

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

L'application de la Charte en matière de droit à l'intégration sociale et d'aide sociale

Versailles, Philippe

Published in:

Dix ans d'application de la charte de l'assuré social

Publication date:

2008

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Versailles, P 2008, L'application de la Charte en matière de droit à l'intégration sociale et d'aide sociale. dans J-F Neven & S Gilson (eds), *Dix ans d'application de la charte de l'assuré social*. Etudes pratiques de droit social, Kluwer, Bruxelles, pp. 249-276.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Chapitre 6. L'application de la Charte en matière de droit à l'intégration sociale et d'aide sociale

Section 1. Le champ d'application

258. L'application de la Charte de l'assuré social à la matière de l'aide sociale au sens large s'envisage sous l'angle matériel (quelles prestations?), institutionnel (quel organe de décision?) et personnel (quel assuré social?).

§ 1. LE CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL

I. Le droit à l'intégration sociale

259. Le minimex fut dès l'origine inclus dans le champ d'application de la Charte. La loi du 7 août 1974 n'a cependant jamais été complétée par des arrêtés royaux censés intégrer dans cette matière les dispositions nouvelles de la Charte. Il pouvait certes être objecté qu'à bien des égards, la loi de 1974 organisait déjà une protection comparable de l'ayant droit.

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale a abrogé la loi du 7 août 1974 (art. 54), pour le remplacer par "autre chose", à la fois similaire (le revenu d'intégration) et très différent (le droit à l'emploi).

Le droit à l'intégration sociale est-il visé par la Charte? Ni la loi du 26 mai 2002 ni la Charte ne le précisent expressément... Au contraire, le législateur de 2002 semble avoir adopté une autre technique, préférant intégrer directement dans le corps de la loi concernant le droit à l'intégration sociale, des garanties similaires à celles de la Charte. On lit dans une circulaire du 6 septembre 2002¹ que «la loi du 26 mai 2002 a pour but de moderniser la loi du 7 août 1974 instituant le minimex en ayant mis l'accent sur divers axes dont (celui) des garanties du droit de l'usager, par l'intégration explicite dans la réglementation des droits de l'assuré social contenus dans la Charte de l'assuré social».

Faut-il en conclure que la loi de 2002 (*lex posterior et specialis*) s'applique au détriment de la Charte de 1995 (*lex prior et generalis*)? Telle conclusion plaiderait à l'évidence contre l'objectif même de la Charte!

(1) Circulaire non publiée, disponible sur le site du S.P.F. Intégration sociale: www.minsoc.fgov.be.

On constatera cependant que la loi du 26 mai 2002 ne retranscrit pas l'ensemble des règles de la Charte, de sorte que l'ancien bénéficiaire du minimex, désormais ayant-droit au revenu d'intégration, aurait vu au passage sa protection d'assuré social amoindrie. Ce n'est évidemment pas ce qu'a pu vouloir le législateur. Cette marche arrière poserait par ailleurs un problème relativement au principe de *standstill*¹.

Comment justifier alors l'application de Charte au droit à l'intégration sociale, ce qui n'est par ailleurs mis en doute par personne, et ce que confirment également les travaux parlementaires de la loi du 10 mars 2005 qui a intégré l'aide sociale *sensu stricto* dans le champ de la Charte²?

Une réponse est sans doute à trouver dans l'article 53 de la loi de 2002, qui dispose que «le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, mettre la terminologie des dispositions légales en vigueur, modifiées tacitement par la présente loi, en concordance avec celle de la présente loi». Les travaux préparatoires précisent que «étant donné qu'il n'est plus question de minimex dans la loi mais de revenu d'intégration, il importe d'autoriser le Roi à adapter l'ancienne terminologie des dispositions en vigueur»³.

Désormais, là où un texte légal quelconque parle de minimex, il faut lire, d'une part, «revenu d'intégration» lorsque le texte vise un montant de revenus (comme, p. ex., les nombreux avantages sociaux dont l'octroi est fonction d'un montant de ressources inférieur ou équivalent au minimex), d'autre part «droit à l'intégration sociale» lorsque le texte vise le droit subjectif de l'assuré social (comme, évidemment, dans la Charte).

Il eût néanmoins été utile, par souci de sécurité juridique, et comme le fit la loi du 10 mars 2005 pour l'aide sociale, que la loi de 2002 modifiât la Charte pour intégrer explicitement le droit à l'intégration sociale dans son champ d'application matériel.

(1) Voy. notamment les premières consécutions de ce principe: C.E., arrêt n° 32 989 du 6 sept. 1989 (J.D.J., 1989, n° 9, p. 29, obs. M. LUCAS; J.L.M.B., 1989, p. 1294; A.P.M., 1990, p. 276, obs. M. DUMONT; R.T.D.H., 1990, p. 186 et R.D.E., 1991, p. 364); Cass., 20 déc. 1990 (Arr. cass., 1990-1991, p. 445; J.L.M.B., 1991, p. 1199, obs. R. ERGEC; Pas., 1991, I, p. 392 et R.D.E., 1991, p. 117); C.A., arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992 (Arr. C.A., 1992, p. 373).

(2) «Le texte du chapitre Ier de la loi (lire la Charte) laisse le lecteur attentif quelque peu perplexe. En effet, en son article 1^{er}, la loi précise qu'elle s'applique à toute personne et à toute institution de sécurité sociale. L'article 2, alinéa 1^{er}, l°, e), définit la notion de sécurité sociale, mais on peut donc constater que l'énumération qui y est faite exclut l'aide sociale *sensu stricto* alors qu'elle reprend le minimex (droit à l'intégration sociale)»: Doc. parl., Ch. repr., sess. ext. 2003, n° 159/001, p. 3.

(3) Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 1603/001, Exposé des motifs, p. 40.

II. L'aide sociale

260. Initialement, le champ d'application matériel de la Charte comprenait l'ensemble des régimes de sécurité sociale, ainsi que l'ensemble des branches du régime d'aide sociale dont le contenu était limité aux allocations aux handicapés, aux prestations familiales garanties, au revenu garanti aux personnes âgées et au minimex.

L'aide sociale *sensu stricto* en était exclue. Paradoxalement, les principes fondamentaux de la Charte ne protégeaient pas la catégorie la plus démunie de ses bénéficiaires potentiels. La Cour constitutionnelle avait néanmoins enfoncé le clou, confirmant que l'aide sociale au sens strict n'entrait pas dans le champ d'application de la Charte¹.

La jurisprudence avait recherché, pour le bénéficiaire de l'aide sociale *sensu stricto*, une protection similaire à celle qu'organise la Charte, dans l'application des principes généraux de droit administratif, notamment le principe général de bonne administration qui commande au C.P.A.S. d'entourer son action de garanties protectrices des ayant-droit², ou encore le principe *audi alteram partem*³.

Les juridictions du travail avaient privilégié une application par analogie, à la matière de l'aide sociale, de diverses dispositions de la Charte. Il avait notamment été jugé que:

- l'obligation prévue à l'article 11 de la Charte, de recueillir d'initiative «toutes les informations faisant défaut en vue de pouvoir apprécier les droits de l'assuré social» doit trouver à s'appliquer en matière d'aide sociale, particulièrement lorsqu'il s'agit d'accorder une aide équivalente au minimex à une personne de nationalité étrangère qui, du seul fait de sa nationalité, ne peut prétendre à ce dernier. En effet, les articles 10, 11 et 191 de la Constitution interdisent les différences de traitement entre belges et étrangers, qui ne sont pas objectivement et raisonnablement justifiées. Il en résulte qu'il n'y a pas de

(1) Arrêt n° 103/98 du 21 oct. 1998, Arr. C.A., 1998, p. 1285; Chron. D.S., 1998, p. 617; J.D.J., 1999, n° 182, p. 46, obs. C. RADERMECKER et J.T., 1999, p. 7.

(2) Trib. trav. Bruxelles, 7 sept. 2002, inéd., R.G. n° 14 605/00; Trib. trav. Huy, 25 juin 2003, inéd., R.G. n° 57 740.

(3) Le Conseil d'Etat vient de réaffirmer ce principe: «Considérant qu'en vertu du principe *audi alteram partem*, les autorités dont les actes risquent de léser gravement les droits ou les intérêts de tiers sont obligées, afin de statuer en connaissance de cause, de les autoriser à leur faire connaître leur opinion et de leur accorder pour ce faire un délai suffisant; que, bien que ce principe général de droit trouve à s'appliquer en règle quand un acte est adopté en considération du comportement de la personne à laquelle il porte atteinte, l'application de ce principe général de droit peut être étendue, eu égard à sa finalité, à toute mesure susceptible de léser gravement une personne qu'elle soit prise ou non en relation avec son comportement» (arrêt n° 168 653 du 8 mars 2007, www.raadvst-consetat.be, Amén. 2007, n° 9, p. 135).

justification raisonnable à instruire la demande de manière moins diligente selon que la personne dans le besoin est belge ou étrangère¹;

- les dispositions de l'article 14 de la Charte, s'appliquent en matière d'aide sociale²;
- la décision verbale d'un C.P.A.S. ne rencontre pas les exigences des articles 7 et 16 de la Charte qui prévoient les modalités de la notification des décisions³;
- les dispositions de la Charte en matière de recouvrement ensuite d'une erreur commise par l'institution de sécurité sociale s'appliquent en matière d'aide sociale⁴.

Une décision avait également recherché la protection de l'ayant droit à l'aide sociale en recourant au dispositif de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration⁵, aux termes duquel tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative fédérale est notifié à un administré indique les voies de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai pour introduire le recours ne court pas⁶.

La loi-programme du 22 décembre 2003 (art. 486 et suiv.) vint ensuite insérer dans la loi organique de 1976 quelques règles de procédure administrative, relatives à la réception de la demande par le C.P.A.S., le renvoi vers le C.P.A.S. territorialement compétent, le délai de recours (à l'époque toujours d'un mois), de manière à «mieux protéger l'ayant droit et assurer un traitement effectif de sa demande»⁷.

La loi du 10 mars 2005, en vigueur le 16 juin 2005⁸, a enfin corrigé l'anomalie en intégrant l'aide sociale *sensu stricto* dans le champ d'application matériel de la Charte. On lit dans les travaux préparatoires⁹:

La présente proposition a pour objet de combler ce qui, semble-t-il, doit être considéré comme une lacune de la loi, un non-dit du législateur de l'époque. (...) Il n'est que normal de faire bénéficier de leurs droits sociaux les gens qui

(1) Trib. trav. Bruxelles, 7 sept. 2000, inéd., R.G. n° 14 605/00; Trib. trav. Namur, 26 juill. 2002, inéd., R.G. n° 113 162.

(2) Trib. trav. Anvers, 14 juin 2000, inéd., R.G. n° 319 940.

(3) Trib. trav. Nivelles, 2 mai 2000, inéd., R.G. n° 476/N/2000.

(4) Trib. trav. Anvers, 26 avr. 2000, inéd., R.G. n° 314 225.

(5) Applicable aux C.P.A.S. (L. du 8 juill. 1976, art. 31 bis).

(6) C. trav. Liège, 10 juill. 2002, inéd., R.G. n° 3488/01, www.cass.be.

(7) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 473/001, p. 226.

(8) Voy. également circ. du 14 juill. 2005 (M.B., 12 août, 2^e éd.).

(9) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ext. 2003, n° 159/001, p. 4.

ne les connaissent pas. Un accès optimal et une meilleure transparence sont indispensables à un fonctionnement efficace de la sécurité sociale.

Le législateur a ainsi définitivement rompu avec son approche antérieure de l'aide sociale, qui considérait à l'origine que son respect serait mieux assuré par un travail social de qualité (l'utilisation des méthodes de travail social les plus adaptées, qui mène à un diagnostic précis de l'aide à apporter), plutôt que par un cadre procédural imposé.

La Charte s'applique désormais en matière d'aide sociale, et vient compléter les quelques dispositions de procédure déjà inscrites dans la loi de 1976.

III. L'aide matérielle à certaines catégories d'étrangers

261. L'aide sociale a pris récemment des formes particulières à l'égard de certaines catégories d'étrangers, qui relèvent désormais d'une autorité administrative particulière.

D'une part, l'article 57, § 2, de la loi de 1976 prévoit qu'à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable à son développement et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi. L'enfant (et ses parents) relèvent alors de l'autorité de FEDASIL et sont soumis à la procédure administrative organisée par l'arrêté royal du 24 juin 2004 modifié par l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2006.

D'autre part, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (dont l'entrée en vigueur s'est étalée entre le 7 mai et le 1^{er} janvier 2007¹), prévoit que les demandeurs d'asile et les autres catégories d'étrangers qu'elle définit, ont droit à un accueil devant leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Par accueil la loi entend, soit une aide matérielle octroyée au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique, l'octroi d'une allocation journalière, l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire, soit l'aide sociale octroyée par les C.P.A.S. conformément à la loi de 1976.

(1) Voy. A.R. du 9 avr. 2007, M.B., 7 mai.

En cas d'accueil sous la forme d'une aide matérielle octroyée au sein d'une structure d'accueil, les étrangers concernés relèveront de l'autorité de FEDASIL ou de la personne morale de droit public ou de droit privé partenaire, chargée par ladite Agence et aux frais de celle-ci, de dispenser l'aide matérielle.

La notion d'aide sociale dans la Charte doit permettre d'inclure, d'une part l'aide matérielle visée à l'article 57, § 2, de la loi de 1976 (aide octroyée en centre fédéral d'accueil pour les enfants (et leurs parents) en séjour illégal), d'autre part l'accueil prévu par la loi du 12 janvier 2007 (qui prend la forme d'une aide matérielle octroyée en structure d'accueil¹).

Intégrer le droit à l'accueil dans la Charte implique que FEDASIL² soit considérée comme une institution de sécurité sociale au sens de la Charte, dès lors qu'elle est une institution publique qui accorde des prestations de sécurité sociale, à savoir l'un des régimes d'aide sociale visés par la Charte. La notion d'institution de sécurité sociale est en effet avant tout fonctionnelle plutôt qu'organique, et acquiert cette qualité parce que sa mission consiste à accorder des prestations sociales au sens défini par la Charte³.

Rien ne justifie en effet que les catégories d'étrangers concernés ne puissent bénéficier, face à FEDASIL et aux centres d'accueil qui en dépendent, des mêmes garanties et protections que les autres assurés sociaux, dès lors que l'enjeu est de leur fournir des conditions de subsistance conformes à la dignité humaine et à leurs droits fondamentaux⁴.

(1) Voy. la circulaire du 22 août 2007 relative à la nouvelle procédure d'asile et à son impact sur le droit à l'aide sociale, non publiée, www.mi-is.be.

(2) L'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile est un organisme public doté de la personnalité juridique, créé par les art. 60 à 65 de la loi-programme du 19 juillet 2001, et organisé par l'arrêté royal du 15 octobre 2001 relatif à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence.

(3) Selon C. LIVOTI ("La Charte de l'assuré social et son application par les institutions de sécurité sociale", *R.B.S.S.*, 1999, p. 496), la Charte s'applique à «tous ceux qui ont des liens, quels qu'ils soient avec l'assuré social».

(4) Relevons l'arrêt de la Cour du travail de Liège du 22 mai 2007 (inéd., R.G. n° 8030/06) qui considère que «la proposition formulée par FEDASIL d'hébergement d'un enfant en séjour illégal (avec ses parents) dans un centre fédéral d'accueil est une décision qui met en œuvre une modalité de l'aide sociale demandée au C.P.A.S. Cette décision n'est pas communiquée directement par cette institution à l'assuré social mais est adressée au C.P.A.S. Celui-ci doit la répercuter au demandeur d'aide, complétée des informations et conseils nécessaires à lui permettre d'en comprendre la portée et de se déterminer à son propos. Puisque la loi du 11 avril 1995 instituant la Charte de l'assuré social s'applique à la matière de l'aide sociale, la décision doit être motivée et, pour faire courir le délai de recours, contenir certaines mentions. Il ne suffit donc pas au C.P.A.S. d'informer l'intéressé de l'existence d'une décision».

On constate que les dispositifs réglementaires existants sont (très) lacunaires du point de vue des garanties procédurales de l'ayant droit. L'arrêté royal du 24 juin 2004 modifié par l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2006 ne contient guère de dispositions de procédure, tandis que la loi du 12 janvier 2007 prévoit, quant à elle, quelques garanties: devoir d'information à charge de l'Agence (art. 14), utilisation d'une langue comprise par l'étranger¹ (art. 14), accès à des «services d'interprétariat et de traduction sociale» (art. 15), recours administratif interne auprès du directeur ou du responsable de la structure d'accueil, puis auprès du directeur général de l'Agence², recours judiciaire devant le tribunal du travail du lieu de la structure d'accueil, introduit, sous peine de déchéance, dans les trois mois à compter de la notification de la décision administrative.

L'apport de la Charte en cette matière serait donc loin d'être négligeable.

§ 2. LE CHAMP D'APPLICATION INSTITUTIONNEL

262. Le C.P.A.S. est une institution de sécurité sociale au sens de la Charte, et est soumis à ses dispositions, sans qu'il faille distinguer selon les compétences décisionnelles respectives de ses organes internes³.

On sait qu'en vertu de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, les règles organiques relatives aux C.P.A.S. sont de compétence communautaire⁴, à l'exception des matières que ladite loi énumère, notamment les règles de fonctionnement du Conseil de l'action sociale et les règles concernant la gestion et l'administration du C.P.A.S.⁵.

La Charte s'applique à la décision du C.P.A.S., même dans les cas où celle-ci prend la forme d'une simple lettre qui, sans présenter la forme habituelle d'une décision, énonce de manière précise l'attitude prise par le C.P.A.S.⁶.

(1) On note que l'exigence est plus stricte que l'utilisation d'un «langage compréhensible» visé par la Charte.

(2) Ou de la personne désignée à cet effet par le partenaire et agréée par l'Agence.

(3) Conseil de l'action sociale, bureau ou comité spécial, président en cas d'aide urgente, voir L. du 8 juill. 1976, art. 24, 27 et 28 et 62bis.

(4) Pour la partie Sud du pays, la matière de l'aide aux personnes visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, tout en restant de compétence communautaire, a vu, par décrets pris en vertu de l'article 59quinquies (ancien) de la Constitution, son exercice transféré à la Région wallonne sur le territoire de la région de langue française, et à la Commission communautaire française sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (accords dits «de la Saint-Quentin»).

(5) Voy. chap. II et VI de la loi organique.

(6) Trib. trav. Namur, 10 juin 1994, inéd., R.G. n° 80 078, cité in (coll.) *Guide social permanent*, t. 4, *Sécurité sociale: commentaires* (P.H.L.-I, tit. II, chap. VI, n° 350).

Elle concerne toute décision prise en matière d'octroi, de refus, de retrait, de révision ou de récupération de l'aide sociale ou du droit à l'intégration sociale¹.

§ 3. LE CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL

263. La Charte protège l'assuré social, et, bien sûr également – la précision est importante car l'hypothèse se rencontre fréquemment dans les relations avec le C.P.A.S. – son mandataire.

La qualité du séjour de l'intéressé est sans incidence; l'étranger en séjour illégal bénéficie de la même protection procédurale que tout autre ayant droit².

Section 2. La protection de l'assuré social

264. La Charte instaure à charge des institutions de sécurité sociale des devoirs généraux et spécifiques dont l'examen fait l'objet d'autres développements³.

De leur côté, les lois de 1976 et 2002 organisent également un cadre procédural protecteur de l'ayant droit, dont l'analyse dépasse également le cadre de cette contribution⁴.

Les lignes qui suivent cherchent à identifier, au fil des étapes de la procédure administrative suivie par le C.P.A.S., les apports spécifiques de la Charte par comparaison aux lois de 1976 et 2002.

La question de l'application concurrente ou cumulée des règles générales et transversales de la Charte avec les règles spécifiques des législations particulières n'a pas fait l'objet d'une approche globale par le législateur. Sauf diverses dispositions de la Charte qui déclarent s'appliquer «sans préjudice de dispositions particulières ou dérogatoires propres à une législation spécifique», la Charte n'organise pas de principe général d'articulation.

(1) Sur l'application de la Charte à une décision par laquelle le C.P.A.S. renonce pour des raisons d'équité à poursuivre la récupération ou le recouvrement de l'aide sociale auprès du bénéficiaire (L. du 8 juill. 1976, art. 100bis), ainsi qu'à la décision par laquelle le C.P.A.S. refuse d'admettre les raisons d'équité avancées par l'intéressé: voy. D. BARTH, "Le recouvrement de l'aide sociale et du revenu d'intégration sociale", in (coll.) *Actualités de la sécurité sociale, évolution législative et jurisprudentielle*, CUP, 2004, p. 171.

(2) C. trav. Liège, 11 janv. 2007, inéd., R.G. n° 8132/2007.

(3) Voy. spéc. les contributions de J.-Fr. NEVEN et S. GILSON, H. MORMONT et J. MARTENS.

(4) Pour cette analyse, voy. Ph. VERSAILLES, "Aide et intégration sociale", in (coll.) *Guide social permanent* t. 4, *Sécurité sociale: commentaires* (P.III-L.1).

En règle, la doctrine et la jurisprudence considèrent que les dispositions de la Charte seront préférées lorsqu'elles sont plus favorables à l'assuré social, ou lorsqu'elles comblent une lacune des lois particulières. Cette solution serait justifiée par l'économie générale de la Charte qui poursuit la protection juridique de l'assuré social. Ainsi, «pour que la Charte ne s'applique pas à un secteur déterminé, il ne suffit pas que la réglementation concernée prévoit des dispositions en (telle) matière, il faut encore que ces dispositions soient au moins aussi complètes et aussi protectrices des droits des assurés»¹.

S'agissant du droit à l'intégration sociale, on a dit que la loi du 26 mai 2002 avait choisi de ne pas modifier le champ d'application de la Charte mais avait préféré consacrer des dispositions similaires. La Charte s'applique donc concurremment avec la loi sectorielle.

S'agissant de l'aide sociale au sens strict, le législateur de 2005 a choisi, on l'a vu, de l'intégrer expressément dans le champ de la Charte, de sorte que l'ensemble de son dispositif s'applique au bénéficiaire de l'aide sociale.

§ 1. LES DEVOIRS GÉNÉRAUX

265. Deux devoirs généraux dévolus aux institutions de sécurité sociale méritent un commentaire s'agissant des C.P.A.S.

I. La participation active à la mise en état du dossier

266. La Charte impose aux institutions de sécurité sociale de participer activement à la mise en état du dossier. Ce devoir trouve un prolongement particulier à l'égard des C.P.A.S., tenus de réaliser une enquête sociale – imposée par la loi en droit à l'intégration sociale, vivement conseillée par la jurisprudence² en aide sociale – et clôturée par un rapport social.

Cette obligation du C.P.A.S. doit se lire en parallèle avec le devoir de collaboration de l'ayant droit.

(1) B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, "La Charte de l'assuré social", *Chron. D.S.*, 1998, p. 273, n° 93.

(2) C. trav. Liège, 4 févr. 2003, *Chron. D.S.*, 2004, p. 525.

La Charte ne consacre pas un devoir général de collaboration de l'assuré social. Elle précise simplement attendre du demandeur qu'il fournisse les renseignements demandés et nécessaires pour prendre la décision (art. 10, al. 5 et 11, al. 2)¹.

Par contre, les lois de 1976 (art. 60, § 1^{er}, al. 2) et 2002 (art. 19, § 2 et art. 22, § 1^{er}, al. 2) imposent au demandeur de collaborer à l'examen de sa demande, et au bénéficiaire d'informer d'initiative le C.P.A.S. de tout élément susceptible d'avoir une incidence sur son droit. Il s'agit évidemment d'une conséquence du caractère résiduaire de l'intervention du C.P.A.S. et du régime d'assistance dont il relève.

En insistant sur les obligations des institutions de sécurité sociale, la Charte recherche – et s'avère à ce titre précieuse – un équilibre entre le devoir d'information et de conseil du C.P.A.S. d'une part, l'obligation de collaboration du demandeur d'autre part.

Si la jurisprudence avait depuis longtemps souligné le rôle actif du C.P.A.S., la Charte offre désormais un fondement juridique supplémentaire pour en asseoir l'importance.

Il en a été déduit que s'inscrit pleinement dans la philosophie de la Charte l'obligation faite au C.P.A.S. d'aider les demandeurs, en participant avec eux à l'établissement de la preuve de l'accomplissement des conditions légales requises, notamment par le biais d'un rapport d'enquête sociale circonstancié².

Il a également été admis que le C.P.A.S. qui entend invoquer un manque de collaboration, doit établir avoir sollicité les renseignements qu'il reproche au demandeur de ne pas lui avoir fournis³.

II. Le devoir d'orientation

267. La Charte instaure à charge des institutions de sécurité sociale un triple devoir d'information (art. 3), de conseil (art. 4) et d'orientation vers l'institution de sécurité sociale compétente (art. 5), auquel s'ajoute l'obligation, dans le chef d'une institu-

tion de sécurité sociale saisie d'une demande pour laquelle elle est incompétente, de la transmettre sans délai à l'institution compétente (art. 9, al. 3).

Des dispositions de portée similaire sont prévues en matière d'aide sociale au sens large, relativement au devoir d'information¹ et d'orientation vers l'institution de sécurité sociale compétente². Le devoir de conseil ne figure pas comme tel dans la loi de 2002, mais bien à l'article 60, § 2 de la loi de 1976.

La jurisprudence a depuis longtemps tiré les enseignements des devoirs traditionnels d'information, de conseil et d'assistance à charge des C.P.A.S. Elle en a développé un champ d'application très large et a puisé dans les articles 1382 et 1383 du Code civil la sanction de leur non-respect.

Les obligations particulières qu'énumère la Charte rejoignent, s'agissant des C.P.A.S., l'essentiel des acquis de la jurisprudence. La Charte n'apporte à cet égard guère de nouveauté, sauf par leur consécration expresse.

La Charte n'en conserve pas moins un intérêt manifeste. À la lumière de son économie générale, les devoirs traditionnels d'information et de conseil des lois de 1976 et 2002 se voient renforcés, et pourraient connaître une application accrue à l'égard des C.P.A.S., dont les travailleurs sociaux ont quotidiennement connaissance de situations de fait complexes, dont ils peuvent fréquemment supputer qu'elles pourraient entraîner la saisine d'autres institutions de sécurité sociale.

L'on sait que le travailleur social lors de l'instruction, le C.P.A.S. ensuite dans sa décision, ne peuvent s'en tenir à la formulation de la demande telle qu'elle résulte des propos incomplets, imprécis ou maladroits du demandeur. Le demandeur doit être aidé à circonscrire et formaliser sa demande, afin d'optimiser l'adéquation de la réponse qui y sera éventuellement apportée.

Le C.P.A.S. doit d'une part, examiner par préférence l'octroi du droit à l'intégration sociale avant l'octroi d'une aide sociale, fut-elle d'un montant équivalent³. Le devoir d'information et de conseil prescrit par la Charte renforce, dit la jurisprudence⁴ cette obligation pour le C.P.A.S.

Il doit d'autre part, en raison de la subsidiarité de son intervention par rapport à toutes autres prestations dont le demandeur peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère, vérifier par priorité si l'intéressé ne doit pas être orienté

(1) Lors des travaux parlementaires, un amendement avait été rejeté, qui visait à rappeler à l'assuré social ses propres obligations, notamment celle de communiquer tous renseignements utiles et toutes pièces justificatives nécessaires à l'établissement et l'exécution de ses droits: *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992, n° 353/5, p. 77.

(2) C. trav. Mons, 7 févr. 2007, inéd., R.G. n° 20 229.

(3) Trib. trav. Bruxelles, 3 juin 2003, inéd., R.G. n° 46 943/02; Trib. trav. Mons, 19 nov. 2003, inéd., R.G. n° 8917/03/M; Trib. trav. Bruxelles, 13 avr. 2005, inéd., R.G. n° 1321/05; Trib. trav. Mons, 23 juin 2005, inéd., R.G. n° 8574/04/L.L.

(1) L. du 26 mai 2002, art. 17 et L. du 8 juill. 1976, art. 60bis.

(2) L. du 26 mai 2002, art. 18, § 5.

(3) C. trav. Liège, 28 juin 2005, inéd., R.G. n° 7798/00.

(4) C. trav. Liège, 11 janv. 2007, inéd., R.G. n° 7929/05.

vers d'autres institutions de sécurité sociale (par exemple pour ouvrir un droit aux allocations de chômage ou à la GRAPA¹).

Certes, il ne peut être attendu des travailleurs sociaux du C.P.A.S. qu'il fournissent toutes informations relevant de toutes autres réglementations sociales. Les articles 3 et 4 de la Charte circonscrivent d'ailleurs le devoir d'information et de conseil d'une institution de sécurité sociale aux «matières qui la concernent».

Mais il appartient certainement au C.P.A.S. d'orienter prioritairement l'intéressé vers les organismes ou institutions auprès desquels il pourrait utilement faire valoir ses droits, voire de transmettre à ces organismes ou institutions une demande qui a été introduite auprès de lui s'il estime qu'existe un droit potentiel à une autre prestation sociale².

Le contrôle de l'exercice sur le terrain de ce devoir d'orientation est certainement malaisé. C'est sans doute en cas de recours judiciaire qu'il pourrait être trouvé trace dans le rapport social des éléments de fait qui auraient dû amener le travailleur social du C.P.A.S. à informer, conseiller ou orienter l'intéressé vers une autre institution de sécurité sociale.

§ 2. LE DROIT À L'INTÉGRATION SOCIALE

268. La loi du 26 mai 2002 organise la procédure administrative de manière détaillée. Là où ses dispositions particulières seront plus précises, elles seront préférées à celles de la Charte, laquelle viendra au besoin les compléter.

I. La demande

269. Le C.P.A.S. intervient en principe sur demande, laquelle est verbale ou écrite³ alors que la Charte n'envisage que la demande écrite (art. 9).

(1) «Afin de garantir au demandeur le droit à une garantie de revenus aux personnes âgées, le centre informe l'Office national des pensions du fait qu'il bénéficie d'un revenu d'intégration, six mois avant que le bénéficiaire atteigne l'âge fixé aux articles 3 et 17 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées»: A.R. du 11 juill. 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, art. 8.

(2) En ce sens: P. BURLLET, "L'application de la Charte de l'assuré social à l'octroi de l'aide sociale", *Chron. D.S.*, 2006, p. 186.

(3) L. du 26 mai 2002, art. 18, § 2, al. 2.

Le C.P.A.S. peut également intervenir d'office¹. L'hypothèse de l'octroi d'office n'est pas théorique puisque le travailleur social du C.P.A.S. peut avoir connaissance dans le décours de la gestion de ses dossiers, des démarches effectuées et du

suivi psycho-social ou administratif prodigué, d'une situation justifiant l'octroi d'aides non expressément sollicitées².

La Charte limite quant à elle l'hypothèse de l'intervention d'office «chaque fois que cela est matériellement possible»³. Cette notion pourrait recevoir une application particulière à l'égard des C.P.A.S. qui, par le travail social qu'ils réalisent, détiennent de nombreuses informations relatives aux ayants droit, qui rendent possible l'examen d'office de l'octroi d'une aide.

Jugé qu'il appartient au C.P.A.S. d'envisager d'initiative l'octroi du revenu d'intégration à une personne dont il connaît parfaitement la situation, ce qui devait l'amener à constater que, à partir d'une certaine date, il ne pourrait plus bénéficier d'autres prestations sociales⁴.

II. L'accusé de réception

270. L'accusé de réception doit indiquer le délai de prise de décision, le droit à l'audition préalable, l'obligation faite au bénéficiaire de déclarer immédiatement tout élément nouveau susceptible d'avoir une répercussion sur le montant qui lui a été accordé ou sur sa situation d'ayant droit⁵. La Charte prévoit quant à elle la men-

(1) *Id.*, art. 18, § 1^{er}.

(2) Jugé (Trib. trav. Bruxelles, 12 déc. 2002, *Journ. proc.*, 2003, p. 23) que «l'octroi du revenu d'intégration par le C.P.A.S., même d'office, à la personne qui réunit les conditions prévues par la loi, ne viole pas la liberté de conscience du bénéficiaire. Il n'appartient pas au demandeur de refuser l'octroi du minimum au nom, notamment, de sa liberté de conscience et de son droit de vivre conformément aux principes qu'il souhaite défendre. La liberté de conscience du demandeur n'est pas brimée par l'octroi, d'office, du minimum dès lors qu'il reste libre de penser et de s'exprimer comme il le souhaite sur la problématique qui lui est chère. Quant à son droit de vivre comme il le souhaite, il convient de rappeler que la société n'admet pas que ceux, parmi ses membres, qui ne peuvent se procurer des ressources, vivent en dessous d'un seuil de revenu minimum, seuil fixé par le législateur».

(3) Sur cette notion, voy. circ. min. du 17 sept. 1998 (*M.B.*, 24 oct.).

(4) Trib. trav. Liège, 3 févr. 2006, inéd., R.G. n° 353 394, à propos d'une dame qui, en raison de son accouchement, ne pouvait temporairement prétendre aux allocations d'attente dans le régime de l'assurance-chômage, ni ne pouvait prétendre à l'intervention de la mutuelle à défaut de remplir la condition préalable de stage.

(5) L. du 26 mai 2002, art. 18, § 3. La circulaire du 6 septembre 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (<http://socialassistance.fgov.be>) ajoute qu'à défaut de délivrance de l'accusé de réception ou à défaut des mentions légales, le délai de recours ne commence pas à courir. Ni la loi ni l'arrêté royal ne le précisent cependant.

tion du délai d'examen de la demande et du délai de prescription à considérer (art. 9). L'ensemble de ces différentes mentions doit donc être indiqué.

III. La compétence territoriale

271. Les règles de transmission de la demande par un C.P.A.S. incompétent vers le C.P.A.S. territorialement compétent sont similaires à celles qu'instaure la Charte¹, tout au moins dans leur principe.

La loi de 2002 est cependant plus complète. Elle indique la sanction: le C.P.A.S. fautif reste débiteur du droit à l'intégration sociale tant qu'il n'a pas transmis la demande ou tant qu'il n'a pas communiqué les raisons invoquées pour justifier son incompétence. Elle règle également les conflits de compétence entre C.P.A.S.².

IV. L'instruction de la demande

272. L'article 19 de loi de 2002 prolonge et complète l'obligation énoncée à l'article 11 de la Charte, de recueillir d'initiative toutes les informations faisant défaut en vue de pouvoir apprécier les droits de l'assuré social³.

Par contre, la règle du rappel et de l'absence de réponse du demandeur endéans le mois, prévue à l'article 11 de la Charte, ne trouve pas à s'appliquer puisque le C.P.A.S. ne dispose, en tout état de cause, que de trente jours pour prendre sa décision.

V. Le délai de décision

273. Le délai de décision est de trente jours suivant la réception de la demande alors qu'il est de quatre mois dans la Charte⁴.

(1) Comp. L. du 26 mai 2002, art. 18 et Charte, art. 9.

(2) Voy. son art. 47; voy. également l'art. 15, al. 4, de la loi du 2 avril 1965 et son arrêté royal d'exécution du 20 mars 2003. Pour d'autres développements: M. DUMONT, "La compétence territoriale du C.P.A.S.", in (coll.) *Actualités de la sécurité sociale, évolution législative et jurisprudentielle*, CUP, 2004, p. 11 et suiv.

(3) Voy. L. du 26 mai 2002, art. 19, § 3, al. 4 et A.R. du 11 juill. 2007, art. 6. Cette recherche d'information se voit facilitée par l'intégration des C.P.A.S. dans le réseau de la sécurité sociale géré par la Banque-carrefour (A.R. du 4 mars 2005, *M.B.*, 31 mars, en vigueur au 1^{er} janvier 2005), qui leur permet désormais d'obtenir plus aisément les informations détenues par les autres institutions de sécurité sociale.

(4) Comp. L. du 26 mai 2002, art. 21 et Charte, art. 10.

La Charte prévoit la possibilité pour l'institution de sécurité sociale de suspendre le délai de décision dans l'attente des renseignements demandés à l'intéressé ou une institution étrangère (art. 10). Cette suspension ne vise que les délais ordinaires de décision (quatre ou huit mois) visés au début de l'article 10, lesquels ne s'appliquent qu'à défaut d'un délai plus court prévu par une législation particulière.

Il ne semble donc pas que le C.P.A.S. puisse postposer sa décision au-delà des trente jours¹.

Certes, sur le terrain, le C.P.A.S. préfère parfois surseoir à statuer dans l'attente des compléments d'information demandés, pour prendre ensuite sa décision définitive. Cette pratique, *contra legem*, s'avère paradoxalement parfois plus efficace pour l'ayant-droit lui-même qu'un recours judiciaire immédiatement introduit contre la décision de sursis à statuer.

VI. La motivation

274. Toute décision du C.P.A.S. doit être motivée. L'enjeu de la motivation en matière d'aide sociale au sens large est capital, vu la casuistique immense des situations de fait soumises aux juridictions du travail.

La loi de 2002 exige une motivation "suffisante"² (art. 21, § 2), ce qui paraît bien... insuffisant au regard des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de celles de la Charte (art. 13), ainsi du reste qu'au regard des travaux préparatoires qui imposaient quant à eux une motivation circonstanciée³.

L'insuffisance de motivation de la décision d'un C.P.A.S. s'apprécie à la lumière des critères cumulés de la loi de 2002 (une motivation suffisante qui porte tant sur

(1) En sens contraire, voy. P. BURLET, *op cit.*, p. 187.

(2) Jugé insuffisantes: la seule mention que les conditions légales (non autrement identifiées) sont ou ne sont pas remplies (Trib. trav. Charleroi, 15 févr. 2005, inéd., R.G. n° 63 741/R), la seule mention d'un manque de collaboration sans en préciser les raisons concrètes (Trib. trav. Bruxelles, 21 mars 2005, inéd., R.G. n° 68/05), la mention que l'intéressé n'établit aucune dépense personnelle particulière justifiant l'octroi d'un revenu d'intégration (Trib. trav. Liège, 16 mars 2006, inéd., R.G. n° 350 796).

(3) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 1603/001, Exposé des motifs, p. 28.

les éléments juridiques que sur les éléments de fait selon l'article 21¹, mais néanmoins circonscrite selon les travaux préparatoires), de la loi du 29 juillet 1991² (une motivation adéquée avec l'indication des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision), et de la Charte (une motivation dans un langage compréhensible pour le public).

Dans le cadre de la Charte, la nature de la sanction du défaut de motivation (nullité, non prise de cours du délai de recours, voire refus d'application de l'acte sur pied de l'article 159 de la Constitution) a été discutée en doctrine³, en distinguant le défaut de motivation (art. 13 de la Charte) de l'omission des mentions obligatoires (art. 14 et 15 de la Charte).

Dans le cadre de la loi de 2002, la jurisprudence est constante: la décision d'un C.P.A.S. non motivée ou insuffisamment motivée est nulle. En ce sens, le Tribunal du travail de Namur souligne que, face à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du C.P.A.S., l'obligation de motivation formelle des actes administratifs apparaît d'autant plus fondamentale qu'elle participe non seulement de l'idée d'un procès équitable, mais qu'elle doit également permettre au juge, lors du contrôle externe de légalité, d'examiner l'existence d'une motivation claire, précise, concrète et pertinente⁴.

Il a néanmoins été admis qu'il n'y a pas lieu d'annuler une décision d'un C.P.A.S. pour défaut de motivation ou motivation insuffisante, lorsqu'il est établi qu'en l'espèce son destinataire en a parfaitement compris le sens, grâce aux mentions figurant dans le corps de la décision⁵.

(1) Jugé (Trib. trav. Huy, 26 oct. 2005, inéd., R.G. n° 61 140 et 61 148) que le raisonnement qui a conduit à la décision doit être indiqué explicitement, mais aussi que la décision doit être suffisamment étayée par la motivation.

Les motifs de fait sont les circonstances concrètes qui sont à l'origine de la décision. Le C.P.A.S. commet une illégalité lorsqu'il fonde sa décision sur des motifs de fait matériellement inexacts qui ne sont pas de nature à justifier la décision prise: Trib. trav. Bruxelles, 20 janv. 2005, inéd., R.G. n° 85 331/04, qui cite C. trav. Mons, 12 juin 2002, inéd., R.G. n° 17 335.

La décision doit mentionner les dispositions légales ou réglementaires appliquées: Trib. trav. Charleroi, 7 févr. 2006, inéd., R.G. n° 65 719/R.

(2) S. GILSON et J.-Fr. NEVEN considèrent néanmoins que le recours à la loi de 1991 ne se justifie plus que lorsque l'acte sort du champ d'application de la Charte ou est antérieur à son entrée en vigueur (*op. cit.*, p. 55).

(3) S. GILSON et J.-Fr. NEVEN, *op. cit.*, p. 97.

(4) Trib. trav. Namur, 8 déc. 2006, inéd., R.G. n° 129 181.

(5) C. trav. Liège, 1^{er} mars 2005, inéd., R.G. n° 7657/04; C. trav. Liège, 12 déc. 2006, inéd., R.G. n° 34 310/06.

Par contre, si la motivation de la décision du C.P.A.S. est à ce point déficiente qu'elle ne pouvait qu'empêcher son destinataire d'en comprendre la portée et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours dans les délais, il en résulte qu'une telle décision n'a pu être valablement notifiée, de sorte que le délai de recours n'a pu prendre cours. Le défaut de motivation constitue alors la violation d'une formalité substantielle, qui, conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'État, entraîne la nullité de l'acte administratif¹. L'acte non motivé ou insuffisamment motivé n'a donc pu être valablement motivé, et le délai de recours ne peut courir contre un tel acte.

Dans cette optique, l'examen de la motivation se dédouble: le juge vérifie d'abord si la motivation de la décision du C.P.A.S. a ou non permis à son destinataire d'en comprendre la portée et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours. Dans la négative, le délai de recours n'a pu commencer à courir. Dans ce cas, après avoir constaté qu'il est valablement saisi *ratione temporis*, le juge examine la légalité interne de l'acte, à savoir l'exactitude des motifs de fait et de droit énoncés dans la décision².

Enfin, une autre sanction du défaut de motivation pourrait s'appuyer sur le texte de l'article 21, § 3, de la loi de 2002, dont l'alinéa 2 dispose que si la décision ne contient pas les mentions prévues «dans cet article», le délai de recours ne commence pas à courir. Il n'est donc pas seulement fait référence aux mentions imposées par le paragraphe 3, mais également à la mention imposée par le paragraphe 2, c'est-à-dire la motivation suffisante qui porte tant sur les éléments juridiques que sur les éléments de fait. Le défaut de motivation pourrait donc empêcher le délai de recours de courir³.

L'annulation de la décision du C.P.A.S. pour vice de forme n'entraîne aucune conséquence sur le droit à l'aide revendiquée. Il revient au juge de statuer sur le fond⁴. La tâche se révèle ardue en matière d'aide sociale, car tant les conditions d'octroi (particulièrement la disposition au travail et le respect de la dignité humaine) que surtout la définition de l'aide la plus appropriée à apporter, ne s'enferment pas dans

(1) Voy. ses arrêts n° 26 185 du 19 févr. 1986 (*A.P.M.*, 1986, p. 32) et n° 28 414 du 16 juill. 1987 (*A.P.M.*, 1987, p. 101). J. SOHIER, *Les procédures au Conseil d'État*, Kluwer, Bruxelles 1998, p. 78, n° 143.

(2) C. trav. Liège, 27 avr. 2004, *Chron. D.S.*, 2004, p. 558, note, confirmé par Cass., 14 nov. 2005, S.05.0001.F/1.

(3) Trib. trav. Namur, 8 déc. 2006, inéd., R.G. n° 129 181.

(4) La Cour du travail de Liège (1^{er} mars 2005, inéd., R.G. n° 7657/04, qui cite C. trav. Liège, 19 déc. 2000, inéd., R.G. n° 6519/99) ajoute que par conséquent, il peut devenir en réalité sans intérêt pratique d'annuler une décision pour vice de forme, ce qui revient, assez contrairement, à ne pas sanctionner l'institution de sécurité sociale dont la décision ne satisfait pas à l'obligation de motivation.

l'application de catégories objectives et réglementaires, mais imposent une individualisation poussée de leur appréciation. Les acteurs du débat judiciaire se sentent parfois démunis face à la complexité factuelle des dossiers et les dimensions psycho-sociales de leur examen. Il est en effet délicat de se substituer au C.P.A.S. sans bénéficier de son expertise du travail social.

VII. Les mentions obligatoires

275. La loi de 2002 prescrit des mentions communes à toutes les décisions (art. 21), et d'autres mentions spécifiques aux décisions de récupération d'indu (art. 25). Leur liste ne recoupe pas exactement celle de la Charte (art. 14 et 15). Une application cumulée s'impose donc, de manière à optimiser la protection de l'assuré social.

La loi de 2002 (art. 21, § 3, al. 2) sanctionne l'omission de ces mentions de la même manière que la Charte (art. 14): le délai de recours ne court pas.

VIII. Le langage compréhensible pour le public

276. La Charte impose l'utilisation d'un langage compréhensible pour le public. Cette exigence proscriit la motivation par référence à des abréviations ou des codes informatiques auxquels il est encore parfois recouru.

Par contre, le C.P.A.S. est tenu au respect des dispositions de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, de sorte qu'il ne pourrait notifier sa décision dans la langue maternelle du destinataire, alors pourtant qu'un volet important du contentieux en aide sociale concerne des ressortissants étrangers¹. Rien ne l'empêche toutefois d'y joindre une traduction libre.

IX. La notification

277. La décision est notifiée à l'intéressé dans les huit jours sous pli recommandé ou contre accusé de réception, ce qui exclut les modes de notification moins protecteurs prévus par la Charte: lettre ordinaire ou simple remise d'un écrit².

(1) Comparer avec l'article 14 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, qui impose l'utilisation d'une "langue comprise" par l'étranger.

(2) Comp. L. du 26 mai 2002, art. 21 et Charte, art. 16.

X. Le paiement et les intérêts

278. Le premier paiement intervient dans les quinze jours de la décision, par semaine, quinzaine ou mois au choix du C.P.A.S., alors que la Charte dispose qu'il est procédé au paiement au plus tard dans les quatre mois de la notification de la décision d'octroi¹.

Le régime des intérêts dus de plein droit par le C.P.A.S. en cas de retard de paiement a été jugé plus favorable dans la loi de 2002 et a donc été privilégié à celui de la Charte (art. 20)². Dans le même sens, les dispositions de la loi de 2002 doivent être préférées dès lors qu'en les appliquant en combinaison avec celle qui prévoit le paiement du revenu d'intégration par semaine, quinzaine ou mois au choix du C.P.A.S., il s'en déduit que les intérêts dus sur des mensualités passées se comptent à dater du début de la fréquence de paiement la plus favorable à l'intéressé, soit à dater du premier jour du mois correspondant³.

XI. La révision

279. Le régime des décisions de révision prévu par l'article 22 de la loi de 2002 ne concorde pas totalement avec celui qu'instaure l'article 17 de la Charte, notamment quant aux conditions dans lesquelles la décision de révision n'a pas d'effet rétroactif⁴.

Les hypothèses de révision, avec effet rétroactif et éventuellement récupération de l'indu, sont fréquentes dans la matière de l'aide sociale au sens large, soit parce que la situation de fait s'est modifiée sans que l'intéressé n'en ait en temps requis informé le C.P.A.S., soit parce que l'aide a été accordée à titre d'avance sur une autre prestation sociale allouée par la suite, soit parce que la législation a été modifiée.

(1) Comp. L. du 26 mai 2002, art. 23 et Charte, art. 12.

(2) C. trav. Liège (5^e ch.), 16 mai 2007, inéd., R.G. n° 33 918/06.

(3) Trib. trav. Bruxelles, 24 juin 2005, inéd., R.G. n° 78 035/04; Trib. trav. Namur, 24 mars 2006, inéd., R.G. n° 127 843. *Contra* (à dater de chaque échéance mensuelle): Trib. trav. Mons, 2 mars 2006, inéd., R.G. n° 8151/04/LL.

(4) L'article 22, § 2, de la loi de 2002 se contente d'évoquer l'hypothèse où la «personne ne pouvait se rendre compte de l'erreur», sans se référer, comme le fait la Charte, au sens qu'en donne l'arrêt royal du 31 mai 1933 concernant les déclarations à faire en matière de subventions, indemnités et allocations.

À défaut de disposition spécifique dans la loi de 2002, la question des intérêts sur l'indu est réglée par l'article 21 de la Charte¹.

La loi de 2002 ne contient pas de disposition similaire à l'article 18 de la Charte quant à la possibilité de rapporter une décision en cours de procédure judiciaire. Cet article s'applique dès lors pleinement au contentieux du droit à l'intégration sociale².

XII. Les recouvrements

280. Les dispositions des lois de 1976 (art. 97 à 104) et 2002 (art. 24 à 29) relatives au recouvrement et à la renonciation de la récupération de l'aide auprès de son bénéficiaire³ sont plus précises que celles de la Charte, notamment quant à la procédure administrative applicable (art. 22).

L'existence de ces règles spécifiques rend inutile la faculté laissée au Ministre compétent par l'article 22, § 2, de la Charte d'organiser un autre régime de renonciation à la récupération de l'indu.

XIII. Le recours judiciaire

281. Le délai de recours contre une décision prise par le C.P.A.S. est de trois mois comme le prévoit la Charte⁴.

Dans le cadre de la loi de 2002, ce délai ne court qu'à partir de la notification intervenue conformément à son article 21. À défaut de notification régulière de la décision, on l'a dit, le délai de recours ne court pas.

Cette solution stricte écarte en conséquence l'hypothèse moins protectrice prévue par la Charte qui stipule qu'en cas d'absence de notification, le délai de recours court à partir de la prise de connaissance de la décision par l'assuré social.

La doctrine considère en effet que, lorsque la loi fait courir le délai de recours à partir de la notification, la simple "connaissance" de la décision ne peut la remplacer comme point de départ du délai de recours. Autrement dit, en cas de notification irrégulière, ou d'absence de notification pourtant imposée, le délai de recours ne peut commencer à courir au moment où l'assuré social a connaissance de la décision¹.

Qu'en est-il en cas d'absence de décision?

L'article 47 de la loi de 2002 précise expressément qu'un recours est ouvert contre l'absence de décision du C.P.A.S. Le délai de recours prend cours le jour suivant l'échéance du délai maximum dont disposait le C.P.A.S. pour prendre et notifier sa décision, soit 38 jours à dater de la demande. Cette solution paraît préférable à celle de l'article 23 de la Charte qui, en cas d'absence de décision, fait courir le délai de recours à dater de la constatation de la carence de l'institution, appréciée par référence au délai de principe de quatre mois prévu par l'article 10.

L'éventuelle contrariété entre ces deux solutions fait l'objet de questions préjudicielles posées à la Cour constitutionnelle²:

1. L'article 47, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec le principe général de droit des droits de (la) défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'à la différence de ce qui est prévu pour les assurés sociaux qui bénéficient de l'article 23, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social, il ne subordonne pas la prise de cours du délai de recours contre une décision qui n'a pas été notifiée, à la prise de connaissance de cette décision alors qu'en ce qui concerne l'exercice d'une voie de recours, les assurés sociaux ne se trouvent pas dans une situation différente selon qu'ils sont demandeurs du revenu d'intégration ou d'une autre prestation sociale soumise à la Charte de l'assuré social?

2. L'article 47, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec le principe général de droit des droits de (la) défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'il traite de la même manière, – c'est-à-dire en faisant courir à leur égard un délai de recours prévu à peine de déchéance –, d'une part, les demandeurs du revenu d'intégration à qui a été notifiée une décision

(1) Sur la notion de fraude, dol ou manœuvre frauduleuse en matière d'aide sociale au sens large, voir C. trav. Liège, 25 oct. 2006, inéd., R.G. n° 33 507/05, *juridat.be*; C. trav. Liège, 6 sept. 2006, inéd., R.G. n° 33 921/06, *juridat.be*.

(2) C. trav. Liège (13^e ch.), 27 mars 2007, inéd., R.G. n° 8118/06.

(3) Pour une analyse fouillée, voy. P. BARTH, *op cit.*

(4) Comp. L. du 26 mai 2002, art. 47 et Charte, art. 23.

(1) B. GRAULICH et P. PALSTERMAN, "La Charte de l'assuré social", *Chron.D.S.*, 1998, p. 278: «Il serait pour le moins paradoxal que le délai de recours puisse courir à partir d'une connaissance sur la base d'éléments moins probants, voire sur la base d'une notification verbale au contenu invérifiable».

(2) M.B., 21 juin 2007, n° rôle 4204.

comportant l'ensemble des mentions imposées par l'article 21, § 3, de la loi du 26 mai 2002 et, d'autre part, les demandeurs du revenu d'intégration à qui aucune décision n'a été notifiée par le C.P.A.S dans le délai qui lui est imparti pour ce faire, alors pourtant qu'il s'agit de catégories de personnes se trouvant dans une situation radicalement différente du point de vue de l'information dont elles disposent pour former utilement leur recours?;

3. L'article 47, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec le principe général de droit des droits de (la) défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'ils traitent de manière différente – en ne faisant pas courir un délai de recours prévu à peine de déchéance dans un cas et en faisant prendre cours un tel délai dans l'autre cas – d'une part, les demandeurs du revenu d'intégration à qui a été notifiée une décision ne remplissant pas toutes les exigences de l'article 21, § 3, de la loi du 26 mai 2002 et, d'autre part, les demandeurs du revenu d'intégration à qui aucune décision n'a été notifiée par le C.P.A.S. dans le délai qui lui est imparti pour ce faire, alors qu'il s'agit de catégories de personnes se trouvant dans une situation comparable du point de vue de l'absence d'une information complète leur permettant de former utilement un recours?

XIV. Les garanties supplémentaires prévues par la loi du 26 mai 2002

282. La loi de 2002 prévoit des garanties supplémentaires en faveur de l'assuré social: le formulaire de renseignement¹ remis au demandeur lors de la réception de sa demande et indiquant les informations que le C.P.A.S. souhaite obtenir de sa part (art. 19, § 4), l'audition préalable (art. 21, § 2), l'enquête sociale (art. 19), le rapport social (art. 45)², les garanties spécifiques entourant la conclusion des contrats contenant un projet individualisé d'intégration sociale (art. 6, § 3).

(1) Voy. toutefois l'A.R. du 19 déc. 1997 portant exécution des articles 3, alinéa 1^{er}, et 7, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social (M.B., 30. déc., 2^e éd.) qui prescrit l'obligation pour les institutions de sécurité sociale de rédiger un document, actualisé régulièrement, décrivant les droits et obligations des assurés sociaux.

(2) Pour leur analyse, voir Ph. VERSAILLES, "Aide et intégration sociale", in (coll.) *Guide social permanent* t. 4, *Sécurité sociale: commentaires* (P.III-L.1).

§ 3. L'AIDE SOCIALE

283. La loi du 10 mars 2005 s'est contentée d'insérer les mots "aide sociale" dans l'article 2 de la Charte qui en définit le champ d'application matériel. Il n'existe à l'heure actuelle aucun arrêté royal venu spécifier l'application de la Charte en cette matière.

I. La procédure administrative

284. La loi organique du 8 juillet 1976 est moins précise que celle du 26 mai 2002 quant à la procédure administrative, et ne règle que l'introduction de la demande (art. 58, § 1^{er}), l'accusé de réception (art. 58, § 2), la transmission de la demande au C.P.A.S. compétent (art. 58, § 3), la motivation et les mentions obligatoires de la décision (art. 62bis)¹, la notification de la décision (art. 62bis).

Il en résulte que les dispositions de la Charte sont susceptibles de s'appliquer plus souvent "par défaut", lorsqu'elles viennent compléter la protection de l'ayant droit.

La Charte prévoit notamment que la prestation sociale peut être octroyée sur demande ou d'office chaque fois que cela est matériellement possible. La loi de 1976 ne prévoit pas expressément (au contraire du droit à l'intégration sociale) que l'aide sociale puisse être accordée d'office, sans demande préalable de l'intéressé. P. BURLET considère que l'octroi d'office n'est pas possible en matière d'aide sociale, à défaut de disposition légale en ce sens². C'est oublier les devoirs généraux du C.P.A.S. qui lui permettent d'intervenir, sous la forme qu'il juge la plus appropriée, dans chaque situation dont il reconnaît l'état de besoin³, le cas échéant d'office comme l'indique implicitement l'article 21 de la loi de 2002⁴.

La Charte impose de préciser dans l'accusé de réception le délai d'examen de la demande, alors que l'article 58 de la loi de 1976 n'énumère quant à lui aucune mention obligatoire.

(1) Voy. l'A.R. du 21 janv. 1993 portant exécution de l'article 62bis, alinéa 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976.

(2) P. BURLET, *op cit.*, p. 186.

(3) À l'égard d'un C.P.A.S. informé par le greffe de la Justice de paix de l'introduction d'une procédure en expulsion (C. jud., art. 1344ter), jugé (Trib. trav. Liège, 27 févr. 2002, inéd., R.G. n° 318 691) que «rien n'empêche le C.P.A.S. de prendre une décision d'office conformément aux principes généraux de la loi organique».

(4) «Sans préjudice de l'obligation d'accorder une aide immédiate qui lui est imposée par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, le centre prend sa décision dans les trente jours qui suivent la réception de la demande».

La Charte énonce encore qu'il est procédé au paiement des prestations au plus tard dans les quatre mois de la notification de la décision d'octroi et au plus tôt à partir de la date à laquelle les conditions de paiement sont remplies (art. 12). La loi de 1976 ne définit pas le délai de paiement, mais il paraît évident que le délai "par défaut" prévu par la Charte est exagérément long par rapport au caractère par nature urgent de l'aide sociale¹.

La Charte prévoit que les prestations portent intérêt de plein droit à partir de la date de leur exigibilité et au plus tôt à partir de la date découlant de l'application de l'article 12, c'est-à-dire la date à laquelle le paiement doit intervenir. Le droit aux intérêts pour le passé sonne-t-il ainsi le glas d'un certain courant jurisprudentiel qui refuse l'octroi rétroactif de l'aide sociale? Sans doute non: il appartient au C.P.A.S. d'allouer l'aide sous la forme la plus appropriée, ce qui implique, notamment, d'arrêter la date à partir de laquelle existe le besoin justifiant l'octroi de l'aide.

Rien n'empêche le C.P.A.S. (ou le juge sur recours) de ne pas fixer rétroactivement la date d'exigibilité s'il estime que la dignité humaine n'a pas été atteinte pour le passé ou que les effets d'une éventuelle violation passée de la dignité humaine ont aujourd'hui disparus².

Les règles de forme imposées par la Charte en cas de décision de récupération d'indu viennent combler un vide total de la loi de 1976, au plus grand bénéfice de la sécurité juridique de l'assuré social.

II. Le recours judiciaire

285. La question du délai de recours mérite une attention particulière³.

Le texte originaire de l'article 71 de la loi de 1976, tel que modifié par la loi du 12 janvier 1993, disposait que le délai de recours était d'un mois et prenait cours, notamment, à la date du dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision.

(1) Jugé qu'engage sa responsabilité civile le C.P.A.S. qui liquide avec retard des arriérés d'aide sociale alors qu'un paiement diligent aurait allégé la situation du demandeur (Trib. trav. Namur, 26 nov. 1999, inéd., R.G. n° 105 270, qui condamne le C.P.A.S. à verser des dommages et intérêts fixés *ex aequo et bono* à 10 000 Bcf - 247,89 €).

(2) Voy. C.A., arrêt n° 112/2003 du 17 sept. 2003 (*Arr. C.A.*, 2003, p. 1465; *J.D.J.*, 2003, n° 230, p. 42; *R.D.E.*, 2003, p. 401; *R.W.*, 2003-2004, p. 864; *Chron. D.S.*, 2004, p. 250, obs. H. FUNCK et *J.T.T.*, 2004, p. 177). Voy. également C. trav. Liège, 24 avr. 2002, *Chron. D.S.*, 2004, p. 254.

(3) Voy. K. STANGHERLIN, "Le facteur sonne toujours deux fois, la Cour d'arbitrage et le point de départ des délais de recours en aide sociale", *Chron. D.S.*, 2007, p. 65.

S'agissant du délai d'un mois, la Cour constitutionnelle avait écarté toute discrimination entre le délai de recours de trois mois prévu par la Charte en matière de minimex et le délai d'un mois prévu par la loi de 1976 en matière d'aide sociale au sens strict. La Cour avait considéré s'il existait entre ces régimes des différences objectives susceptibles de justifier un traitement distinct des règles de procédure en matière de recours.

S'agissant du point de départ de ce délai, la Cour constitutionnelle avait considéré qu'en le fixant à la date du dépôt à la poste du pli recommandé notifiant la décision, l'article 71 violait les articles 10 et 11 de la Constitution⁴.

Dans sa version actuelle⁵, l'article 71 de la loi de 1976 dispose que le délai est de trois mois, et prend cours à partir de la notification de la décision ou de la date de l'accusé de réception³ de la décision par son destinataire.

Par notification, il faut entendre ce qu'en a dit la Cour constitutionnelle⁴. La notification visée à l'article 71 doit s'entendre comme la communication de la décision à l'intéressé selon les modalités prévues par l'article 62bis de la loi de 1976: par lettre recommandée à la poste ou contre accusé de réception. Elle se distingue ainsi de la notification par pli judiciaire visée par l'article 32 du Code judiciaire, qui ne concerne que les actes de procédure. La Cour justifie son analyse par le fait que s'agissant de décisions qui portent sur le droit fondamental de mener une vie conforme à la dignité humaine, il s'impose d'éviter toute insécurité juridique. Le délai de recours doit donc courir à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties⁵.

En cas d'absence de décision dans le délai de trente jours, le délai de recours prend cours à partir de l'expiration du délai endéans lequel le C.P.A.S. devait prendre sa

(1) Arrêt n° 166/2005 du 16 nov. 2005, *Arr. C.A.*, 2005, p. 2117; *J.T.*, 2006, p. 2 et *R.W.*, 2006-2007, p. 475. Voy. également ses arrêts des 17 déc. 2003 (n° 70/2003, *Arr. C.A.*, 2003, p. 2021; *R.W.*, 2003-2004, p. 1145, obs. J. LAENENS; *J.L.M.B.*, 2004, p. 140, obs. D. PIRE; *J.T.*, 2004, p. 45, obs. J. VAN DROOGHENBROECK et *J.T.T.*, 2004, p. 228) et 15 mars 2006 (n° 43/2006, *Arr. C.A.*, 2006, p. 503; *R.D.E.*, 2006, n° 137, p. 15 et *Chron. D.S.*, 2007, p. 64).

(2) Telle que modifiée par la loi (I) du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 28 juill.).

(3) Visé à l'article 62bis de la loi de 1976.

(4) Arrêt n° 43/2006 du 15 mars 2006, *Arr. C.A.*, 2006, p. 503; *R.D.E.*, 2006, n° 137, p. 15 et *Chron. D.S.*, 2007, p. 64.

(5) Et la Cour de poursuivre que l'objectif d'éviter l'insécurité juridique pourrait être atteint aussi sûrement si le délai commençait à courir le jour où le destinataire a pu en avoir connaissance, c'est-à-dire à la date où, en toute vraisemblance, le pli a été présenté à son domicile, sans avoir égard à la date à laquelle, le cas échéant, il a retiré le pli à la poste. Cette date est d'ailleurs celle à laquelle, sauf disposition contraire, la "notification" d'une décision administrative est réputée accomplie, le propre d'une notification étant de porter à la connaissance du destinataire le contenu de l'acte notifié.

décision (un mois à compter de la demande ou à compter de la transmission de la demande par le C.P.A.S. initialement saisi mais incompétent).

Quid en cas de décision régulièrement prise dans le délai légal mais non notifiée dans les formes et les délais prévues par l'article 62bis de la loi de 1976? Un recours est certainement ouvert dès l'existence de la décision, et avant même qu'elle ne soit notifiée.

La Cour constitutionnelle est saisie des questions préjudicielles suivantes¹:

1. Les articles 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. et 23, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec le principe général de droit des droits de défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'ils traitent de la même manière, c'est-à-dire en faisant courir à leur égard un délai de recours prévu à peine de déchéance, d'une part, les demandeurs d'aide sociale qui se sont vu notifier une décision comportant l'ensemble des mentions imposées par les articles 62bis de la loi du 8 juillet 1976 et 14 de la loi du 11 avril 1995 et, d'autre part, les demandeurs d'aide sociale à l'égard desquels aucune décision n'a été prise par le C.P.A.S. dans le délai qui lui est imparti pour ce faire, alors pourtant qu'il s'agit de catégories de personnes se trouvant dans une situation radicalement différente du point de vue de l'information dont elles disposent pour former utilement leur recours?

2. Les articles 71 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. et 23, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec le principe général de droit des droits de défense et avec le droit au procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne de protection et de sauvegarde des droits de l'homme, en ce qu'ils traitent de manière différente – en ne faisant pas courir un délai de recours prévu à peine de déchéance dans un cas et en faisant prendre cours un tel délai dans l'autre cas – d'une part, les demandeurs d'aide sociale à l'égard desquels a été prise une décision ne remplissant pas toutes les exigences de l'article 14, alinéa 1^{er}, de la loi du 11 avril 1995 et, d'autre part, les demandeurs d'aide sociale à l'égard desquels aucune décision n'a été prise par le C.P.A.S. dans le délai qui lui est imparti pour ce faire, alors qu'il s'agit de catégories de personnes se

trouvant dans une situation comparable du point de vue de l'absence d'une information complète leur permettant de former utilement un recours?

Dans leur analyse de la Charte, S. GILSON et J.-Fr. Neven¹ relèvent encore que «plusieurs auteurs estiment que, même en matière d'aide sociale, la constatation par l'assuré social de la carence du C.P.A.S. reste une faculté et non une obligation², de sorte que le demandeur qui ne reçoit pas de décision a la faculté d'attendre qu'une décision soit prise, le délai de recours ne prenant cours qu'à dater de la notification³. On peut également se référer à la motivation d'un autre arrêt de la Cour du travail de Liège du 7 décembre 2004⁴».

*

286. L'évolution législative des deux grands volets de l'action des C.P.A.S. (minimex – actuellement droit à l'intégration sociale – et aide sociale *sensu stricto*) se marque par un rapprochement constant de leurs procédures administrative et judiciaire.

Le législateur a définitivement rompu avec la dichotomie – enfin jugée artificielle – entre, d'une part, un droit subjectif à un revenu minimum (minimex et actuellement droit à l'intégration sociale) inscrit dans la sécurité sociale au sens large et encadré d'une procédure administrative précise, d'autre part un droit à l'aide sociale à ce point individualisé que le législateur avait cru à l'origine que son respect serait mieux assuré par un travail social de qualité que par un cadre procédural imposé.

L'ancrage, en 1993, du contentieux de l'aide sociale au sens strict dans le giron judiciaire avait renforcé la similitude entre minimex et aide sociale⁵. L'insertion de l'aide sociale dans le champ d'application de la Charte, en 2005 (10 ans après le raté initial...) a poursuivi le mouvement.

(1) S. GILSON et J.-Fr. NEVEN, *op cit.*, p. 88.

(2) J.-C. FÉRIR, "Avant l'heure, c'est déjà l'heure", *J.D.J.*, 2002, n° 211, p. 41. Voir aussi P. BURLET, *op cit.*: selon cet auteur, ce n'est pas parce que le C.P.A.S. a laissé s'écouler le délai pour prendre la décision que le demandeur doit introduire son recours dans les trois mois de la constatation de la carence de l'institution.

(3) C. trav. Liège, 22 sept. 1998, inéd., R.G. n° 6201/98.

(4) C. trav. Liège, 7 déc. 2004, inéd., R.G. n° 7212/2002, www.cass.be.

(5) Sur cette question, voy. X. DUON, "Minimex, aide sociale et juridictions. Les droits et leurs juges", *J.T.* 1990, p. 17.

(1) M.B. 28 févr. 2007, n° rôle 4136.

Il reste à parachever l'ouvrage, en consacrant expressément dans les lois de 1976 et 2002 un dispositif identique de procédure administrative et judiciaire. La *ratio legis* des deux matières ne justifie pas les différences persistantes.

La sécurité juridique y aura tout à gagner, tant pour le C.P.A.S. qui ne devra plus jongler avec des règles différentes, que, surtout et bien sûr, pour l'assuré social.