

Pratiques contestables des

Les CPAS ont souvent des pratiques qui choquent les acteurs de terrain. Il n'est pas rare qu'ils s'en justifient par les contrôles qu'ils subissent eux-mêmes. Nous avons donc consulté les rapports d'inspection, rendus publics depuis peu. Une lecture édifiante !

Bernadette Schaeck (aDAS - Association de défense des allocataires sociaux)

Dans notre activité quotidienne d'accompagnement et de défense des usagers des CPAS, nous constatons de manière récurrente des pratiques de contrôles que nous jugeons abusives et attentatoires à la vie privée (1). Il n'est pas rare que, lorsqu'ils sont interpellés à ce propos, les CPAS concernés justifient ces pratiques comme leur étant imposées par les différentes législations. Ils ajoutent souvent qu'ils sont soumis à des contrôles drastiques effectués par le service inspection du SPP Intégration sociale (*lire l'encadré p. 32 et 33*) et qu'ils risquent de subir des pertes financières importantes s'ils ne se conforment pas aux exigences de celui-ci. Quel ne fut dès lors pas notre étonnement de découvrir dans les rapports d'inspection 2015 un nombre important de recommandations appelant les CPAS à plus de retenue dans leurs contrôles et à plus de souplesse dans leurs exigences.

Nous aborderons principalement dans cet article le contrôle des dos-

siers DIS (droit à l'intégration sociale, loi du 26 mai 2002) effectué en 2015 dans les CPAS wallons et bruxellois. Au moment où nous écrivons cet article, sur les 174 rapports publiés, 70 concernent (en partie) le contrôle des dossiers DIS. Ceux-ci sont contrôlés sous deux angles : le respect de la procédure d'examen des demandes (accusé de réception, enquête sociale, délais de prise de décision et de no-

tification...) et l'application correcte de la législation. Les dossiers ERIS (équivalent RIS accordé aux étrangers non inscrits au registre de la population) ne sont pas contrôlés sur le fond mais uniquement sur l'aspect comptable (contrôle des subventions).

Enquête sociale et visite à domicile

De nombreux rapports d'inspection insistent sur la nécessité de réaliser une enquête sociale dont les résultats doivent figurer au dossier. Cela autant pour l'examen des demandes de RIS que pour les autres demandes (allocation chauffage, aide médicale, aide médicale urgente, mise au travail en article 60...). Dans l'ensemble, ce qui est exigé des CPAS n'est que le rappel des obligations légales élémentaires. Par exemple, doivent figurer au dossier : les éléments qui permettent de prouver que les conditions d'octroi sont réunies ; l'indication du fait que la visite à domicile (obligatoire depuis la circulaire du 14 mars 2014) a été effectuée et les résultats de celle-ci

extraît est celle du CPAS qui a fait l'objet de cette remarque dans son rapport d'inspection). Rien d'anormal dans ces exigences, nous semble-t-il, et si des lacunes graves sont constatées (Mont-Saint-Guibert), ce serait à bon escient.

Si l'obligation de procéder à une enquête sociale, dont une visite à domicile, est rappelée à de nombreuses reprises, il est souligné tout aussi souvent que cela ne doit pas se faire de n'importe quelle manière, ni devenir le prétexte à des refus injustifiés de RIS. Sont ainsi considérés comme inacceptables :

- des visites à domicile effectuées « parfois de manière trop intrusive » (Dison), « qui s'immiscent dans l'intimité et font un contrôle intrusif » (Verviers) ;

- des refus de RIS parce que l'assistante sociale n'a pas pu réaliser son enquête sociale dans le délai légal imparti pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur. Par exemple :

- « des congés pris durant cette période de 30 jours, l'impossibilité d'effectuer une visite à domicile à l'improviste concluante, une fiche de paie pas encore transmise par l'employeur, maladie du travailleur social référent,... (Hamoir) » ;

- « parce que l'assistante sociale n'a pas pu réaliser son enquête sociale et/ou sa visite à domicile

en raison par exemple d'un planning chargé ou de congés pris durant cette période de 30 jours » (Saint Nicolas), ou

- « pour d'autres motifs comme par exemple des congés pris durant cette période de 30 jours, impossibilité d'effectuer une VAD à l'improviste concluante, fiche de paie pas encore transmise par l'employeur, maladie du travailleur social référent,... »

L'obligation de procéder à une enquête sociale est rappelée à de nombreuses reprises. Mais aussi que cela ne doit pas se faire de n'importe quelle manière, ni devenir le prétexte à des refus injustifiés de RIS.

de manière succincte ; la preuve que les flux informatiques de la BCSS (Banque Carrefour de la sécurité sociale) ont été consultés ; des « rapports sociaux qui doivent être datés et signés par le travailleur social en mentionnant son nom, et doivent se terminer par une proposition claire, chiffrée, structurée et précise » (Martelange) (NDLR : la commune indiquée entre parenthèses après chaque

30

CPAS : la faute à l'inspection ?

VISITE À DOMICILE

Extrait du rapport d'inspection du CPAS de Saint Nicolas.

« L'inspection vous rappelle que, bien qu'étant obligatoire, la visite à domicile ne peut conditionner l'octroi du DIS. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'elle est effectuée à l'improviste.

Lorsque la condition de résidence peut être prouvée par d'autres moyens (contrat de bail, composition de ménage, ...) et que le travailleur social, par manque de temps, n'as pas pu tirer de conclusion probante en ce qui concerne les visites, il y a lieu de prendre une décision d'octroi du DIS.

Le dossier sera alors revu par le conseil le mois suivant, lorsque les conclusions de la visite à domicile seront disponibles.



(Ans, Martelange) ;

– des refus de RIS parce qu'il y a « doute » : « Lorsque votre centre a des doutes sur une situation, il y a lieu de prendre une décision sur base des éléments effectivement présents dans le dossier. L'enquête sociale peut bien sûr être poursuivie » (Juprelle) parce que le délai de décision à prendre (obligatoirement) dans les 30 jours n'a pas été respecté (Ramillies).

Le rapport conclut cette énumération par une injonction sans appel... et sans équivoque : « Dans toutes ces situations, il y a lieu de prendre une décision en fonction des éléments probants disponibles et de revoir le dossier le mois suivant. »

Extraits de compte

Au fil du temps, et sans qu'il y ait eu une injonction venant d'une quelconque autorité, l'obligation de fournir les extraits de compte bancaires s'est généralisée dans quasiment tous les CPAS. Beaucoup parmi ceux-ci vont jusqu'à exiger les extraits de compte des trois derniers mois (voire remontant à plus loin encore) lors

de l'introduction d'une nouvelle demande. Pour une période, donc, pendant laquelle le demandeur n'était pas aidé par le CPAS et n'avait pas de compte (c'est le cas de le dire) à lui rendre puisque que l'examen de la demande d'aide doit se faire exclusivement par rapport à la situation du demandeur ou de la demandeuse au moment où il/elle l'introduit.

Cette exigence est vécue par les usagers comme une intrusion inadmissible dans leur vie privée, d'autant plus qu'elle n'est pas utile à l'examen des conditions d'octroi du RIS. En effet, le CPAS dispose de toute une panoplie de moyens lui permettant de connaître les revenus des demandeurs : flux informatiques de la BCSS (Banque carrefour de la Sécurité sociale) ; accès aux données auprès des administrations publiques, des institutions de Sécurité sociale, du SPF Finances... S'il s'agit de connaître, par exemple, le montant du salaire perçu, une fiche de salaire fait parfaitement l'affaire. Elle est même indispensable pour établir le montant exact dont il faut tenir compte comme revenu, ce que ne permet pas un extrait de

compte.

Des CPAS invoquent la circulaire sur les conditions minimales de l'enquête sociale (14 mars 2014) pour justifier l'exigence de fournir les extraits. Or cette circulaire ne fait qu'énumérer les différents moyens possibles de vérifier les revenus, parmi lesquels les extraits de compte cités comme l'une

« Le droit aux usagers et l'aide doivent primer et en particulier, dans le contexte économique actuel. »

des possibilités parmi d'autres sans qu'il s'agisse d'une obligation qui puisse être imposée aux usagers. « Ce relevé s'établira au moyen des fiches de paie, extraits de compte, contrats, attestations, etc. »

Et voici que dans huit rapports d'inspection 2015 (Bernissart, Hannut, Incourt, La Hulpe, Lens, Martelange, Mettet, Orp, à la suite de celui de Uccle en 2014) le SPP dit-on ne peut



EXTRAITS DE COMPTE

Extrait du rapport d'inspection du CPAS de Bernissart.

« L'inspection a pu constater que votre centre exige de la part du demandeur de produire l'ensemble de ses extraits de comptes bancaires afin d'examiner son droit potentiel. S'il va de soi que l'examen des ressources du bénéficiaire fait partie de l'enquête sociale et que les copies d'extraits sur lesquelles apparaissent les éventuelles ressources mensuelles peuvent être réclamées, ces preuves peuvent aussi être

obtenues par d'autres moyens dont les fiches de salaire, le relevé du syndicat, des caisses de paiement ainsi que les flux BCSS.

En outre, exiger la production systématique des 3 derniers mois d'extraits de compte complets constitue une ingérence dans la vie privée de l'usager qui n'est pas acceptable ; un bénéficiaire du droit à l'intégration sociale n'a pas l'obligation légale de présenter et justifier ses dépenses mensuelles au CPAS.

De même, conditionner l'octroi ou la prolongation du DIS à la production de ces éléments n'est pas correct ; c'est l'article 3 de la Loi du 26/05/2002 qui énumère les 6 conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale et il ne vous appartient pas d'en ajouter de nouvelles. Il est impératif pour le service social de revoir ses pratiques en la matière. Lors des prochaines inspections, l'inspectrice sera particulièrement attentive à ce que ce type de demande ne soit plus formulée. »

⇒ plus clairement- que conditionner le RIS à la fourniture des extraits est illégal (car cela ajoute une condition d'octroi non inscrite dans la loi) et non respectueux de la vie privée (en raison du contrôle des dépenses que cela rend possible). Il faut savoir en effet que le CPAS utilise parfois de façon extensive les extraits pour vérifier les dépenses, les retraits, la circulation des personnes, la commune où elles se trouvent, etc. L'inspection n'exclut pas la délivrance d'extraits ciblés prouvant les

ressources mais indique aussi que ces preuves peuvent être obtenues autrement. Elle s'oppose en tout cas clairement à l'obligation de fournir systématiquement tous les extraits de compte.

Disposition au travail

La disposition au travail est l'une des six conditions d'octroi du RIS. Déjà présente dans la loi de 1974 sur le minimum de moyens d'existence, elle a cependant évolué au fil du temps depuis la loi de 2002 concernant le

droit à l'intégration sociale dont le credo (néolibéral) est que « le travail est le meilleur moyen de s'intégrer dans la société » et le « meilleur remède de lutte contre la pauvreté ». On sait les dégâts que le contrôle de recherche active d'emploi a causé et continue à faire à l'égard des chômeurs. En ce qui concerne les usagers des CPAS, la question est plus compliquée vu la grande autonomie dont disposent les CPAS, le flou existant dans les dispositions légales et l'absence de statistiques fiables. Nous avons connaissance de situations dans lesquelles les CPAS ont des exigences plus grandes que celles de l'Onem, mais également de cas où les exigences sont bien moindres. Qu'en disent les rapports d'inspection ?

Il est rappelé par l'inspection que la disposition au travail se prouve, entre autres mais pas seulement, par l'inscription comme demandeur d'emploi (devenue obligatoire par une nouvelle circulaire de février 2014). Une liste de preuves (non exhaustives mais également non cumulatives) peuvent être fournies, telles que le suivi d'une formation, l'inscription dans des firmes d'intérim, la fréquentation de cours du soir, la consultation des offres d'emploi dans les maisons de l'emploi (Colfontaine, Fleurus, La Louvière...).

Or beaucoup de CPAS vont bien au-

Le service Inspection du SPP Intégration

Le SPP Intégration sociale dispose d'un service Inspection qui contrôle les CPAS dans les matières pour lesquelles l'Etat fédéral leur accorde des subventions. Il s'agit essentiellement des frais médicaux (accordés aux personnes inscrites au registre des étrangers, aux demandeurs d'asile et l'aide médicale urgente accordée aux personnes en séjour illégal) ; de l'aide équivalente au Revenu à l'Intégration Sociale (accordée aux bénéficiaires non-inscrits au registre de la population) ; des dossiers DIS (droit à l'intégration sociale), du Fonds d'activation sociale, du Fonds gaz électricité et du Fonds social mazout. Pour la plupart de ces matières, le contrôle s'exerce à la fois sur les procédures (respect des dispositions légales) et sur les subventions perçues (contrôle comptable).

Parmi les objectifs des inspections, figurent l'application uniforme et correcte de la législation, l'égalité de traitement des usagers des services des CPAS, la lutte contre la fraude sociale.

Un « Manuel d'inspection intégré » détaille avec minutie les techniques et les fréquences de contrôles, les méthodes d'échantillonnage des dossiers selon les matières ; le nombre de dossiers à contrôler ; l'organi-

sation concrète des inspections. Le nombre de dossiers DIS contrôlés est un pourcentage du nombre moyen de bénéficiaires avec un maximum. A titre d'exemple, 80 dossiers sont contrôlés dans un CPAS qui en aurait traité 1000 en moyenne mensuelle.

La fréquence des contrôles est basée avant tout sur l'importance de la subvention : plus celle-ci est élevée, plus la fréquence de contrôle augmente. Elle est aussi basée sur le nombre d'erreurs constatées au cours d'une inspection précédente, qu'il s'agisse d'erreurs ayant entraîné un excédent de subventions, ou un « manque à recevoir ».

Tous les CPAS ne sont donc pas contrôlés chaque année sur chaque matière. Mais ils le sont sur toutes les matières au minimum tous les trois ans (dans de rares cas, tous les quatre ans).

Un « rapport d'inspection intégré » (1) est établi au terme du contrôle. Il contient des recommandations en termes de respect des procédures et de la législation. Il établit le montant des subventions perçues indûment et qui devra être remboursé par le CPAS. Ce montant correspond soit à la totalité des erreurs constatées, soit à une extrapolation (si 10% du total des dossiers ont été



delà de tout cela. Nous n'avons pas constaté dans les rapports d'inspection d'injonctions à procéder à des contrôles drastiques de la disposition à travailler. Pas plus que nous n'avons constaté de menaces de réduction des subventions au cas où le CPAS ne fe-

rait pas montre de plus d'exigences à l'égard de ses usagers. Par contre, l'un ou l'autre CPAS est « recadré » parce qu'il va trop loin dans le contrôle de la disposition au travail.

Ensemble ! a publié dans son numéro 88 un article sur l'obligation alimen-

taire à laquelle sont soumis les usagers des CPAS, à savoir l'obligation dans certains cas de faire appel à l'aide financière de leurs débiteurs alimentaires. Rappelons en deux mots qu'il existe deux procédures, l'une de renvoi vers les débiteurs d'aliments ↗

sociale : mode d'emploi

contrôlés, le résultat est multiplié par 10 pour déterminer le montant à rembourser par le CPAS). L'extrapolation s'applique uniquement aux frais médicaux (remboursement au CPAS de tout ou partie des aides accordées aux usagers) et pas au contrôle des dossiers DIS. Les dossiers DIS incorrects doivent être rectifiés mais il n'y a pas d'extrapolation proportionnelle au nombre de dossiers total. Pour les frais médicaux, le CPAS peut refuser l'extrapolation. Dans ce cas, il lui revient de vérifier l'ensemble des dossiers, pas seulement ceux qui ont été contrôlés, et de transmettre ses conclusions au service inspection.

Le rapport indique aussi le montant des subventions qui auraient pu être réclamées et ne l'ont pas été et invite le CPAS à effectuer cette démarche.

Le rapport contient également la liste des dossiers DIS qui doivent être corrigés. Cette liste figure dans une grille de contrôle qui n'est pas publiée sur le site du SPP et n'est donc pas accessible au public. Il est évident que cette liste nominative ne peut être publiée puisqu'il s'agit de dossiers individuels. Dans un souci de transparence, il serait toutefois utile que cette grille de contrôle soit accessible sous une forme qui respecterait la

confidentialité. Elle permettrait en effet de connaître le nombre et le type de modifications que les CPAS ont dû apporter à leurs dossiers suite à l'inspection.

Lorsque l'inspecteur constate une faute « systémique » (sic), il l'indique dans son rapport. Lors du contrôle suivant, il portera une attention particulière à la façon dont le CPAS aura tenu compte des remarques formulées. S'il constate qu'il n'a pas été tenu compte de ces remarques, il pourra être décidé d'extrapoler le résultat obtenu à l'issue de ce second contrôle.

Un rapport de synthèse est établi chaque année.

Tous les rapports de 2014 et ceux de 2015 déjà rédigés sont publiés sur le site du SPP, de même que les rapports annuels de 2013 et 2014. Cette publication fait suite à la demande d'un journaliste de pouvoir les consulter. La Commission d'accès aux documents administratifs a estimé que les rapports d'inspection sont des documents administratifs qui sont soumis à la publicité de l'administration dans le cadre de la loi du 11 avril 1994. □

(1) Tous les rapports 2014 et 2015 sont consultables sur le site du SPP Intégration sociale <http://www.mi-is.be/be-fr/cpas/inspection>

LA DISPOSITION AU TRAVAIL

Extrait du rapport d'inspection du CPAS de Froidchapelle.

« L'inspectrice a constaté que votre CPAS prenait des décisions de suspension du DIS quand vos bénéficiaires ne se présentaient pas à des rassemblements visant l'insertion socioprofessionnelle. (...) » « Lors de ce débriefing, l'inspectrice a tenu à mettre en évidence la sévérité avec laquelle les décisions de suspension du DIS ont été prises à l'encontre de certains bénéficiaires. Elle a rappelé que le droit et l'aide aux usagers doivent primer et en particulier, dans le contexte économique actuel. Dans ce cadre, elle a relevé un manque d'analyse dans les dossiers

sociaux lorsque les usagers omettent de se présenter à une réunion d'insertion, se résultant, directement, par une sanction pécuniaire. »

Extrait du rapport d'inspection du CPAS de Lens.

« Vos collaborateurs exigent des bénéficiaires du DIS des preuves de recherches d'emploi et ce, à raison de 3 preuves/mois minimum afin de prouver la disposition au travail.

La position prise par votre CPAS déterminant un nombre bien défini de recherches d'emploi à apporter par les bénéficiaires ne répond pas à la condition telle que définie

par l'article 3§5 de la Loi du 26 mai 2002 : en effet, cet article prévoit de façon large que le demandeur doit être disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent. »

« Exiger la preuve de 3 recherches d'emploi/mois de la part d'un grand nombre de vos bénéficiaires va bien au-delà des informations communiquées ci-dessus. L'inspection demande dès lors que les pratiques de votre CPAS en la matière soient revues et que les dossiers soient examinés de façon individuelle en fonction des potentialités propres à chaque demandeur. »

tions (par exemple le remboursement par le SPP d'une partie du revenu d'intégration ou encore de l'allocation chauffage) semble parfaitement objectif (comparaison des subventions dues et des subventions perçues).

Quant au contrôle des dossiers sociaux (procédure d'examen des demandes et respect de la législation), matière sur laquelle nous avons porté notre attention, l'inspection semble ne pas mettre la pression pour une application restrictive de la loi. Au contraire. Dans les matières « sensibles » telles que l'examen de la disposition au travail, l'enquête sur les revenus et la situation familiale, l'obligation alimentaire, etc., l'accent est mis sur le respect des droits des usagers. « Le droit aux usagers et l'aide doivent primer et en particulier, dans le contexte économique actuel », trouve-t-on dans le rapport d'inspection du CPAS de Froidchapelle...

Il n'est pas question pour nous de prendre parti pour le SPP contre les

⇒ (a priori, c'est-à-dire lors de l'examen de la demande, facultative), l'autre de récupération (a posteriori, après octroi, obligatoire dans certains cas précis, et devant respecter une procédure strictement définie). Nous avons montré à quel point cette obligation alimentaire est, avec le statut cohabitant, la négation d'un droit individuel à un revenu et un puissant facteur dissuasif de recours aux droits. Dans cette matière aussi, les CPAS invoquent la loi et les exigences du SPP pour justifier un recours systématique aux débiteurs alimentaires. Que disent les rapports d'inspection à ce sujet ?

Dans quelques rapports, peu nombreux, l'inspection rappelle que des informations sur les débiteurs alimentaires doivent se trouver dans le rapport social (Ans). Ou encore que le CPAS doit récupérer auprès des débiteurs alimentaires dans les cas prévus par la loi « sauf s'il estime, après enquête, devoir renoncer pour raisons d'équité » (Brugelette). La récupération est obligatoire entre autres lorsque l'usager est étudiant et que le CPAS bénéficie dans ce cas d'un taux de remboursement plus important (Incourt). Dans tous les cas, renvoi ou récupération, le CPAS peut renoncer pour raisons d'équité, mais la décision doit être prise par le Conseil, être notifiée à l'usager et respecter toutes les dispositions prévues par la loi. Les règles à respecter dans

C'est à nous, militants et associations, à nous mobiliser pour une amélioration substantielle des lois et des droits.

l'intérêt des usagers sont clairement rappelées (Amay, Colfontaine). D'autres matières importantes sont abordées dans les rapports 2015 : la mise au travail en article 60 ; les PIIS (projets individualisés d'intégration sociale) et en particulier les PIIS étudiants ; la prise en compte des ressources et en particulier les allocations familiales, les ressources du travail et celles des parents ou enfants cohabitants. Nous y reviendrons dans un prochain article.

En guise de conclusion provisoire et partielle

Nous aurions envie de dire : l'inspection a bon dos... Bien sûr, nous sommes conscients que nous ne vivons pas les contrôles de l'intérieur. Il y a sans doute des choses qui ne transparaissent pas ou peu dans les rapports. Le contrôle sur les frais médicaux et les subventions qui y correspondent semble particulièrement fastidieux. Les frais remboursés se distinguent en de nombreuses catégories et les formulaires à utiliser semblent particulièrement compliqués...

Par contre, le contrôle des subven-

CPAS. Le SPP a ses propres responsabilités. Le législateur aussi. Il y a de nombreux vides juridiques dans les législations qui laissent une grande marge d'interprétation. La dernière circulaire générale d'application de la loi DIS (17 juin 2015) clarifie un certain nombre de règles, notamment en matière de prise en compte des revenus. Mais il reste des zones très floues qui ne facilitent pas la tâche des CPAS.

Et puis la loi est, selon nous, contestable et nous la contestons sur de nombreux points. L'inspection, elle, ne fait que vérifier l'application de la loi existante. Elle le fait de la manière la plus souple qui soit.

C'est à nous, militants et associations, à nous mobiliser pour une amélioration substantielle des lois et des droits. Et ces rapports d'inspection, dans ce qu'ils ont de positif du point de vue des droits des usagers, peuvent servir d'outils de contestation de certaines pratiques de CPAS qui ont malheureusement tendance à se développer. □

(1) Cet article a été rédigé au début de janvier 2016.