

SYNTHESE THEMATIQUE :

LE DROIT A L'EMPLOI ET A LA FORMATION

1. Le droit à l'intégration sociale par l'emploi ou la formation entend promouvoir de manière dynamique l'intégration des individus précarisés dans la société.

L'intégration active dans la société peut prendre diverses formes, notamment une première expérience professionnelle, une formation, la poursuite d'études de plein exercice, ou encore la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale.

Comment cet objectif est-il reçu dans la jurisprudence et la doctrine¹ de 2006 ?

Des questions essentielles, intimement liées à l'architecture générale de la loi du 26 mai 2002, restent encore vierges de jurisprudence (à tout le moins en 2006). La jurisprudence réagit évidemment en fonction des dossiers dont elle est saisie. Il n'est pas aisé, au départ d'une juxtaposition d'espèces différentes, de déduire des enseignements plus généraux.

LES NOTIONS

2. Le caractère dynamique de la loi du 26 mai 2002 se confirme en jurisprudence, qui fait du projet individualisé d'intégration sociale la pierre angulaire de cette nouvelle dynamique, censée favoriser l'insertion socioprofessionnelle et la mise à l'emploi.

La jurisprudence de 2006 souligne que l'action du CPAS, à tout le moins pour les jeunes, est entièrement orientée vers une intégration par l'emploi. Sa mission consiste à mener une action sociale recherchant une participation de chacun dans la société, prioritairement par le biais d'un emploi.

Elle ajoute que l'ensemble des dispositions de la loi du 26 mai 2002, et les obligations qu'elle impose au CPAS comme au demandeur, doivent être analysées et interprétées à la lumière de l'économie générale de la loi et des objectifs que lui assigne le législateur, qui s'articulent autour de la volonté de promouvoir une « solidarité responsable ».

On a ainsi relevé dans la synthèse de la jurisprudence de 2006 combien la notion d'intégration sociale sert de critère d'appréciation pour les Cours et tribunaux.

Elle permet bien sûr d'évaluer la disposition au travail du demandeur ou le mode de concrétisation du droit à l'emploi à lui réserver.

¹ La doctrine pertinente publiée au cours de l'année 2006 est très ténue (alors que des ouvrages importants sont publiés en 2004, 2007 et 2008). On consultera essentiellement : S. GILSON, M. GLORIEUX, « Le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'Etat social actif. Quelques commentaires de la loi du 26 mai 2002 », in X., *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E., 2006 ; TORFS, D., « Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening : wetgeving en rechtspraak », *R.D.S.*, 2006, numéro spécial, 687-738.

Mais elle sert, au-delà, à interpréter l'ensemble des dispositions de la loi, de manière à leur donner une portée fidèle à l'économie générale de celle-ci (notamment : l'octroi du droit aux jeunes majeurs en rupture, la notion de résidence habituelle et effective, la prise en compte des revenus des cohabitants, le choix des études, les critères de la disposition au travail, l'utilité de l'exécution provisoire des jugements).

3. Paradoxalement, le concept d'« intégration sociale » ne fait guère l'objet de tentative de **définition** par les Cours et tribunaux.

Notons toutefois un jugement du Tribunal du travail de Bruxelles qui souligne que l'objectif d'intégration sociale doit permettre à l'intéressé de « construire son avenir, de construire son équilibre, d'assumer au mieux ses responsabilités d'adulte et de parent »². Un autre jugement affirme que la philosophie de l'intégration sociale est de permettre à chacun de trouver sa place dans la société, de contribuer à son développement en se voyant garantir un droit à l'émancipation personnelle, objectif résumé par les mots de « solidarité responsable »³.

De même, la distinction contenue à l'article 11 de la loi du 26 mai 2002, entre « insertion sociale » et « insertion professionnelle », ne trouve pas d'écho en jurisprudence.

4. Plus largement, les Cours et tribunaux ne tentent pas de définir – et *a fortiori* d'imposer au CPAS et au demandeur – ce qu'ils estimeraient devoir constituer les conditions d'une intégration sociale ou professionnelle, le processus à mettre en oeuvre, le travail social à réaliser, l'accompagnement à prévoir ou le soutien à prodiguer par les CPAS.

En d'autres termes, les juridictions du travail ne s'immiscent guère dans la définition des **objectifs, des méthodes et des outils du travail social** développés par les CPAS.

Relevons néanmoins la jurisprudence abondante relative aux étudiants, qui cherche à identifier les conditions à réunir pour que les études entreprises soient susceptibles d'accroître les chances d'insertion professionnelle. En filigrane apparaît l'ébauche d'une définition de l'intégration sociale. La jurisprudence indique en effet que les études doivent favoriser l'insertion sur le marché du travail par l'acquisition de compétences professionnelles opérationnelles⁴, la promotion d'une autonomie financière et la recherche d'une émancipation professionnelle. On ajoutera l'évolution nette en jurisprudence pour faire de la connaissance, ou à tout le moins l'apprentissage, de l'une des langues nationales, une condition indispensable d'une intégration sociale en Belgique.

5. La jurisprudence actuelle semble se limiter au débat portant sur le principe de l'ouverture du droit à l'intégration sociale, et condamne le CPAS, dans l'immense majorité des cas, à allouer le revenu d'intégration.

Si la discussion vient à porter sur le projet individualisé d'intégration sociale, c'est surtout pour permettre au juge de vérifier, selon les cas, s'il a été souscrit lorsque la loi l'impose, ou si le CPAS, lorsqu'il sanctionne le non respect du projet par l'ayant droit, a lui-même

² Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 19 avril 2006, X / CPAS Saint-Gilles, RG 1.578/2006.

³ Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 22 février 2006, X / CPAS Forest, RG 21.575/2005.

⁴ Ce qui implique que le projet d'études ou de formation soit réaliste, conforme aux aptitudes de l'intéressé et susceptible d'être rémunérateur, ou encore qu'il s'agisse d'un projet sérieux d'activité en qualité d'indépendant.

parallèlement respecté ses propres obligations. La jurisprudence se montre en effet sévère à l'égard du CPAS qui retire le droit ou prend une décision de sanction alors qu'il n'a pas fait souscrire à l'intéressé un contrat portant sur un projet individualisé.

Par contre, et comme indiqué ci-avant, les Cours et tribunaux ne s'immiscent pas dans la **méthodologie de travail social** à adopter par le CPAS pour utiliser au mieux le projet.

Ainsi, à titre illustratif, lorsque le juge décide que le CPAS ne peut se borner à contester la disposition au travail, sans avoir préalablement invité l'intéressé à s'inscrire dans une démarche de recherche d'emploi et lui avoir fourni une aide minimale en ce sens, il ne définit pas lui-même les démarches à réaliser ou l'aide à fournir.

En d'autres termes, le débat porte plus sur la validité formelle que sur le contenu social du projet.

LE DROIT A L'EMPLOI

6. La proclamation d'un véritable **droit à l'emploi**, à tout le moins dans le chef des jeunes bénéficiaires, ne sert pas (encore ?) d'appui à une jurisprudence novatrice, qui entendrait condamner plus systématiquement les CPAS à accorder le droit à l'intégration sociale par un contrat de travail ou une forme de mise à l'emploi⁵.

Il est à ce stade difficile d'en identifier les raisons.

D'une part, la jurisprudence, après seulement quelques années d'application de la loi du 26 mai 2002, se cherche encore des lignes de conduite.

D'autre part, les Cours et tribunaux hésitent manifestement à interférer directement dans le choix du mode de concrétisation du droit à l'intégration sociale.

La tendance actuelle consiste à s'en tenir à la nature de la décision du CPAS⁶, lequel accorde dans la (toute) grande majorité des cas - ayant fait l'objet d'un recours judiciaire - un revenu d'intégration. Le juge ne s'estime pas investi du pouvoir de modifier l'objet de la contestation, de sorte qu'un recours contre une décision de refus du revenu d'intégration ne débouche en principe pas sur un jugement qui condamnerait le CPAS à formaliser le droit à l'intégration sociale par un emploi ou un projet individualisé.

L'avenir permettra de voir si les Cours et tribunaux viendront s'immiscer en quelque sorte dans les choix du CPAS et, se substituant à lui, décider eux-mêmes de la forme de concrétisation la plus appropriée du droit à l'intégration sociale.

7. Le respect du **délai de trois mois** endéans lequel le CPAS doit proposer un emploi ne fait guère l'objet de discussion judiciaire.

⁵ L'auteur dispose de quelques décisions en ce sens, mais datées de 2007 et 2008.

⁶ Voir à s'en tenir à l'objet de la demande initiale telle qu'exprimée par le demandeur.

D'une part, la loi n'a pas assorti ce délai d'une sanction, d'autre part la difficulté de trouver un emploi accessible aux personnes précarisées, peu ou pas qualifiées, explique certainement que les Cours et tribunaux hésitent à imposer un délai de mise en œuvre du droit à l'emploi.

Relevons toutefois un jugement du Tribunal du travail de Bruxelles, qui indique que l'abstention, dans le chef du CPAS de proposer, dans les trois mois de la demande, un projet individualisé d'intégration sociale est une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil. Cette faute n'entraîne cependant réparation que si elle cause un dommage : il appartient à l'étudiant d'apporter la preuve positive du lien de causalité entre cette absence de projet individualisé (qui aurait dû définir l'accompagnement et le soutien que le CPAS devait lui apporter) et son abandon ou son échec des études entreprises⁷.

Cette décision, sans doute sévère pour les CPAS, s'appuie logiquement sur la théorie de l'équipollence entre le non respect par une autorité publique d'une obligation légale de faire, et le caractère fautif de cette illégalité.

8. La notion d'**emploi adapté** à la situation personnelle et aux capacités du bénéficiaire ne fait guère l'objet de développements.

La jurisprudence semble actuellement se limiter à un contrôle marginal, pour sanctionner, au cas par cas, les emplois qu'elle ne jugerait pas adaptés à telle caractéristique du demandeur, plutôt que définir les conditions positives d'un emploi adapté.

C'est en ce sens que le Tribunal du travail de Mons a décidé que l'intégration sociale n'est pas garantie en offrant à un homme de santé fragile, une formation en mathématique pour exercer un emploi de technicien de surface à un euro de l'heure⁸.

La jurisprudence invite le CPAS à adapter sa politique de mise à l'emploi en fonction du public auquel il s'adresse, pour tenir compte de la fragilité ou de la précarité de certains groupes sociaux (les jeunes, les personnes âgées, les allochtones, etc), lui laissant cependant le soin d'en définir les objectifs et modalités spécifiques.

9. La création, **sur la base de l'âge**, de deux grands groupes de bénéficiaires auxquels la loi réserve des priorités différentes parmi les formules de concrétisation du droit à l'intégration sociale, n'a pas suscité de débat judiciaire, pas même pour rappeler ou questionner la position adoptée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 14 janvier 2004 qui avait conclu à l'absence de discrimination entre les jeunes de 18 à 25 ans et les personnes âgées de 25 ans et plus.
10. L'hypothèse d'une **obligation de résultat** à charge des CPAS par rapport aux jeunes, mais **de moyens** par rapport aux bénéficiaires plus âgés ne suscite pas de débat en jurisprudence.

On relève à ce propos que la jurisprudence dénie au demandeur âgé de plus de 25 ans, le droit d'exiger du CPAS qu'il lui trouve un emploi, même si les articles 60 de la loi du 8 juillet 1976 et 13 de la loi du 26 mai 2002 permettent effectivement au CPAS de proposer un

⁷ Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 17 novembre 2006, RG 6.409/06.

⁸ Trib. trav. Mons, 2e ch., 22 février 2006, RG 15.245/05/M.

emploi aux demandeurs d'aide sociale ou du revenu d'intégration, s'agissant là seulement d'une obligation de moyens et non de résultat⁹.

LA CONCRETISATION DU DROIT A L'EMPLOI

11. Le choix du mode de **concrétisation du droit à l'intégration sociale** appartient au CPAS. C'est à lui qu'il revient de déterminer le mode de concrétisation le plus approprié (art. 60, § 3, de la loi du 8 juillet 1976).

Les Cours et tribunaux ne remettent pas en cause le choix opéré par le CPAS, pour par exemple considérer qu'un contrat « article 60, §7 » aurait été plus judicieux qu'un « article 61 », ou tout autre type d'engagement salarié.

La jurisprudence n'offre ainsi guère de matériau d'analyse et d'évaluation des politiques de mise à l'emploi développées par les CPAS, quant au choix des formules de mise à l'emploi, quant à leur adéquation avec les différents publics, quant aux caractéristiques des emplois (le secteur d'activité, la durée, etc.).

12. La jurisprudence de 2006 n'offre pas d'exemple de jugement qui aurait condamné le CPAS à accorder le droit à l'intégration sociale sous une autre forme que celui que ce dernier avait lui-même entendu privilégier.

Tout au plus certaines juridictions, en condamnant le CPAS à verser le revenu d'intégration à un demandeur pour lequel la conclusion d'un contrat d'intégration sociale est obligatoire (particulièrement les étudiants), « invitent » les parties à encadrer le demandeur par un projet individualisé d'intégration sociale ou « ordonnent » aux parties de conclure sans délai un contrat contenant un projet individualisé, sans toutefois en définir le détail du contenu.

13. La jurisprudence cherche néanmoins à **encadrer le choix à exercer par le CPAS**.

Jugé que la mission du CPAS ne consiste pas seulement à vérifier si les personnes qui s'adressent à lui ont, ou non, droit au revenu d'intégration. Sa mission consiste à mener une action sociale recherchant la participation de chacun dans la société, prioritairement par le biais d'un emploi.

En conséquence, à l'égard d'un jeune de 19 ans, en rupture familiale, qui se trouve à la rue sans emploi ni formation, le rôle du CPAS consiste à l'accompagner, par un travail social adapté, vers son intégration dans la société et dans la vie professionnelle, par le biais, notamment, de la reprise d'une formation ou de démarches de recherche d'emploi, ou par toute autre action appropriée à entreprendre par le CPAS. Un projet individualisé d'intégration sociale doit être élaboré à cette fin¹⁰.

14. La jurisprudence cherche encore à **distinguer** le principe de **l'octroi du droit** à l'intégration sociale, du **choix de son mode de concrétisation**.

⁹ Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 29 mai 2006, X / CPAS Saint-Gilles, RG 22.742/05.

¹⁰ Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 9 janvier 2006, RG 15.662/2005.

L'échec du mode de concrétisation choisi ne signifie en effet pas nécessairement que l'intéressé perd le bénéfice du droit à l'intégration sociale.

Il appartient au CPAS, soit de tirer de cet échec la conséquence que l'intéressé n'est pas ou plus disposé à travailler, de sorte que la perte de cette condition d'octroi justifie une décision de retrait du droit à l'intégration sociale ; soit de choisir une autre forme de concrétisation afin de poursuivre l'octroi du droit à l'intégration sociale dont le bénéfice reste par ailleurs acquis à l'intéressé.

Jugé que lorsque le CPAS a décidé de concrétiser le droit à l'intégration sociale en engageant le demandeur dans le cadre du contrat de travail « article 60, §7 », puis que, en sa qualité d'employeur, il y met fin au motif que l'intéressé « ne convient pas », il doit, soit prendre une décision de retrait du droit à l'intégration sociale au motif que les conditions d'octroi ne sont plus remplies (par exemple parce que le comportement de l'intéressé manifeste une absence de disposition au travail), soit continuer à lui allouer le droit à l'intégration sociale sous une autre forme, par exemple un revenu d'intégration, assorti ou non d'un projet individualisé d'intégration sociale (art. 6, §2, de la loi du 26 mai 2002).

Un retrait pur et simple de toute intervention est d'autant plus critiquable que cette décision implicite n'a été précédée d'aucune audition préalable.

Le Tribunal du travail de Namur va plus loin, puisqu'il précise qu'en s'abstenant de prendre une décision de retrait du droit à l'intégration sociale, le CPAS commet une faute au sens de l'article 1382 du Code civil, ce qui a obligé l'intéressé à introduire une nouvelle demande, et a provoqué un dommage en son chef, à savoir la perte de tout revenu entre la fin du contrat « article 60, §7 » et la date d'effet de la nouvelle décision d'octroi du revenu d'intégration¹¹.

15. La jurisprudence tente de distinguer ce qui relève de la **contestation** dont elle est saisie et qui porte sur le droit à l'intégration sociale, du contentieux parallèle qui pourrait se nouer, entre mêmes parties, à propos du **contrat de travail** avenant entre elles et qui relève de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail.

Il serait utile de comparer la jurisprudence étudiée ici avec celle des chambres des juridictions du travail compétentes pour statuer au contentieux du contrat de travail.

16. Le recours aux **contrats « article 60, §7 » et 61** fait l'objet d'une première jurisprudence, dont il est encore difficile de tirer des enseignements généraux.

Pour le Tribunal du travail de Bruxelles, lorsque le CPAS est lui-même l'employeur dans le cadre de l'article 60, §7, de la loi du 8 juillet 1976, il convient de distinguer son rôle d'employeur de ses missions légales dans le cadre des lois de 1976 et 2002.

En cas de licenciement pour motif grave du travailleur engagé dans le cadre de l'article 60, §7, de la loi du 8 juillet 1976, suivi d'une demande de revenu d'intégration et d'une décision de refus pour absence de disposition au travail, le juge saisi du recours contre cette décision ne peut statuer sur l'existence de la faute grave au sens de l'article 35 de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail, mais doit uniquement vérifier la réunion des conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale. A ce stade le Tribunal doit se borner à constater que le grief invoqué par le CPAS employeur au titre de motif grave est contesté et non encore établi judiciairement par la chambre du Tribunal saisie du litige « contrat de travail »¹².

¹¹ Trib. trav. Namur, 7e ch., 10 novembre 2006, X / CPAS Eghezée, RG 129.777.

¹² Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 26 octobre 2006, X / CPAS Uccle, RG 3.865/06.

17. S'agissant du **projet individualisé d'intégration sociale menant à terme à un contrat de travail**, le Tribunal du travail de Dinant a tranché une espèce dans laquelle le CPAS avait décidé d'accorder le revenu d'intégration à un demandeur âgé de moins de 25 ans, assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale, qui ne sera cependant jamais conclu nonobstant la demande insistante de l'intéressé de trouver rapidement un emploi. Le CPAS avait par contre décidé ensuite de l'engager dans le cadre d'un contrat « article 60, §7 », sans intégrer ce projet d'emploi dans un projet individualisé d'intégration sociale. Constatant que l'intéressé, qui ne dispose que du diplôme de fin d'études secondaires inférieures, avait abandonné cet emploi pour poursuivre une formation qualifiante, le CPAS a mis fin au revenu d'intégration pour absence de disposition au travail.

Le Tribunal relève que puisque l'intéressé avait insisté sur son souhait de trouver du travail, la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale menant à terme à un contrat de travail était obligatoire (art. 6, §2, et 11, §2, b, et §3, de la loi du 26 mai 2002).

Le Tribunal souligne ensuite que le contrat « article 60, §7 » aurait du être envisagé dans le cadre du projet individualisé d'intégration sociale auquel le CPAS avait décidé de subordonner l'octroi du revenu d'intégration.

Cela aurait permis de faire bénéficier l'intéressé d'un processus d'encadrement et d'accompagnement dans le cadre d'un véritable travail social, dont la conclusion du contrat « article 60, §7 » aurait été l'aboutissement conforme à l'esprit de la loi du 26 mai 2002 et son souci d'une approche individualisée des conditions d'intégration sociale des bénéficiaires.

En recourant à un contrat « article 60, §7 » en dehors de ce cadre, le CPAS a éludé ses obligations légales tirées de la loi du 26 mai 2002¹³.

18. La jurisprudence cherche à déterminer la **nature juridique et la portée des obligations** souscrites dans le cadre d'un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale.

Selon le Tribunal du travail de Bruxelles¹⁴, le contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale est soumis au droit civil des contrats, lequel doit être interprété en prenant en considération le vœu exprimé par le législateur de 2002.

C'est le critère de l'exécution de bonne foi et en bon père de famille qui préside à l'évaluation du respect par chacune des parties des obligations qu'elles ont souscrites dans le cadre d'un projet individualisé d'intégration sociale.

Ce principe du droit commun signifie, dans le chef du CPAS, la mise en oeuvre de tous les moyens possibles pour assurer l'encadrement, l'orientation et le soutien de l'allocataire du revenu d'intégration, et dans le chef de ce dernier, le souci de mettre en oeuvre tout ce qui est humainement et raisonnablement possible, compte tenu de sa situation, de ses capacités et aptitudes, mais aussi de ses carences et de ses handicaps, physiques, sociaux ou culturels, pour assurer la réussite du processus d'insertion.

Cette appréciation ne peut par ailleurs pas faire l'économie de la réalité de l'exclusion sociale et des difficultés quotidiennes qu'elle engendre pour ceux et celles qui, comme le souligne l'exposé des motifs de la loi, « cherchent à s'en sortir ».

Par ailleurs, jugé que le bénéficiaire du revenu d'intégration, qui lui a été accordé moyennant la conclusion d'un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale, qui ne donne pas suite aux invitations répétées du CPAS de le contacter en vue de négocier et

¹³ Trib. trav. Dinant, 7e ch., 13 juin 2006, X / CPAS Doische, RG 70.146.

¹⁴ Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 22 février 2006, X / CPAS Forest, RG 21.575/2005.

conclure ce contrat, ne répond pas aux conditions de maintien de ce revenu d'intégration et la décision de retrait est justifiée¹⁵.

En outre, jugé que la conclusion d'un contrat couvrant une certaine période ne constitue en rien la garantie de bénéficiaire du revenu d'intégration jusqu'au terme de cette période. Si les conditions de maintien du revenu d'intégration prévues dans ce contrat ne sont pas respectées, ou si l'une des conditions légales d'octroi vient à n'être plus remplie, le CPAS est fondé à retirer le bénéfice du revenu d'intégration.

En d'autres termes, lorsque la période d'octroi prend fin et que le CPAS examine sa prolongation éventuelle, le demandeur ne peut arguer du contrat, ni d'une quelconque tacite reconduction de celui-ci, pour prétendre conserver son droit au revenu d'intégration au delà de la période initiale d'octroi¹⁶.

19. Les **mécanismes d'intervention financière du CPAS dans les frais liés à l'insertion professionnelle** ne font l'objet d'aucune jurisprudence. Les litiges éventuels qui surviennent entre le CPAS, le bénéficiaire et l'utilisateur extérieur éventuel sont réglés ailleurs et ne semblent pas relever des contestations visées à l'article 580, 8°, du Code judiciaire.
20. L'étude systématique de la jurisprudence de 2006 développe largement le thème du droit à l'intégration sociale pour les **étudiants**. Il est proposé au lecteur de s'y référer.
21. Les **garanties procédurales** qui entourent la conclusion du projet individualisé d'intégration sociale, pourtant considérées essentielles par le législateur, ne trouvent que peu d'écho en jurisprudence.

Tout au plus la jurisprudence souligne que la loi du 26 mai 2002 met à charge de l'intéressé de nouvelles obligations, mais lui accorde aussi de nouvelles garanties, qui doivent être clairement exposées au demandeur.

15 Trib. trav. Dinant, 7e ch., 13 juin 2006, X / CPAS Houyet, RG 69.709 ; Trib. trav. Bruxelles, 15e ch., 7 décembre 2006, X / CPAS Evère, RG 13.459/06.

16 C. trav. Liège, 8e ch., 12 septembre 2006, X / CPAS Braives, RG 31.731/03.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE THÉMATIQUE :	1
LE DROIT À L'EMPLOI ET À LA FORMATION	1
Les notions	1
Le droit à l'emploi	3
La concrétisation du droit à l'emploi	5
TABLE DES MATIÈRES	9