personnes au sein des Comités, du Conseil et à la présidence du CPAS est l'occasion de rappeler dans quel contexte légal elles doivent prendre des décisions sur le sort des usager·ère·s. Bien que certain·e·s responsables de centres soient bien au courant, d'autres sont peu informé·e·s des lois, des principes de déontologie, des bonnes pratiques et de toutes les questions que cela pose en termes de « bon » travail social. Comme le rappelait également l'article précité, les mandats de conseiller·ère·s ou président·e·s restent parfois des « seconds choix » ou des strapontins vers d'autres vues à la Maison communale... Au point de prendre des décisions en non-connaissance de cause ?

## Quel minimum, quel maximum ?

De nombreuses associations comme le CSCE, l'ADAS, le RWLP, les Ateliers des Droits sociaux, Samenlevingsopbouw avec son projet *Baskuul* accompagnent des usager·ère·s de CPAS collectivement ou individuellement dans des situations où celui-ci n'a tout simplement pas respecté la loi. Bien sûr, le recours au tribunal du travail existe, mais dans quel délai et avec quelle énergie nécessaire ? Repartons par exemple de la circulaire de Maggie De Block de 2014 concer-

troyée ou non. Autant espérer qu'elle soit « bien » réalisée et interprétée. A remarquer, y sont mentionnées les conditions « minimales » ... Quelles sont les maximales et tous les risques d'abus qui en découlent ?

## Quelle enquête ?

Tout d'abord, il est important de bien comprendre en quoi consiste cette fameuse « enquête sociale » qui peut facilement, on s'en doute, prendre des allures de contrôle policier. (3) La loi organique des CPAS (1976) en son article 60 §1er stipule que : « L'inter-

**« Conditions minimales »... On sent tout de suite qu'on est loin de l'aspect facultatif indiqué par la loi organique.**

nant les conditions minimales de l'enquête sociale dans le cadre des lois de 2002 et 1965. Cela pourra peut-être mettre en lumière certaines pratiques plus que douteuses de certain·e·s conseiller·ère·s ou de l'assistant·e social·e qui présente le dossier de son usager·ère et une proposition de décision aux différents comités. En effet, l'enquête fait partie du rapport social qui permettra de statuer sur l'aide oc-

vention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face. » Rappelons que cette loi est toujours valable, la loi de 2002 n'ayant remplacé que celle de 1974 sur le minimex, pas la loi organique de 1976 sur les CPAS. La loi de 2002 n'évoque pas le caractère facultatif ↗

⇒ de cette enquête. En son article 19 §1er, elle dit que : « *Le centre procède à une enquête sociale en vue de l'octroi de l'intégration sociale (...).* » Et elle ajoute un peu plus loin : « *Le Roi peut déterminer les modalités de l'enquête sociale.* » Cela ne signifie évidemment pas que Philippe réfléchit à la question en son château mais bien que, sur proposition du ou de la ministre responsable, le gouvernement adopte des arrêtés royaux en la matière. Arrêtés traduits ensuite en circulaire(s), comme celle de 2014 qui parle d'une « *enquête individuelle permettant au CPAS de récolter les informations nécessaires permettant d'aboutir à un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face* ». Dit autrement, la circulaire rend obligatoire l'enquête sociale mais lui donne formellement le même objectif que la loi organique. L'enjeu va se trouver dans les instructions concrètes que donne la circulaire, surtout quand dès le titre on parle de conditions minimales... On sent tout de suite qu'on est loin de l'aspect facultatif indiqué par la loi organique...

### Une logique de contrôle

Concernant la récolte des données, la circulaire indique que le CPAS doit consulter celles existantes dans le registre national via le flux de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS). Via le formulaire de demande d'aide, le Centre peut demander l'autorisation de vérification auprès de services tels que d'autres organismes publics, financiers, l'administration des contributions, etc. On peut clairement s'interroger pour savoir si la personne qui donne son accord lors de sa demande d'aide est vraiment consciente de l'ampleur du champ d'intrusion qu'elle ouvre ainsi au CPAS et quant au fait que son consentement soit non seulement éclairé mais aussi réel.

Car la circulaire demande que le CPAS compare ensuite ces informations avec la situation de fait. Jusqu'où et comment ? Dans différents débats organisés avec le CSCE (à Bruxelles Laïque et à l'école sociale IESSID en 2018), plusieurs représentant·e·s de CPAS nous ont

## La personne qui donne son accord lors de sa demande est-elle vraiment consciente de l'ampleur du champ d'intrusion qu'elle ouvre ainsi au CPAS ?

affirmé, en tant que responsables de la destination de l'argent de la collectivité, ce besoin de vérification justifiant, selon eux, le devoir de s'immiscer parfois très fortement dans la vie privée de la personne. Parfois en se retranchant derrière les (soi-disant) exigences du fédéral.

L'un des outils déjà bien connu est la visite à domicile, qui fait partie de l'enquête sociale et a, *de facto*, été rendue obligatoire par cette circulaire. Il s'agit à l'origine de déterminer, dans le lieu de vie de la personne, l'ensemble des besoins d'aide et de les confronter à ceux qu'elle a déclarés dans le but d'ajuster l'aide nécessaire. En réalité, le premier objectif est souvent de constater la résidence effective. Cela peut évidemment devenir très problématique quand celle-ci est remise en doute (en particulier pour les personnes hébergées chez quelqu'un d'autre), nous le verrons plus loin. Deuxième gros souci, cette visite ne doit pas faire l'objet d'un rendez-vous, elle peut se réaliser à l'improviste. Cela entraîne des situa-

laisser entrer la personne du CPAS, mais ce sera mentionné dans le rapport social avec le risque d'interprétation qu'en feront l'assistant·e social·e et le Comité. De même, en cas d'absence du·de la demandeur·euse, il est fréquent qu'il·elle n'ait pas été informé·e du passage réalisé ou soit accusé·e de ne pas résider à l'adresse mentionnée à la suite de visites infructueuses. Toutes sortes de conséquences sont possibles... Certains CPAS ne donnent pas le Revenu d'intégration sociale (RIS) après trois absences constatées et obligent ainsi les personnes à réintroduire une nouvelle demande d'aide, ce qui retarde encore son octroi et la date de début des aides.

Sur la manière dont cette visite se déroule, la circulaire explique qu'elle « *s'effectuera dans le respect de la vie privée du demandeur d'aide et sera proportionnée à l'importance du renseignement nécessaire pour mener l'enquête sociale. Elle sera réalisée dans le cadre de la relation de confiance nécessaire entre le travailleur social et le demandeur ce qui n'empêche pas qu'elle puisse aussi avoir une fonction de contrôle afin de constater que le demandeur d'aide remplit (toujours) les conditions d'octroi telles que définies par la loi* ». Une fonction de contrôle... Vu qu'il n'y a aucune autre précision sur les éléments à observer dans cette enquête, même si une rencontre dans le lieu de vie peut permettre

de mieux comprendre la situation de la personne, on ne s'étonnera pas des nombreux témoignages concernant des suspicions de cohabitation cachée (via le comptage des brosses à dents, la vérification des armoires et du réfrigérateur), des suspicions de fraude à cause du peu de mobilier ou d'effets personnels, ou des suspicions d'aisance (terme réellement vu dans certains canevas de visite à domicile à propos de la présence d'objets ou meubles « coûteux » par exemple). Il ne faut pas oublier que

## Vivre sur le qui-vive, en stress, avec la peur de ne pas entendre la sonnette, de ne pas répondre assez vite, le souci de bien recevoir...

tions où des personnes attendent, enfermées seules chez elles pendant des jours, la venue de leur l'assistant·e social·e. Vivre pendant tout ce temps sur le qui-vive, en stress, avec parfois la peur de ne pas entendre la sonnette, de ne pas répondre assez vite, le souci de bien le·la recevoir (propreté, rangement...), sans individu extérieur (pour éviter qu'il soit assimilé à un·e cohabitant·e) et avec la peur de se voir refuser l'aide en cas d'absence. Ce n'est pas le bon moment pour l'usager·ère ? Il·elle peut refuser de

cette visite, réalisée au moment de l'ouverture d'un dossier, peut être reconduite autant de fois que le CPAS l'estimera nécessaire, et en tout cas au minimum une fois par an.

Au-delà des conditions minimales fixées par la circulaire, il nous semble plus légitime de communiquer à l'usager·ère les modalités pratiques de cette visite, d'annoncer le moment prévu, avec avis de passage en cas d'absence, et d'informer des suites possibles. Ces visites devraient avoir lieu uniquement pendant les horaires de bureau (de trop nombreuses

Peut-on les demander, les exiger et pourquoi ? Un représentant nous a avancé que cela permettrait d'éviter la fraude sociale (nous n'aurons pas besoin d'argumenter longuement sur l'« utilité » de ce type d'approche pour le peu de fraude sociale détectée), de mieux analyser le budget de la personne et de ne pas (re)tomber dans la dérive critiquée plus haut de la suspicion d'aisance dans la visite à domicile. La peste ou le choléra ?

Ni la loi de 1976, ni celle de 2002, ni l'Arrêté royal de 2002, ni la circulaire générale qui en découle, même pas dans sa version mise à jour en 2018,

valoir ses droits à d'autres prestations auxquelles il·elle pourrait prétendre en vertu de la législation sociale belge et étrangère), mais aussi pour le·la partenaire de vie de l'usager·ère. On peut premièrement se poser légitimement la question du respect de la vie privée du·de la demandeur·euse d'aide et de son entourage avec lequel il·elle ne souhaite peut-être pas spécialement partager sa situation. Des « ruptures familiales », alors qu'elles n'ont pas de fondement légal, ont déjà dû être signées pour justifier le non-recours au soutien de ces personnes tierces. Aussi, il a été constaté



visites ont lieu vers 7h du matin pour éventuellement « attraper » l'usager·ère en fraude). Enfin, un refus, une perte de droits ou tout retrait n'est pas tolérable sur simple justification de l'absence de la personne dans son lieu de vie. Cette visite doit rester qualitative.

### Toujours plus intrusifs

Lors de ces mêmes rencontres à Bruxelles Laïque et l'IESSID, nous nous sommes permis de dénoncer d'autres abus possibles de cette enquête sociale, dont l'exigence automatique des extraits de compte, y compris ceux avec les dépenses. Seul le CPAS de Forest fut clair sur son refus de demander ce type de documents.

ne mentionnent l'autorisation d'utiliser les extraits de compte. Seule la circulaire de 2014 le fait, en les citant dans des exemples. Une force normative faible, mais aucune force légale ? Elle explique qu'il faut réaliser un « état des lieux des ressources du demandeur » toujours en vue de déterminer son état de besoin. « Ce relevé s'établira au moyen des fiches de paie, extraits de compte, contrats, attestations, etc. » ainsi que ceux du·de la partenaire de vie de la personne, des ascendant·e·s et/ou descendant·e·s au premier degré. La circulaire rappelle que le droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale sont bien des droits résiduels pour le·la demandeur·euse (il·elle doit donc avoir préalablement fait

qu'une aide financière ponctuelle de la famille a parfois été interprétée comme pouvant perdurer par défaut. Spécialement concernant le·la jeune usager·ère, plusieurs CPAS utilisent l'expression « autonomie méritée » pour juger si oui ou non il·elle peut vivre seul·e et s'assumer, sinon... invitation à retourner chez papa et maman.

Ensuite, quant au contenu des extraits, la circulaire parle bien de l'état des besoins en fonction des ressources. Cela pourrait donc clairement sous-entendre que le CPAS ne peut demander que les entrées sur le compte en banque. Or, la grande majorité des CPAS exige l'entièreté

⇒ des extraits, y compris les dépenses. Justifier que cela permet de mieux comprendre la gestion du budget de la personne est pour nous insuffisant face à l'intrusion dans sa vie privée, de surcroît lorsque cette personne ne demande à bénéficier d'aucune aide budgétaire ou d'aides sociales en supplément du RIS. Combien d'usager·ère·s se sont déjà senti·e·s espionné·e·s pour des dépenses à expliquer ? Cela entraîne un jeu de cache-cache d'achats que le CPAS pourrait mal juger (restaurant, alcool, pompe à essence, produits considérés comme luxueux, ...). Les extraits de compte sont parfois utilisés comme indices de (non)résidence dans la commune : selon les endroits où les retraits et paiements sont exécutés, les travailleur·euse·s sociaux·les en déduisent que cela confirme ou infirme la résidence. Cela peut avoir des conséquences catastrophiques (comme la suspicion que l'usager·ère vivrait chez son ex-partenaire).

Le SPP Intégration sociale indique fréquemment dans ses rapports d'inspection et clairement sur son site (dans la FAQ) que : « *Même si l'examen des ressources fait partie indéniable de l'enquête sociale, il n'est pas permis*

*au centre de demander systématiquement à l'intéressé des extraits de compte des trois mois précédents. Une pratique pareille constitue une ingérence dans la vie privée de l'intéressé. Celui-ci ne peut pas être obligé de donner un aperçu de ses dépenses mensuelles. Sinon ceci impliquerait que le CPAS ajouterait une condition à la loi qu'elle ne prévoit pas. [...] Le CPAS peut obtenir un aperçu des ressources de l'intéressé par d'autres moyens que par des extraits de compte (par exemple BCSS). »* Postérieure à la circulaire, la loi « Only once » du 5 mai 2014 garantit le principe de la collecte unique de données, y compris pour des documents déjà disponibles sur les flux informatiques. On ne peut exiger une deuxième fois et d'une autre manière des informations existant ailleurs.

Quant à la volonté d'avoir une vision générale sur le budget de la personne et ses éventuelles dépenses trop élevées (fournisseur de gaz, électricité, internet, téléphone ...), il nous semble possible de demander les informations et d'en discuter avec l'usager·ère sans passer par les extraits de compte. Certain·e·s (y compris des assistant·e·s sociaux·les) noircissent toutes les dépenses (parfois mis à part le loyer, important

pour le budget), mais à leurs risques et périls quant à l'interprétation de ces éléments cachés. Plusieurs se sont vu reprocher un « refus de collaboration » et les effets qui vont avec... La question des dons ponctuels ou réguliers est aussi souvent utilisée comme justification.

Il ressort clairement des témoignages et observations que l'exigence en matière d'extraits de compte est abusive et que, même quand il peut être admis qu'ils soient demandés, il ne peut jamais être autorisé de conditionner l'octroi du RIS à leur production intégrale.

### Points de vue contradictoires

Détail qui n'en est pas un, la circulaire rappelle que les constatations de faits (et non des jugements et interprétations) du rapport de l'enquête sociale doivent être consignés contradictoirement, ce qui est extrêmement rare dans la pratique. Le·la demandeur·euse doit donc avoir été entendu·e et informé·e des arguments développés. Au-delà de la trace écrite importante, la lecture orale du rapport est pour nous indispensable en sachant les nombreux cas de personnes souffrant d'analphabétisme

# Chronique des juridictions du travail Disposée à travailler autant qu'à mais aussi sanctionnée

Garma a une trentaine d'années lorsqu'elle débarque en Belgique de son Tibet natal, en 2015. Elle obtient le statut de réfugiée politique, décroche un petit boulot de masseuse et suit des cours d'alphabétisation. Sa situation est précaire, mais grâce à l'aide du CPAS d'Anderlecht, elle se débrouille. En mars 2018, elle s'installe dans la commune de Bruxelles. Ce changement va marquer le début de ses malheurs...

**A**u Tibet qu'elle a fui pour demander le statut de réfugiée politique en Belgique, Garma (1) était agricultrice. Analphabète, elle ne maîtrise évidemment ni le français, ni le néerlandais. Mais cela ne l'empêche pas de chercher du boulot : en juin 2016, elle décroche un job de masseuse. Un contrat à durée indéterminée et à temps plein, du moins sur papier. La réalité est tout autre puisque la jeune femme ne preste qu'une petite vingtaine d'heures par semaine, lorsque des clients se pré-



ou de difficultés de lecture. Enfin, vu la pression liée à la position infériorisée de l'usager·ère, on peut imaginer la difficulté de remise en question de ces « faits » quand bien même il·elle voudrait les contester. Les auditions révèlent que, dans la pratique, le·la demandeur·euse est très rarement au courant de ce qui se trouve dans le rapport social et n'en a une idée lacunaire que par ce qui figure dans la notification de l'octroi ou du refus. Dans cette même logique, le dossier doit pouvoir être consulté avant une audition par le·la demandeur·euse et/ou son·sa représentant·e.

### Pauvre dispo ?

La circulaire mentionne que le rapport d'enquête sociale devra reprendre des indications concrètes prouvant la disposition au travail (5) ainsi qu'« une analyse des efforts fournis en la matière et/ou des offres d'emploi auxquelles il [l'usager·ère] a répondu ». Malgré une liste d'exemples non exhaustive (inscription comme demandeur·euse d'emploi dans les habituels Actiris, Forem ..., dans des sociétés d'intérim, à une formation, à des cours du soir), nous pouvons constater la grande part de subjectivité laissée dans cette analyse des « ef-

forts ». Faut-il vraiment revenir sur le peu d'emplois disponibles, la concurrence des CV (avec ou sans « trou »), les places manquantes dans les lieux de formation et d'alphabétisation (voir à ce propos la *Plateforme Stop Attestation.S*) ? (6) A moins que le CPAS lui-même propose un poste Article 60, de plus en plus difficile à refuser même lorsqu'il est totalement inadéquat par rapport au profil de l'usager·ère.

### Faire mieux à l'avenir

La Ligue des Droits Humains et plus spécialement la Commission « Droits économiques sociaux et culturels » s'intéresse de près à ces questions et compte entamer un dialogue dans les mois qui viennent avec les conseiller·ère·s et président·e·s de CPAS. Les fascicules du SPP Intégration sociale sur les droits des usager·ère·s, s'ils sont lus, ont tendance à omettre quelques éléments eux-mêmes dénoncés dans les rapports d'inspection du même ministère ou dans les décisions des juridictions du travail. Quant aux travailleur·euse·s sociaux·les... espérons qu'ils·elles auront également accès à ces informations. De notre côté, nous tentons de les préparer

dès la haute école... Ne tirons pas sur l'ambulance mais, si elle ne donne pas les premiers soins aux besoins des blessés, est-ce encore une ambulance ? □

(1) Comme vous pouvez le voir, cet article s'essaie à l'écriture inclusive.

(2) « Où en est la dignité humaine en CPAS ? », *Ensemble !* n°96, avril 2018, p.6-8.

(3) Plus exactement : SPP Intégration sociale, *Circulaire portant sur les conditions minimales de l'enquête sociale exigée dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale et dans le cadre de l'aide sociale accordée par les CPAS et remboursée par l'Etat conformément aux dispositions de la loi du 02 avril 1965*, 14 mars 2014.

(4) SPP Intégration sociale, « Est-ce que le CPAS peut demander dans le cadre de son enquête sociale systématiquement des extraits de compte des trois mois précédents ? » [en ligne] In *Site du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes* : <https://www.mi-is.be/fr/faq/est-ce-que-le-cpas-peut-demander-dans-le-cadre-de-son-enquete-sociale-systematiquement-des>

(5) Dont la personne peut être dispensée pour des raisons de santé (confirmées par un certificat médical) ou des « raisons d'équité », notion très subjective et librement interprétable.

(6) [www.stopattestations.be](http://www.stopattestations.be) Lire aussi Estevy, H., « Ne pas participer au contrôle ! », *Ensemble !* n°88, septembre 2015, p.21-24.

# étudier

sentent auprès de son employeur. Pour tout salaire, elle touche quelque 400 euros par mois. En parallèle à ses occupations professionnelles, Garma suit des cours d'alphabétisation. Le CPAS d'Anderlecht lui octroie un Revenu d'intégration sociale (RIS) complémentaire à son maigre salaire : cela lui permet de se nourrir et de payer son loyer.

Mais en mars 2018, Garma s'installe à Bruxelles-Ville et réintroduit une demande de RIS au CPAS de sa nouvelle commune. Demande refusée, aux motifs suivants :

« - Vu que vous avez signé un contrat de travail à temps plein vous permet-

