

SYNTHESE THEMATIQUE :

LA PROCEDURE

1. Le droit à l'intégration sociale est un droit fondamental. Le législateur en a encadré la procédure d'octroi de garanties formelles importantes, dans l'objectif d'en favoriser une reconnaissance effective aussi large que possible.

Ces garanties touchent tant à la procédure administrative à suivre par le CPAS lors de l'instruction de la demande et la prise de décision, qu'à la procédure judiciaire en cas de recours contre la décision du CPAS.

Elles trouvent leur fondement à la fois dans les lois du 8 juillet 1976 et du 26 mai 2002, mais également dans la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social et la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Quel écho ces exigences procédurales trouvent-elles dans la jurisprudence et la doctrine¹ de 2006 ?

2. L'étude de la jurisprudence de 2006 permet de constater que les Cours et tribunaux sont attentifs au respect des **procédures administrative et judiciaire**.

S'agissant d'une législation d'ordre public et d'un contentieux de pleine juridiction, la jurisprudence vérifie, le cas échéant d'initiative, le respect des **garanties procédurales ordinaires** (e.a. la délivrance d'un accusé de réception, les conditions de réalisation de l'enquête sociale et de rédaction du rapport social, l'information quant au droit d'audition préalable, la motivation et la notification des décisions), comme **spécifiques** (e.a. la mise en demeure préalable à une sanction administrative, l'enquête préalable au renvoi vers les débiteurs d'aliments, la procédure préalable à la récupération de l'indu ou sa renonciation).

3. La jurisprudence de l'année 2006 intègre progressivement les dispositions de **la Charte de l'assuré social** (devoir d'information et de conseil (art. 3 et 4), utilisation d'un langage compréhensible pour le public (art. 6), validité formelle d'une décision de récupération d'indu (art. 15)). Elle le fait de manière souvent accessoire à une motivation principalement fondée sur les dispositions de la loi du 26 mai 2002.

LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE

4. L'**obligation de collaboration** du demandeur fait l'objet d'une jurisprudence abondante.

L'ouverture du droit à l'intégration sociale se fonde en partie sur les informations communiquées au CPAS par le demandeur, ce qui exige de sa part une collaboration loyale à l'examen de sa demande. Le devoir de collaboration n'existe pas uniquement au moment de la demande, mais se maintient durant toute la période d'octroi.

¹ Il n'y a pas de doctrine pertinente publiée au cours de l'année 2006 sur le sujet.

Cependant, l'obligation de collaboration du demandeur s'apprécie à l'aune du respect, par le CPAS, de ses propres obligations d'information, de conseil, d'aide et d'assistance dans les démarches.

La jurisprudence de 2006 pose que le manque de collaboration du demandeur ne peut être présumé. C'est au CPAS qu'il appartient d'établir celui-ci, sur la base d'éléments concrets étayant le refus ou la mauvaise volonté, sans motif raisonnable, de fournir les renseignements et documents demandés.

La jurisprudence de 2006 continue à affiner les **critères d'un manque de collaboration**, afin de responsabiliser les demandeurs, mais également pour optimiser l'accès effectif au droit à l'intégration sociale en évitant que la précarité psychosociale du demandeur n'entraîne des refus sur la base d'un comportement négligent ou passif de sa part.

La jurisprudence de 2006 rappelle une fois de plus que **l'obligation de collaboration n'est pas une condition d'octroi**, mais son défaut peut avoir pour conséquence d'empêcher le CPAS de s'assurer que les conditions d'octroi et de maintien du revenu d'intégration sont remplies, ce qui peut entraîner un refus ou un retrait.

De même, le CPAS ne peut sanctionner un manque de collaboration par la suspension sans autre formalité du paiement du revenu d'intégration. Il ne peut non plus suspendre le paiement du revenu d'intégration pour « faire pression » sur l'intéressé afin d'accélérer la production des renseignements et documents demandés.

Les Cours et tribunaux s'appliquent enfin à vérifier le respect formel par le CPAS des garanties procédurales, mais également l'usage qu'ils en font (notamment quant à l'utilité ou non des renseignements et documents demandés).

5. **L'enquête sociale** est obligatoire et indispensable, elle constitue pour les juridictions du travail la pierre angulaire de tout le travail social. La jurisprudence rappelle constamment le sérieux et le professionnalisme attendu du travailleur social dans l'élaboration du **rapport social**.

L'hypothèse du **rapport social contradictoire**, au sens de l'article 60 de la loi du 8 juillet 1976 ne trouve pas d'écho en jurisprudence.

6. La jurisprudence admet la nécessité pour le CPAS de s'immiscer **dans la vie privée** du demandeur. Elle cherche néanmoins à la cadrer sur la base du principe général de bonne administration, sans cependant se référer aux dispositifs légaux spécifiques (loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel).

Cette intrusion ne se trouve ainsi justifiée que si elle est proportionnée à l'objectif poursuivi, notamment l'importance relative des éléments de fait recherchés, et pour autant que le CPAS ne dispose pas d'autre moyen moins intrusif pour obtenir le même résultat.

7. **L'obligation d'audition préalable** à toute décision du CPAS est une amélioration du droit des usagers des CPAS. Elle constitue une application des droits garantis par la Charte de l'assuré social.

L'audition est considérée comme indispensable, non seulement pour donner au demandeur une garantie fondamentale, mais également pour assurer l'information complète du Conseil en assurant le caractère contradictoire de l'enquête.

L'information donnée doit être expresse et compréhensible. La jurisprudence de 2006 ajoute des précisions importantes : cette information doit notamment préciser le motif possible de retrait que le CPAS entend examiner, ainsi que le droit de consulter son dossier préalablement à l'audition. Elle ne se confond pas avec les entretiens que le demandeur peut avoir avec le travailleur social au cours de l'enquête sociale.

L'audition préalable est un droit et non une obligation. Le fait de ne pas donner suite à l'invitation d'être entendu ne peut en aucune manière être sanctionné.

La jurisprudence confirme avec constance qu'une décision administrative non précédée de l'information à donner à l'intéressé de son droit d'être entendu, est nulle.

8. Les questions liées au **transfert d'une demande d'un CPAS incompetent** vers le CPAS compétent n'a pas fait l'objet de jurisprudence en 2006.
9. La jurisprudence ne déroge pas aux principes généraux de **l'administration et de la charge de la preuve**.

En règle, c'est au demandeur d'établir qu'il remplit les conditions d'octroi, tandis qu'à l'inverse, c'est au CPAS d'apporter la preuve de l'élément nouveau qui justifie la révision ou le retrait du droit.

La jurisprudence de 2006 précise néanmoins que les deux parties doivent **participer activement à l'administration de la preuve**, le demandeur par le biais de son obligation de collaboration, le CPAS par sa mission fondamentale de service public et les moyens dont il dispose (l'enquête sociale, le rapport social, l'investigation auprès de tiers).

Ainsi, il est désormais souligné que l'administration de la preuve des conditions d'octroi par le demandeur doit être facilitée par l'enquête sociale à laquelle le CPAS procède afin de vérifier les conditions d'octroi du droit.

10. La jurisprudence est très attentive à la qualité de la **motivation formelle des décisions administratives**.

La loi du 26 mai 2002 n'énonce pas de critère précis de motivation², mais la jurisprudence s'appuie sur la loi du 29 juillet 1991 ou la Charte de l'assuré social. La motivation doit donc, pour être adéquate, résulter de l'acte écrit lui-même et contenir les considérations de fait et de droit servant de fondement à la décision.

² Voy. cependant les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 imposent une motivation circonstanciée : « La charte de l'assuré social demande que les décisions concernant les bénéficiaires leur soient notifiées par écrit. L'intéressé doit pouvoir comprendre la décision et vérifier son exactitude. Le bénéficiaire doit dès lors pouvoir demander des explications au sujet de la décision et la décision doit être motivée d'une manière circonstanciée. La présente loi précise le contenu de l'obligation de motivation. Afin de pouvoir vérifier le montant du revenu d'intégration, la décision doit également mentionner le mode de calcul » (Ch., sess. 2001-02, n° 1603/01, p. 28).

Face à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, 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 également place le juge lors du contrôle externe qu'il exerce, à même d'examiner l'existence d'une motivation claire, précise, concrète et pertinente.

De jurisprudence constante, le défaut de motivation entraîne la nullité de la décision.

Les Cours et tribunaux vérifient également le respect des **mentions imposées** par la loi du 26 mai 2002 et la Charte de l'assuré social, en constatant que leur absence ne fait pas commencer le délai de recours judiciaire.

11. La jurisprudence développe une théorie sévère de la **sanction**. Les irrégularités formelles entraînent la **nullité de l'acte administratif**, en raison du caractère d'ordre public de la matière, mais également pour violation des droits de la défense.

L'annulation de la décision du CPAS n'emporte pas la reconnaissance automatique du droit. Il appartient au juge de se substituer à l'administration et de statuer lui-même sur le droit revendiqué.

Parfois, l'illégalité qui frappe la décision peut justifier l'allocation **de dommages et intérêts** sur pied des articles 1382 et 1383 du Code civil, lorsque la faute a entraîné un dommage résidant souvent dans l'octroi avec retard de la prestation, ou dans l'absence de couverture pendant une certaine période.

12. La jurisprudence est attentive au respect de la **procédure administrative préalable aux décisions de sanction** prévue par l'article 30 de la loi du 26 mai 2002, et qui relève de l'ordre public.

Elle s'attache à identifier la **nature juridique de la décision** prise. Elle distingue donc selon qu'il s'agit d'une décision de sanction ou une décision de retrait du droit. La première doit respecter la procédure préalable et ne peut entraîner une suspension du paiement du revenu d'intégration pour une période plus longue que celle prévue par la loi, tandis que la seconde se justifie lorsqu'il apparaît que les conditions d'octroi ne sont plus réunies et entraîne quant à elle un retrait à durée indéterminée jusqu'à un nouvel octroi éventuel.

Elle est attentive à la qualité de la **motivation des décisions de sanction**, quant à son principe et quant à sa hauteur. Elle vérifie s'il y a ou non intention frauduleuse ou récidive.

Elle évalue si le principe même de la sanction est conforme à la philosophie d'intégration sociale voulue par le législateur. Elle recherche notamment un **équilibre** entre les manquements reprochés à l'intéressé et la manière dont le CPAS l'a soutenu dans son projet d'intégration. Ainsi, le CPAS ne peut sanctionner le non respect du projet individualisé d'intégration sociale lorsque lui-même s'est abstenu de remplir ses propres obligations, notamment le soutien et l'accompagnement à apporter à l'intéressé.

La jurisprudence est encore attentive aux conditions et modalités des sanctions comminées à l'encontre des **étudiants** pour manquement à leur contrat d'intégration sociale.

13. La jurisprudence vérifie enfin le respect de la **mise en demeure préalable** en cas de manquement à un projet individualisé. Elle précise que la mise en demeure s'entend comme la sommation faite au bénéficiaire du revenu d'intégration de respecter, pour le futur, et dans un délai raisonnable, les obligations qui découlent du contrat d'intégration sociale, de manière à lui permettre de « faire ses preuves » et de « redresser la barre ». La mise en demeure et l'audition préalable à toute sanction constituent aux yeux du législateur un ensemble cohérent destiné à la fois à assurer la garantie des droits de la défense de l'intéressé, et la motivation de la décision prise au terme du processus administratif.

L'étendue du contrôle du juge en cas d'annulation ou de réformation de la décision de sanction est controversée : peut-il prendre lui-même une décision de sanction ? La jurisprudence de 2006 n'offre pas de réponse tranchée.

14. En cas de condamnation du CPAS à payer le revenu d'intégration, des **intérêts moratoires** sont dus sur les mensualités échues. La question de la déduction des intérêts de retard est aujourd'hui résolue par la Charte de l'assuré social, à laquelle la jurisprudence se réfère.

LA PROCEDURE JUDICIAIRE

15. La **recevabilité de la demande en justice** est appréciée de manière relativement souple par les Cours et tribunaux, de manière à optimiser l'exercice du droit de recours.

Le **délai de recours** est de trois mois. De manière invariable, la jurisprudence sanctionne de forclusion le non respect de ce délai.

16. La **procédure judiciaire** suscite des débats en jurisprudence, que les décisions de 2006 nourrissent sans les trancher clairement.

Ainsi en est-il de la possibilité pour le juge de modifier, à la demande de l'une des parties, voire d'office, l'objet de la demande, pour allouer par exemple le revenu d'intégration alors que la requête introductive sollicitait une aide sociale équivalente.

De même, la saisine du juge, initialement dirigée contre la décision querellée dans la requête introductive, peut-elle être étendue aux décisions ultérieures du CPAS, et le juge doit-il tenir compte de l'ensemble de la situation telle qu'actualisée au jour du délibéré ? La jurisprudence majoritaire en 2006 y est favorable, mais la question reste discutée.

Le juge est-il limité par l'examen des motifs de droit invoqués dans la décision querellée, ou le CPAS peut-il invoquer lors des débats judiciaires de nouveaux moyens de refus ? A l'inverse d'une jurisprudence très majoritaire, quelques jugements ont estimé que le débat judiciaire se limitait à l'examen des motifs invoqués dans la décision.

17. L'application de la loi du 26 mai 2002 fait l'objet de débats judiciaires fournis quant à **l'étendue du contrôle que le juge** peut exercer sur la décision du CPAS (notamment le contrôle de l'usage que fait le CPAS de la faculté d'imposer le renvoi du demandeur vers ses débiteurs d'aliments ou de tenir compte des ressources de certains cohabitants).

En règle, il s'agit d'un contentieux de pleine juridiction lorsqu'il porte sur une compétence liée du CPAS appelé à vérifier la réunion des conditions d'octroi d'un droit.

La question est discutée dans les cas - peu nombreux - où le CPAS dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation (e.a. la renonciation à la récupération de l'indu), qui limiterait voire annihilerait le pouvoir de contrôle des tribunaux.

18. La **charge de la preuve** appartient, en règle, au demandeur qui entend établir qu'il remplit les conditions d'octroi, et au CPAS qui doit démontrer les raisons pour lesquelles il décide de retirer ou de revoir la situation d'un bénéficiaire.

La jurisprudence de 2006 insiste pour que l'administration de la preuve par le demandeur soit facilitée par l'enquête sociale à laquelle le CPAS doit procéder.

La jurisprudence examine la valeur probante d'une déclaration du travailleur social, des indices d'existence de ressources, d'une dénonciation anonyme, d'une déclaration sur l'honneur signée par le demandeur, etc.

19. Les Cours et tribunaux ordonnent rarement des **mesures d'instruction** : quelques rares expertises (désignation d'un assistant social comme expert judiciaire) ou comparutions personnelles (le CPAS étant représenté par le travailleur social en charge du dossier du demandeur), pas d'enquêtes.

Les juridictions du travail semblent soucieuses de ne pas retarder les débats, ou s'estiment suffisamment informées par le dossier administratif du CPAS et les pièces produites lors des débats.

20. Relevons l'absence de décisions **en référés** dans la jurisprudence analysée.
21. Il est très rare que les plaideurs souhaitent conclure en réponse à **l'avis de l'Auditorat**.
22. Les **dépens** sont à charge du CPAS, sauf demande téméraire et vexatoire, très rare en pratique.

De manière unanime, la jurisprudence liquide **l'indemnité de procédure** à son taux de base. Le Tribunal du travail de Liège accorde toutefois parfois l'indemnité de procédure double dès lors que l'addition des mensualités de revenu d'intégration au paiement desquelles le CPAS est condamné dépasse le plafond légal³.

La **répétibilité des honoraires d'avocat** ne fait guère l'objet de jurisprudence en 2006. Jugé que le litige qui porte sur la reconnaissance du droit à l'intégration sociale est étranger à toute contestation fondée sur une faute contractuelle, ce qui écarte l'application de la jurisprudence de l'arrêt du 2 septembre 2004 de la Cour de cassation en matière de répétibilité⁴.

23. **L'exécution provisoire** participe de la logique même du droit à l'intégration sociale dont l'objectif est de répondre à une situation de besoin.

Il n'y a pas de jurisprudence relative au **cantonement**.

³ Trib. trav. Liège, 3^e ch., 29 mars 2006, X / CPAS Liège, RG 355.084.

⁴ Trib. trav. Namur, 7^e ch., 27 janvier 2006, X / CPAS Namur, RG 123.115 et suiv.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE THÉMATIQUE :	1
LA PROCÉDURE	1
La procédure administrative.....	1
La procédure judiciaire.....	5
TABLE DES MATIÈRES	7