

CPAS. Entre pragmatisme et libertés fondamentales

AJPDS, 22 mars 2012

Jean-Marie Berger et Katrin Stangherlin

Introduction: Les données de base

1. La ligne du temps

- Article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme 10.12.1948
- Article 11 du pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966
- Loi du 07.08.1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence
- Loi du 08.07.1976 organique des centres publics d'aide sociale
- 01.05.1990 : majorité civile à 18 ans, droit au minimex à 18 ans. Loi du 19.01.1990
- Loi du 12.01.1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire
- Article 23 de la constitution – 17.02.1994
- Charte de l'Assuré social – 11.05.1995
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – 07.12.2000
- Loi du 07.01.2002 modifiant la dénomination : centres publics d'action sociale
- Loi du 26.05.2002 concernant le droit à l'intégration sociale
- Loi du 06.06.2005 étendant à l'aide sociale la charte de l'assuré social
- Loi du 06.06.2010 introduisant le code pénal social

2. La comparaison sommaire entre le droit à l'aide sociale et le droit à l'intégration sociale

▪ 2.1. *Ce qui est commun*

- ✓ le CPAS
- ✓ les juridictions du travail
- ✓ la procédure

▪ 2.2. *Ce qui est différent*

2.2.1. Le décret à l'intégration sociale

- ✓ cohabitant : 523,74 €
isolé : 785,61 €
ménage : 1.047,48 €
- ✓ moins de 25 ans: emploi et/ou R.I.
plus de 25 ans: R.I. ou emploi

conditionné à :

- ✓ la résidence effective en Belgique ;
- ✓ la majorité ;
- ✓ la nationalité belge ou citoyen UE ou étranger inscrit au registre de la population ou apatride ou réfugié reconnu ;
- ✓ ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens
- ✓ être disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ;
- ✓ faire valoir ses droits aux prestations dont la personne peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère.

De plus, le CPAS peut imposer à l'intéressé de faire valoir ses droits à l'égard de ses débiteurs d'aliments du premier degré.

2.2.2. Le droit à l'aide sociale doit permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

3. Quelques données chiffrées

- *3.1. Evolution des montants mensuels du minimex/RIS*

Date	Isolé	Cohabitant	Ménage
05.01.1974	3.915 FB	2.686 FB	5.372 FB
11.01.1980	9.453 FB	6.565 FB	13.130 FB
01.01.1990	16.963 FB	11.309 FB	22.618 FB
06.01.2001	22.196 FB	14.797 FB	29.595 FB
10.01.2002	583,66 EUR	389,11 EUR	778,21 EUR
05.01.2008	697,61 EUR	465,07 EUR	930,14 EUR
02.01.2012	785,61 EUR	523, 74 EUR	1.047,48 EUR

- *3.2. Les bénéficiaires du RIS*

- Nombre moyen mensuel de bénéficiaires du R.I.S.:

1976	9.436
1986	43.774
1999	81.325
2010	95.402

- Evolution régionale du nombre total des bénéficiaires du D.I.S. sur base annuelle :

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	TOTAL
1999	21.319	46.843	58.097	126.259
2010	41.971	51.163	74.423	167.557
Soit % de la population	2,38 %	0,42%	1,22%	

- Spécificité:

Moins de 25 ans	28,6%
De 25 – 29 ans	11,4%

Femmes	58,7%
Hommes	41,3%

Belges	72,4%
UE	9,2%
Hors UE	18,4%

	Bruxelles	Flandre	Wallonie	TOTAL
Etudiants aidés	4.158	4.086	8.674	16.918
Mises au travail	5.530	10.276	9.482	25.294
Sanctions ONEM	Coût pour les CPAS : 48 millions d'euros			

- *3.3. Evolution de la pauvreté*
- 14,6% des belges vivent dans la pauvreté
- 12,6% vivent dans un foyer sans emploi
- Augmentation du coût de la vie : +30% mais
 - Loyer: + 44%
 - Énergie: +77%
 - Pains et céréales: +50%
- s'adressent aux CPAS:
 - de nombreux allocataires sociaux
 - des travailleurs à revenu faible

La phase judiciaire – éléments de base

- Dossiers réputés urgents et protocole – supposés être pris en délibéré dès l'intro

Problèmes: 1. le délai d'intro de 2 mois est soit copieusement dépassé, soit largement raccourci pour les dossiers les plus sensibles

2. quasi plus de dossiers en l'état à l'intro et remises systématiques

- Les cartes sont rebattues – toutes les conditions d'octroi doivent être démontrées: à rien ne sert prouver être en séjour légal si on ne fait pas la preuve de son état de besoin
- Pouvoir de substitution du TT en cas d'annulation pour un motif de légalité interne ou externe

- L'AT a un rôle d'information et d'avis

Info préalable: rien n'interdit aux parties de demander un devoir

Possibilité d'ouvrir un dossier pénal d'office

- Mais l'AT sert aussi à diminuer les inégalités entre une institution de sécu bien outillée et un particulier parfois sans avocat

Tensions entre pragmatisme et libertés fondamentales dans les relations entre l'utilisateur et le travailleur social

- A. Les visites à domicile
- B. L'enquête sociale et l'obligation de collaboration
- C. Le rapport social et le caractère contradictoire de l'enquête - Le droit de consulter son dossier
- D. La difficile relation de confiance à établir
- E. Le respect du droit à la vie privée devant les juridictions

Tensions entre pragmatisme et libertés fondamentales dans les relations entre l'usager et le travailleur social

A. Les visites à domicile

VAD indispensable pour vérifier

- la compétence territoriale
- la catégorie de bénéficiaire
- l'état de besoin / l'absence de ressources
(attention aux interprétations)

- Inviolabilité du domicile (art. 15 Const.)
- La VAD n'est pas une perquisition. Tous les occupants majeurs du logement doivent marquer leur accord sur chaque étape
- Mais si refus VAD ou VAD non contributive et que le CPAS ne peut pas vérifier la résidence, la catégorie ou les ressources, il refusera l'aide.

- La VAD doit-elle être annoncée?

Oui, pcq

- la relation doit démarrer dans la confiance réciproque
- l'usager n'est pas assigné à résidence

Non, si elle a pour but de percer une mise en scène subodorée pour d'autres motifs

- Les VAD font souvent l'objet d'une relecture a posteriori quand le dossier devient litigieux. Pour qu'elles soient utiles, il faut les consigner en des termes précis et détaillés (pas juste « résidence constatée » ou « véritable salon de beauté - ressources cachées»).

B. L'enquête sociale et le devoir de collaboration

- Droit à la vie privée (art. 22 Const.) peut connaître des restrictions prévues par la loi
- Art. 19, al. 2 L. 26 mai 2002 et art. 60 L. 8 juillet 1976 prévoient obligation collaboration

- Incursions dans vie privée doivent être nécessaires et proportionnées à ce qu'on essaie d'établir (enquête bancaire OK, état détaillé des relations amoureuses seulement si doute documenté sur cohabitation)

- La collaboration est une modalité de l'E.S. destinée à répartir la tâche entre les deux parties, pas une condition d'octroi
- Art. 11, al. 1 Charte: L'institution de SS qui doit examiner une demande recueille d'initiative toutes les informations faisant défaut en vue de pouvoir apprécier les droits de l'assuré social.
- Le CPAS a donc un rôle actif sur lequel on reviendra lorsqu'on parlera de la consultation des banques de données

- Pas de colla, pas d'octroi?
- Cass., 17 décembre 2007 et 9 février 2009
- « Lorsque le demandeur d'aide remplit les conditions d'octroi du droit à l'aide sociale, le droit au paiement de celle-ci de dépend pas de la date à laquelle il a produit la preuve de la réunion de ces conditions » (Cass., 9 fév. 2009)

- Mais Cass., 30 novembre 2009:

« L'octroi du droit à l'intégration sociale est subordonné aux conclusions de l'examen de la demande à laquelle l'intéressé est tenu de collaborer.

Le CPAS peut refuser d'octroyer le droit à l'intégration sociale pour la période durant laquelle il ne dispose pas des éléments nécessaires à l'examen de la demande en raison du défaut de coopération de l'intéressé »

C. Le rapport social et le caractère contradictoire de l'enquête - Le droit de consulter son dossier

- Art. 60, § 1^{er}, al. 3 L. 8 juillet 1976: rapport social vaut jusqu'à preuve du contraire
 - des faits (et pas rumeurs et impressions)
 - Qui y sont contradictoirement consignés, càd que l'utilisateur a pu relire et faire des observations avant de marquer son accord (et signer pour éviter tout problème de preuve).

- Quid caractère contradictoire dans la pratique? Le serment de l'AS est-il une garantie suffisante?
- Quid des infos communiquées par téléphone par l'utilisateur ou des docs reçus et analysés en l'absence de l'utilisateur (ex. enquête bancaire)? Quel contrôle de l'utilisateur?

- Correctif parfois invoqué lorsque le rapport n'est pas réellement rédigé de façon contradictoire: l'utilisateur n'avait qu'à faire usage de son droit d'accès au dossier.
Très théorique et peu convainquant: ce droit n'a pas pour effet de libérer le CPAS de ses obligations

D. La difficile relation de confiance à établir

- Il est du devoir du TS de poser des questions qui peuvent être considérées comme invasives
- L'utilisateur ne choisit pas son TS et doit se mettre à nu devant lui
- Intérêt de scinder parfois travail social et lutte contre la fraude (avec des limites)

E. Le respect du droit à la vie privée devant les juridictions

- Art. 148 Const. + avis CE
- Mais les cours et tribunaux sont le seul endroit où l'utilisateur devra s'exprimer devant un public potentiellement nombreux où tout le monde n'est pas soumis au secret professionnel.

La vérification des conditions d'octroi

1. Données disponibles
2. Secret professionnel et ses limites
 - Article 50 de la Loi organique
 - Définition des secrets confiés
 - Secret partagé
 - ✓ ce qui est nécessaire
 - ✓ dans l'intérêt du client
 - ✓ même objectif
 - ✓ entre personnes tenues au secret
3. Les échanges d'information
 - Fortement recommandée
 - ✓ Art.29 du C.I.C.
 - ✓ Art.433 decies du Code pénal
 - Légalement organisés: la sureté de l'Etat
 - Inadmissibles :
 - réquisition du Ministre public
 - secret médical

4. Quelques pratiques de relations entre CPAS et Police

5. La lutte contre la fraude sociale

- D.P.G. du 01.12.2011
- Directive du 01.12.2006 des Ministres de la Justice et de l'Intérieur
- La proactivité de l'auditorat du travail
- Code pénal social et nouvel article 31 de la loi du 26 mai 2002
- Communication au CPAS des procès-verbaux d'inspection – sans autorisation de l'auditeur du travail – si action autonome d'un service d'inspection sociale
- Intérêt de distinguer le rôle d'une cellule anti-fraude et le travail social supposant la confiance.

6. Le suivi des dénonciations

Réflexions sur la vérification des conditions d'octroi

1. Données disponibles

Jalousie certaine de l'AT qui n'a pas accès à la BCSS...

La consultation n'est pas en option: art. 11, al. 1er Charte

2. Secret professionnel et ses limites

Ramener le secret pro à ses justes limites et appliquer la dérogation prévue par 458 C. Pé. quand loi oblige à parler (demandes AT dans autres dossiers de sécu)

Secret partagé seulement dans intérêt du bénéficiaire

- qui définit cet intérêt? Paternalisme?
- pas toujours le cas: enquête de quartier déléguée à la police pour déterminer résidence pas dans intérêt demandeur ou circulaire du 29 juin 2011 relative au citoyen de l'UE

3. Les échanges d'information, en particulier avec la police

- Totalemment inadmissibles avec la police locale : pas le même secret professionnel car pas la même fonction
- Si doute sur la résidence, faire des VAD supplémentaires. Si fraude constatée, dénoncer au PR ou AT qui fera suivre à la commune

- Si vraiment les CPAS estiment cette « collaboration » indispensable, nécessité d'une base légale après une vaste consultation

4. La lutte contre la fraude sociale

- CPS n'apporte pas grand-chose de neuf
- OK pour cellules antifraudes, mais ne serait-il pas plus simple de contrôler la BCSS dès l'ouverture du dossier?
- À Bruxelles, PVs constatant infractions transmis aux CPAS

- Vos réactions?