

CPAS et organismes de paiement

Le CPAS peut-il (veut-il?) offrir une solution temporaire, durant la période d'attente que constitue le traitement d'une demande d'allocation de chômage ? La réponse est oui mais... Mais pas toujours. Et pas toujours sans que cela n'entraîne d'autres problèmes...

Yves Martens (CSCE)

L'aide sociale est résiduaire, notamment par rapport à la Sécurité sociale. Cela signifie que, lorsqu'une personne demande un Revenu d'intégration (RI) au CPAS, celui-ci exige qu'elle ait fait ou au moins fasse « valoir ses droits aux prestations dont elle peut bénéficier en vertu de la législation sociale belge et étrangère » (dernière des six conditions d'octroi prévues à l'article 3 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale). Faire « valoir ses droits aux prestations » ne signifie évidemment pas en jouir

C4 (formulaire de fin de contrat de travail), ou au moins un mois avant l'échéance du préavis, afin de pouvoir percevoir ses allocations dès que l'on y a droit ? Évidemment, si entre-temps la personne retrouve un emploi, l'allocation ne lui serait pas versée. On se heurte ici sans doute à un refus de l'ONem d'anticiper une décision qui n'aura peut-être pas lieu d'être. En outre, vu que, comme expliqué par ailleurs (*Lire p. 40*), les OP privés ne sont indemnisés que par les cas pour lequel l'allocation est payée, on imagine que cette charge de tra-

faire aux conditions 1 à 5. Les conditions 1 (résidence effective), 2 (âge) et 3 (nationalité) posent rarement problème pour des travailleurs licenciés.

... de disponibilité

La cinquième condition stipule que la personne doit « être disposée à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité l'en empêchent ». À l'époque des premières sanctions de l'activation du comportement de recherche d'emploi (2005-2006), certains CPAS interprétaient le fait d'avoir été évalué négativement par l'ONem comme une non-disposition à l'emploi. Mais, outre le fait qu'on ne peut être sanctionné deux fois pour la même faute (selon le principe de droit *Non bis in idem*) et que le CPAS doit jauger la disposition à l'emploi actuelle et non passée, la jurisprudence des juridictions du travail a rappelé sans relâche que les critères utilisés en chômage ne pouvaient l'être par les CPAS qui doivent tenir compte non d'une **disponibilité** (active et passive) mais d'une **disposition** à l'emploi qui doit s'évaluer en tenant compte de l'ensemble de la situation sociale, médicale, psychologique etc. de la personne. S'ils sont dès lors devenus plus rares, en tout cas dans le cadre des sanctions « Dispo », des refus concernant des chômeurs exclus ou sanctionnés existent encore. Et cela arrive même pour des travailleurs licenciés, lorsque le CPAS estime que le chômeur a une part de responsabilité dans la perte de son emploi (alors que là aussi c'est à l'ONem de se prononcer sur le passé qui ne peut influencer la demande présente au CPAS).

... de ressources et de situation familiale

La différence essentielle entre Sécurité sociale et aide sociale pour le béné-

Certains ayants droit au chômage n'entrent pas dans les conditions du RI

effectivement. En creux, on peut donc comprendre que la personne qui introduit une demande d'allocations, par exemple de chômage (mais aussi de handicap voire de retraite), satisfait à la sixième condition. Mais, évidemment, il y en a cinq autres...

Pas d'anticipation possible

Théoriquement, dès le premier jour suivant la fin de son contrat de travail, le travailleur peut introduire une demande d'allocation auprès d'un organisme de paiement (OP). Cependant, en cas d'indemnité de préavis, on ne peut se présenter que le premier jour suivant la fin de la période couverte par cette indemnité. (1) Il est évidemment normal qu'il ne puisse y avoir cumul des allocations de chômage avec les indemnités de préavis. Néanmoins, vu les délais de traitement d'une demande, ne serait-il pas judicieux de pouvoir introduire sa demande dès que l'on reçoit son

vail potentiellement non indemnisée n'arrangerait pas la situation de sous-financement des syndicats pour cette mission.

Avance sous conditions...

En attendant que son dossier soit instruit, le travailleur peut demander au CPAS un Revenu d'intégration (RI) en avance sur allocations de chômage éventuelles. C'est évidemment une solution pour tenir le coup durant le délai de traitement. Mais plusieurs problèmes se posent. Tout d'abord, étant donné que le CPAS ne peut pas être certain que la personne obtiendra effectivement le chômage, il accorde le RI en fonction des règles d'octroi de celui-ci et non du chômage. Ce qui signifie que certains ayants droit au chômage n'entreront pas dans les conditions du RI (ou de la manière dont elles sont appliquées par tel CPAS) puisque, outre la sixième condition, ils doivent bien sûr satis-

du chômage : des solutions... et des problèmes

ficiaire, c'est que pour bénéficier de la seconde, il faut « ne pas disposer de ressources suffisantes, ni pouvoir y prétendre ni être en mesure de se les procurer, soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens. Le centre calcule les ressources de la personne conformément aux dispositions du titre II, chapitre II ». C'est la condition 4. En pratique, le CPAS tient compte des ressources propres du demandeur (y compris un revenu fictif s'il a une épargne importante ou/et s'il est propriétaire de son logement), de celles de son conjoint et souvent de celles de ses débiteurs d'aliments quand ces éléments n'entrent pas du tout en ligne de compte pour le calcul de l'indemnité de chômage. De même, le CPAS va tenir compte de la situation familiale dès le départ alors que cet élément n'intervient en chômage qu'après la première année d'indemnisation. Notons cependant la retenue d'un précompte professionnel de 10,09% sur l'allocation du cohabitant durant la première année de chômage. Le RI n'est ainsi que de 76,94 % du chômage maximum au taux famille, de 56,93 % du chômage maximum au taux isolé et de 42,22 % du chômage

maximum au taux cohabitant. (Voir le graphique ci-dessous).

... de montants forfaitaires

Car, pour ceux qui obtiennent néanmoins le RI en remplissant les six conditions, ils ne toucheront que le montant de celui-ci, qui est toujours inférieur à l'allocation de chômage, et ce dans une proportion d'autant plus forte que l'allocation de chômage est la plus élevée au début de la période d'indemnisation. (Voir le graphique). En effet, le RI est forfaitaire tandis que l'allocation de chômage représente un pourcentage du salaire perdu (plafonné). Rappelons que, durant cette attente, le chômeur doit rentrer mensuellement sa carte et être (et rester) inscrit comme demandeur d'emploi, même avant d'avoir une réponse de l'ONEm, sous peine de ne pas être indemnisé.

... de subsidiarité

Étant donné que ce RI est une avance, une fois l'allocation de chômage accordée (de manière rétroactive), le CPAS doit être remboursé des sommes avancées. Afin de s'assurer de ce remboursement et de simpli-



HAUSSE PENDANT LA PANDÉMIE

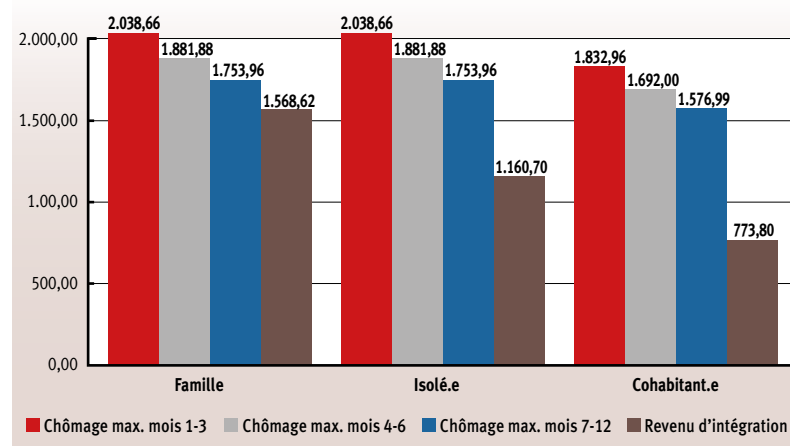
Le nombre de bénéficiaires d'un RI sous la forme d'une avance sur une allocation sociale a oscillé autour de 6.000 au cours des premiers mois de la crise Corona. Une augmentation s'est produite en juillet 2020. Pendant la période d'août à décembre 2020, le nombre de bénéficiaires a été d'environ 8.000. Une nouvelle augmentation a eu lieu en janvier et février 2021, suivie d'une baisse limitée en mars.

Source : SPP Intégration sociale

fier les choses pour le bénéficiaire, le CPAS effectue une subrogation de plein droit (article 24 §1 2° de la loi DIS). Cela signifie que, lorsque l'ONEm donnera à l'OP l'autorisation de payer le chômeur, le CPAS sera remboursé des avances qu'il a consenties. Pour ce faire, le CPAS envoie à l'OP ce document de subrogation. Il indique que le CPAS accorde des avances à partir de telle date. La date est essentielle. Le CPAS ne peut pas récupérer pour des périodes antérieures à l'envoi de la subrogation. Lorsque l'OP reçoit, parfois six mois plus tard comme on l'a vu, l'autorisation de paiement de l'ONEm, il doit « se souvenir » de cette subrogation (normalement le système informatique bloque le paiement) et contacter le CPAS en lui demandant qu'il lui adresse le relevé des montants octroyés. Une fois la réponse reçue, l'OP rembourse le CPAS et verse le solde au chômeur.

L'ennui, et le problème a été plus fréquent encore pendant la pandémie, est que parfois l'OP omet de recontacter le CPAS, sans doute suite à un mauvais encodage informatique initial s'expliquant par l'explosion des demandes, et verse toutes les al-

CHÔMAGE MAXIMUM (1ÈRE PÉRIODE) VERSUS REVENU D'INTÉGRATION



Le RI est toujours inférieur à l'allocation de chômage, et ce dans une proportion d'autant plus forte que l'allocation de chômage est la plus élevée au début de la période d'indemnisation.

⇒ locations de chômage rétroactives au chômeur. (*Lire l'encadré ci-dessous*). Celui-ci, étant donné qu'il sait que le CPAS doit être remboursé d'abord et directement par l'OP, peut légitimement penser que les sommes reçues

par exemple aura vu celui-ci épongé par le versement de l'OP sans pouvoir nécessairement rembourser le CPAS. De même, il est fréquent que, durant le délai de traitement de sa demande, le chômeur doive emprun-

rembourser au SPP Intégration sociale la part du RI que celui-ci a prise en charge.

Le CPAS tient compte de la situation familiale dès le départ alors qu'en chômage c'est après un an

lui reviennent effectivement. Certes, le sans-emploi devrait tiquer si le montant est élevé mais, *a fortiori* si le chômeur l'est pour la première fois, si le nombre de mois d'attente a été important et/ou si le salaire perdu était assez élevé, il est réellement possible que le chômeur pense de bonne foi qu'il a bel et bien reçu ce à quoi il a droit. D'autant que l'info sur le montant de son allocation (et son évolution dans le temps) ne lui est communiquée qu'au moment de la décision d'octroi et que, vu la dégressivité accrue, ce montant change déjà après seulement trois mois de chômage. (*Voir le graphique p. 51*). Le système est tout sauf facilement lisible pour le nouveau chômeur. C'est l'une des nombreuses critiques adressées d'ailleurs au dispositif de dégressivité renforcée. Dans tous les cas, le travailleur licencié sait qu'il aura droit à davantage que l'avance qu'il a perçue du CPAS et ne se rend pas facilement compte à quoi le montant reçu comme arriérés correspond exactement (il ne reçoit pas de décompte précis).

Un risque d'endettement

Étant donné que le CPAS vérifie régulièrement les données de la Banque carrefour de la Sécurité sociale, il va se rendre compte, plus ou moins rapidement, du cumul du RI et de l'allocation de chômage. Il va donc arrêter de verser le RI mais surtout réclamer au chômeur qu'il rembourse lui-même les avances consenties et que l'OP a mis de lui restituer. De nombreux CPAS considèrent cela comme une fraude avec toutes les conséquences que cela peut avoir, y compris les poursuites judiciaires au civil, les intérêts à payer en plus de la somme récupérée... Et là, il peut y avoir de véritables drames. Un chômeur dont le compte était en négatif

ter de l'argent, soit à des proches, soit à des organismes de prêt, étant donné le faible niveau du RI. En « bon père/mère de famille », il/elle voudra généralement régler ses dettes dès qu'il/elle reçoit ses allocations. En n'ayant plus dès lors nécessairement les fonds quand le CPAS réclame son dû. La « Circulaire générale concernant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale », datée du 4 avril 2018, prévoit que « *S'il s'agit d'une erreur du CPAS, le centre peut soit récupérer l'indu, soit renoncer totalement ou partiellement à la récupération, de sa propre initiative ou à la demande de l'intéressé* ». Mais, en l'espèce, il s'agit d'une erreur non du centre mais de l'OP. Il est donc rare que le CPAS renonce à la récupération, d'autant qu'il doit lui-même

Une vraie avance plutôt qu'un RI ?

On peut se demander, du point de vue du travailleur qui a perdu son emploi, pourquoi le CPAS ne lui accorderait pas une véritable avance, correspondant à l'allocation de chômage, à recevoir sous forme d'aide sociale et donc sans tenir compte des conditions d'octroi du Revenu d'intégration ? La première objection est de répliquer qu'il serait plus logique que cette mission incombe à l'organisme de paiement lui-même. Comme nous l'avons vu (*Lire p. 28*), la réglementation du chômage autorise les organismes de paiement à payer,

Le chômeur peut penser de bonne foi qu'il a reçu ce à quoi il a droit

sous leur propre responsabilité, des allocations avant d'en avoir reçu l'autorisation de l'ONEm. Les OP n'agissent toutefois de la sorte que

□ □ □

LA PROCÉDURE UNIPROC

La procédure UNIPROC est un accord de coopération entre l'ONEm, les CPAS et les organismes de paiement (OP) visant à diminuer les avances CPAS sur les allocations de chômage. Les chômeurs qui ont des problèmes financiers parce que le traitement de leur demande d'allocations prend du retard peuvent demander au CPAS de leur commune une avance sur leurs allocations de chômage. Via la procédure UNIPROC, l'ONEm et les organismes de paiement s'engagent à mettre tout en œuvre pour traiter le dossier le plus rapidement possible, se prononcer sur le droit à une allocation ou, le cas échéant, procéder au paiement dans les plus brefs délais, pour éviter ainsi une avance. Les demandes d'allocations de chômage introduites par des assurés sociaux qui sollicitent simultanément le reve-

nu d'intégration (RI) auprès du CPAS sont examinées en priorité. Concrètement, lorsque quelqu'un demande une avance sur ses allocations de chômage auprès du CPAS, celui-ci se renseigne par mail auprès de l'organisme de paiement compétent concernant l'état d'avancement du dossier de chômage. Si l'organisme de paiement n'est pas connu, le CPAS se renseigne auprès du bureau du chômage compétent de l'ONEm. Pour demander et fournir ces infos, les CPAS, les organismes de paiement et l'ONEm utilisent toujours le formulaire C-UNIPROC. Le formulaire C-UNIPROC comprend 4 parties.

▷ Partie 1 : demande d'information par le CPAS. Attention : La demande devra comporter la signature électronique du collaborateur du CPAS ou une signature avec le cachet du CPAS.

s'ils ont la « certitude » que l'ONEm accordera les allocations, afin d'éviter des paiements qui ne seront pas validés et pris en charge par l'ONEm et de devoir en demander le remboursement au bénéficiaire. C'est donc rare, en particulier pour les nouvelles demandes. Il va de soi que si l'OP n'est pas prêt à mettre « sa main à couper » que l'ONEm acceptera la demande d'allocations, on voit mal comment le CPAS pourrait s'engager davantage que lui. Si, au bout du processus, le droit au chômage n'est pas reconnu, le CPAS requalifie le Revenu d'intégration en avance sur allocations de chômage éventuelles en Revenu d'intégration « tout court » et il est donc nécessaire que les six conditions d'octroi aient été réunies dès le début de l'aide. Il n'y a donc guère de solution dans la situation actuelle même si une procédure baptisée UNIPROC a été mise en place pour tenter de diminuer les avances CPAS sur les allocations de chômage. (*Lire l'encadré ci-dessous*).

Une allocation provisoire ?

Une idée pourrait être de stipuler dans la réglementation du chômage que, lorsque le dossier semble *a priori* complet, l'OP doit accorder une allocation de chômage provisoire, égale au Revenu d'intégration taux isolé, soit actuellement 1.160,70 €. En effet, en début de chômage, l'allocation

minimale étant aujourd'hui de 1.223,30 €, quels que soient le statut familial et le salaire perdu, le risque pris serait infime. La notion de dossier *a priori* complet est évidemment trop vague et pas assez objective.

qu'en partie, l'indemnité de rupture à laquelle il a droit. Elles sont octroyées pour la période qui aurait dû être couverte par cette indemnité de rupture. Pourquoi ne pas étendre cette logique au début de la période d'indemnis-

Si l'instruction du dossier commençait avant la fin du préavis, bien des avances seraient évitées

On pourrait cependant estimer que lorsque l'OP introduit la demande à l'ONEm en ayant respecté les différentes obligations qui lui incombent à ce stade du processus (*Lire p. 28*), le dossier devrait pouvoir ouvrir le droit à cette allocation de chômage provisoire et l'OP avoir la garantie que l'ONEm la paiera dans l'attente de sa décision. Un effet bénéfique de la mesure pourrait être d'ailleurs d'inciter l'ONEm à accélérer cette prise de décision, ce qui est déjà un effet de la procédure UNIPROC.

Il existe déjà actuellement des allocations provisoires qui sont des allocations de chômage que l'ONEm octroie sous certaines conditions à un travailleur qui, en cas de licenciement, n'a pas obtenu, ou n'a obtenu

tion ? Avec une telle allocation provisoire, seules les personnes pouvant prétendre à un taux famille au CPAS devraient encore s'y rendre et encore uniquement pour percevoir le montant entre cette allocation provisoire et le RI taux famille. Un tel dispositif pourrait évidemment ne pas être nécessaire si l'instruction du dossier commençait avant la fin du préavis, comme nous le suggérons au début de cet article. En choisissant l'une ou l'autre de ces deux solutions, on éviterait largement de devoir recourir à des CPAS déjà fort sollicités.

Le RI en complément du chômage

Si une personne qui bénéficie du chômage reçoit une allocation inférieure au RI de sa catégorie familiale (en général parce que son droit au chômage n'a été ouvert que sur la base d'un emploi à temps partiel), elle aura souvent droit, moyennant respect des autres conditions d'octroi, à un RI en complément de son allocation de chômage, soit la différence entre cette dernière et le RI. Ce qui signifie que, chaque mois, le (souvent la) bénéficiaire devra remettre au CPAS la preuve du montant reçu de son OP, afin que le CPAS calcule le supplément exact. Souvent, le CPAS demandera aussi un historique des paiements d'allocations, ce qui nécessite que la personne le demande à son OP. Certes, elle peut l'obtenir rapidement en ligne. Si, du moins, elle ne souffre pas de fracture numérique... (*Lire p. 9.*) □

(1) Attention, lorsque le contrat est rompu moyennant indemnités compensatoires de préavis, c'est-à-dire sans devoir prêter de préavis, le travailleur doit s'inscrire comme chercheur d'emploi dans un délai de deux mois maximum (sinon il court un risque d'exclusion des allocations de chômage pendant quatre semaines).

- ▷ Partie 2 : réponse de l'organisme de paiement.
- ▷ Partie 3 : réponse du bureau du chômage.
- ▷ Partie 4 : feed-back du CPAS à l'ONEm.

Si le CPAS introduit une demande complète avant 15h, l'ONEm s'engage à encore donner une réponse au CPAS ce même jour. Afin d'éviter une avance, l'ONEm communiquera les informations suivantes au CPAS :

- ▷ si le chômeur a droit aux allocations ou non ;
- ▷ et si oui, le montant de l'allocation et la date de paiement présumée.

Si l'on ne peut pas encore se prononcer sur le droit aux allocations, l'organisme de paiement ou l'ONEm communiquera au CPAS quelles démarches le chômeur devra encore entreprendre :

- ▷ inscription comme demandeur d'emploi auprès du FOREM, du VDAB, d'ACTIRIS ou de l'ADG ;
 - ▷ présentation à l'ONEm (dans le cadre d'une procédure article 70) ;
 - ▷ introduction auprès de son organisme de paiement des pièces qui manqueraient.
- Attention : la procédure UNIPROC ne remplace pas la procédure de subrogation.

En 2020, 8.039 demandes ont été introduites via la procédure UNIPROC, ce qui représente une augmentation de 18,6 % des demandes par rapport à 2019. En 2020, une avance a pu être évitée dans environ 40% des cas grâce à la procédure UNIPROC, soit une augmentation de 15,8% par rapport à 2019. En 2021, il y a eu 9.034 demandes de ce type (+12,3%).

Source : ONEm et SPP Intégration sociale